

КОМИТЕТ АДМИНИСТРАЦИИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ  
ПО ФИНАНСОВОЙ, НАЛОГОВОЙ И КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКЕ

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА  
МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РФ ПО АЛТАЙСКОМУ КРАЮ

КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РФ ПО АЛТАЙСКОМУ КРАЮ

ФИЛИАЛ ВЗФЭИ В Г. БАРНАУЛЕ

## **ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

**К 200-летнему юбилею  
Министерства финансов  
России**

М а т е р и а л ы  
региональной научно-практической конференции

**Барнаул  
2003**

ББК 65.9(2Рос-4Ал)26я7

**Финансовая система России: история и современность:** Материалы научно-практической конференции / Под ред. доц. И.Н.Юдиной. — Барнаул: Филиал ВЗФЭИ, 2003. — 238 с.

Сборник посвящен итогам региональной научно-практической конференции: «Финансовая система России: история и современность», проведенной на базе филиала Всероссийского финансово-экономического института в г. Барнауле 26 марта 2003 г. На ней были рассмотрены достижения и проблемы в развитии финансовой системы России на этапе перехода к рыночной экономике. В конференции приняли участие руководители финансовых структурных подразделений федеральных управлений и министерств по Алтайскому краю. В их докладах большое внимание было уделено особенностям становления и развития бюджетной системы, налоговых органов, органов казначейства и Пенсионного фонда РФ.

В выступлениях ученых, статьях и тезисах читатели найдут интересный и оригинальный материал по финансовым аспектам становления регионального рынка зерна; об особенностях проведения реформы ЖКХ, развития финансового потенциала агропромышленного региона, проведения государственной политики в области ценообразования, развития межбюджетных отношений, становления профессиональных пенсионных систем на опыте зарубежных стран.

Издание предназначено не только для специалистов, работающих в финансовых структурах, но будет полезно и студентам, обучающимся по специальности «Финансы и кредит», а также практикам, которые непосредственно разрабатывают и принимают законы, осуществляя финансовую политику государства.

ISBN

© ВЗФЭИ, филиал в г. Барнауле, 2003

## **ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО**

директора филиала ВЗФЭИ  
в г. Барнауле, профессора  
Ярошенко И.В.

Уважаемые участники конференции!

Уважаемые гости!

Настоящая конференция проводится по инициативе Комитета по финансовой, налоговой и кредитной политике администрации края, Управления федерального Казначейства, Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов Российской Федерации по Алтайскому краю и филиала ВЗФЭИ. В ней участвуют руководители и ведущие специалисты финансово-банковской системы, деканы, заведующие кафедрами и преподаватели высших учебных заведений, представители средств массовой информации, всего 115 чел.

Конференция проходит в рамках мероприятий, связанных с юбилейной датой – 200-летием со времени образования Министерства финансов России согласно Манифесту императора Александра I от 8 сентября 1802 г.

Указанное важное событие не прошло, как известно, мимо общественности края, работников финансовой системы, исполнительной и законодательной властей. Состоялись торжественные собрания, и, что особенно отраднo, вышел в свет достаточно объемный, выполненный на высоком научном уровне, сборник до-

кументов и очерков по истории финансов Алтайского края с 1747 по 2002 гг. В указанной книге, получившей название «Финансы Алтая», с помощью управления архивного дела администрации края собран богатейший материал по истории финансовой системы Алтая, ее совершенствованию, созданию новых структур: налоговой инспекции, Казначейства, Контрольно-ревизионного управления.

Несомненным достоинством книги являются наполненные теплотой воспоминания о людях, стоявших у истоков создания финансовой системы нашего края, кто проработал в ней многие годы, оставив потомкам добрые дела и хорошую память о них. Не забыты и те, кто сегодня трудится, отдавая опыт, энергию на решение задач социально-экономического развития нашего края.

Вместе с тем, организаторы настоящей конференции считают, что проведенные в крае традиционные мероприятия, связанные с юбилеем Министерства финансов России, также как и выход в свет книги «Финансы Алтая» обращены, прежде всего, к истории создания финансовой системы в России и Алтайском крае, ее функционированию на разных исторических этапах. И это естественно. Юбилей есть юбилей, он и предполагает именно такие подходы. Вместе с тем, представляется необходимым продолжить начатый разговор, сосредоточить на этот раз внимание на анализе современного состояния дел в финансовой системе страны и края, ее задачах, основных направлениях ее деятельности. Сказанное и является целью настоящей конференции. Имеется в виду опубликовать материалы конференции отдельным изданием. Они должны быть интересны не только специалистам отрасли, руководителям предприятий

и организаций, исследователям, диссертантам, но и студентам алтайских вузов, будущим финансистам.

Всем известно словосочетание: региональная составляющая обучения, региональный компонент, иначе говоря, местный материал, его использование в учебном процессе, в лекциях, при выполнении контрольных, курсовых и дипломных работ. К сожалению, вузы испытывают явный дефицит местных материалов. В результате в финансовую систему, также как, впрочем, и в другие структуры, нередко приходят люди недостаточно адаптированные к реальным, нашим алтайским условиям их профессиональной деятельности.

Разговор о студентах я начал не случайно. Наша конференция проходит в стенах филиала Всероссийского заочного финансово-экономического института, являющегося сегодня одним из ведущих вузов Алтайского края в области финансов и банковского дела. Около 40 лет, точнее с 1965 г., в филиале действует финансово-кредитный факультет. Он был и остается единственным среди вузов нашего края. За эти годы выпущено более 4 тыс. специалистов по финансам и банковскому делу.

Сегодня, к примеру, в системе Управления федерального казначейства по Алтайскому краю из 161 работающих специалистов, имеющих финансовое образование, 115 – окончили финансово-кредитный факультет ВЗФЭИ, что составляет 71%. В комитете по финансовой, налоговой и кредитной политике администрации Алтайского края соответственно 110 и 63 или 57,3%. В аппарате контрольно-ревизионного управления 56% сотрудников окончили ВЗФЭИ. Не менее показательна сравнительная статистика по ведущим банкам и банковским учреждениям. Так, в Главном управлении Банка России,

его расчетно-кассовых центрах трудится 452 выпускников ВЗФЭИ, что составляет 76% работников, имеющих высшее экономическое образование.

В настоящее время из общего количества студентов, обучающихся в филиале ВЗФЭИ – 3634 чел. – на финансово-кредитном факультете филиала учится 1586 чел., или 43%, в т.ч. на базе высшего образования – 109 человек. Это более половины общего количества студентов, обучающихся по специальности «Финансы и кредит» во всех вузах Алтайского края.

В итоге можно сказать, что филиал ВЗФЭИ был и остается подлинной кузницей кадров в области финансов и банковского дела в Алтайском крае, достойно представляет в нашем сибирском регионе крупнейший вуз Российской Федерации – Всероссийский заочный финансово-экономический институт.

О масштабах подготовки финансистов в этом нашем большом московском вузе, именуемом ВЗФЭИ и насчитывающим в настоящее время 58 тыс. студентов, свидетельствуют такие цифры. Только по специализации «Государственные и муниципальные финансы» план набора студентов в прошлом году составил 1 тыс.155 чел. Для сравнения: Академия бюджета и казначейства РФ – 750 чел., Санкт-Петербургский университет экономики и финансов – 500 чел.

Мы располагаем достаточной информацией, свидетельствующей о высокой профессиональной подготовке выпускников ВЗФЭИ, их постоянной востребованности. Наши выпускники занимали и занимают ключевые кадровые позиции в финансово-банковской системе края.

Многие годы Комитет по финансам, налоговой и кредитной политике администрации края, а в советские

---

времена Крайфинотдел, успешно возглавлял выпускник ВЗФЭИ Владимир Егорович Алейников, ныне Председатель Счетной палаты Алтайского края.

Мы, конечно, сожалеем, что Комитетом руководит сегодня не выпускник ВЗФЭИ. Мы оцениваем этот факт не без чувства ревности, но это чувство с лихвой окупаются тем совершенно замечательным обстоятельством, что главный финансовый орган края возглавляет самый молодой за всю историю финансов Алтая и, наверное, самый молодой в России руководитель регионального комитета. Нам по душе высокий профессионализм Владимира Геннадьевича Притупова. Нам глубоко импонирует его личное обаяние, его благожелательность в отношениях с людьми, демократичность, его интеллигентность.

Очень хотелось бы, чтобы дальнейшая судьба была бы и впредь столь же щедра по отношению к Владимиру Геннадьевичу, способствовала его дальнейшему служебному росту, профессиональным и личным успехам.

Длительное время руководит контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов Российской Федерации в Алтайском крае наш выпускник Климов Владимир Иванович. Многие годы он преданно и ответственно служит порученному делу. Он – государственный советник III класса, наш финансовый генерал. Называю его генерал неслучайно. Ведь титул государственного советника III ранга соответствует воинскому званию генерал-майора. Владимир Иванович многое сделал для совершенствования государственного финансового контроля в бюджетных организациях, обеспечил его высокую эффективность на благо нашего края, на благо России.

В последнее десятилетие в крае создано управление федерального Казначейства. Своим созданием и успешным функционированием управление обязано его основателю и бессменному руководителю Гусеву Сергею Ивановичу – выпускнику ВЗФЭИ, достойно представляющему государеву око в нашем крае. Отличительная черта Сергея Ивановича Гусева – творческий, я бы сказал, научный подход к делу. Он успешно защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата экономических наук, создал и возглавил кафедру казначейства, к сожалению, не в ВЗФЭИ. Большое впечатление оставляют обстоятельные выступления С.И. Гусева в центральной и местной печати.

Сложилось так, что руководство Центрального банка, ныне Главное управление Банка России в Алтайском крае, как бы по наследству переходит из рук в руки питомцев ВЗФЭИ, от Александра Дмитриевича Аргунова к Земскову Вячеславу Вячеславовичу, выпускнику аспирантуры ВЗФЭИ. Вячеслав Вячеславович продолжает и развивает лучшие традиции главного банка нашего края, умело утверждает его приоритеты, остается верным своему институту, поддерживает с нами творческую и деловую связь.

Надо сказать, что большинство управлений и отделов Банка России, Алтайсбербанка, многих других банков также возглавляют выпускники ВЗФЭИ.

Во главе Отделения Пенсионного фонда России в крае стоит наш выпускник Трофимов Борис Александрович, с именем которого связано создание одного из лучших банков Алтайского края – Сибирского социального банка, отметившего десятилетие своей успешной деятельности. Борис Александрович



---

создал не только банк, он был у истоков кардинального реформирования всего пенсионного дела в Алтайском крае. По существу заново создал уникальную структуру – Отделение Пенсионного фонда, успешно решающее труднейшую социальную задачу.

Названные мною руководители финансовых органов и банков, как и многие другие выпускники ВЗФЭИ, служат ярким доказательством кадровой ценности людей, получивших профессиональные знания в нашем институте. Замечу, что названные руководители финансово-банковской системы в большинстве своем возглавляют у нас государственные аттестационные комиссии, читают лекции, проводят занятия со студентами.

Пользуясь случаем, хочу высказать искреннюю благодарность всем, кто сотрудничает с ВЗФЭИ, помогает в отборе людей в институт, их обучении и трудоустройстве. Мы будем и дальше продолжать это сотрудничество, улучшать качество подготовки экономистов, в частности, специалистов в области финансов и банковского дела. Мы формируем учебные группы по специализациям «Государственные и муниципальные финансы», «Налоги и налогообложение». Конечно, новые специальности и специализации в любом вузе требуют тщательной подготовки, создания учебно-материальной базы, формирования профессорско-преподавательского состава.

Такой подготовкой мы сейчас занимаемся и нам, конечно, не обойтись здесь без помощи финансовых органов края, банковских учреждений, их руководителей. Помощь особенно нужна в трудоустройстве студентов, организации предстоящей производственной практи-

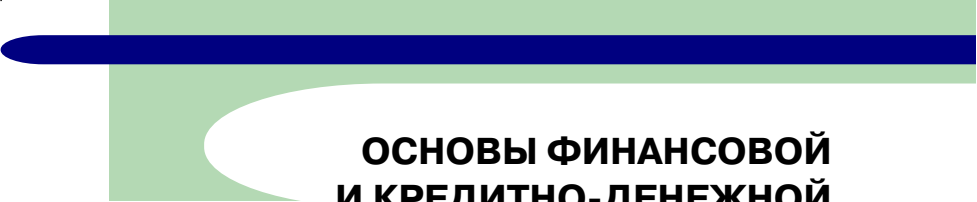
ки, в предоставлении доступа к материалам и документам для подготовки дипломных работ, подборе их научных руководителей, преподавателей специальных дисциплин и в других вопросах.

Уважаемые участники конференции!

Уважаемые гости!

Наша конференция носит рабочий характер, поэтому, наверное, стоит обойтись без традиционного президиума. Что касается ведения заседания конференции, то прошу вашего согласия осуществить эту процедуру под лозунгом «Вся власть ВЗФЭИ!».

Позвольте после такого вступления объявить конференцию открытой и пожелать ей, пожелать всем участникам успешной работы.



**ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ  
И КРЕДИТНО-ДЕНЕЖНОЙ  
ПОЛИТИКИ РОССИИ  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

**Притупов В.Г.**

Комитет администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике

Для нашего края, как и для большинства других регионов, прошедший финансовый год не был простым. В связи с принятием ключевых глав Налогового кодекса, упрощением налоговой системы, с одной стороны, произошло снижение налогового бремени, с другой — увеличение расходов, связанных с повышением заработной платы работникам бюджетной сферы. В связи с увеличением фонда оплаты труда соответственно увеличилась и доля расходов на заработную плату в краевом бюджете.

По состоянию на 1 апреля 2002 г. задолженность по заработной плате работникам бюджетных учреждений края была полностью погашена, а задолженность по детским пособиям сокращена более чем на 300 млн. рублей. Поэтому одной из главных задач органов власти края стало недопущение образования задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы. В ходе реформирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства увеличилась собираемость платежей населения за услуги ЖКХ с 62% в 1997 г. до 90% в 2002 г.

Краевой и местные бюджеты переведены на кассовое обслуживание органами федерального казначейства, что, с одной стороны, способствовало усилению контроля за целевым использованием бюджетных средств, с другой — потребовало создания определенной техно-

логии взаимодействия, которая отрабатывалась в ходе исполнения бюджета 2002 г.

Основные направления бюджетной политики на 2003 год сформулированы в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. В целях создания условий для проведения структурных преобразований в экономике, обеспечения социальной стабильности, повышения эффективности бюджетных расходов, прежде всего, необходимо создание предпосылок для стабилизации всей финансовой системы, обеспечение устойчивой позитивной динамики экономического развития.

Приоритеты бюджетной политики края на текущий финансовый год определены законом «О краевом бюджете на 2003 год». Объем доходов консолидированного бюджета края на 2003 г. с учетом доходов, передаваемых из федерального бюджета, составил 18953,4 млн.руб., в том числе собственные доходы – 8456,0 млн.руб.

Расходы консолидированного бюджета края с учетом дефицита 310,0 млн. руб. составили 19263,4 млн.руб. Потребность в расходах консолидированного бюджета определяется в 30336,7 млн.руб., в том числе расходы 2003 г. – 25373,0 млн.руб. и кредиторская задолженность на 1 января 2003 г. – 4963,7 тыс.руб. Фактически бюджет края без учета средств территориального дорожного фонда увеличился по сравнению с 2002 годом на 10%, при этом потребность в расходах возросла на 16%.

Данные показатели говорят о необходимости существенного повышения качества бюджетного процесса в том числе:

○ привлечения депутатского корпуса к подготовке бюджета на стадии так называемого «нулевого» чтения,

что позволяет существенно упростить процедуру нахождения компромиссов при принятии закона о бюджете;

- совершенствования методов и форм контроля за составлением и исполнением краевого бюджета;
- повышения прозрачности статей краевого бюджета.

Так, в законе «О краевом бюджете на 2003 год» были впервые утверждены:

- пообъектное распределение включенных в адресную инвестиционную программу капитальных вложений;
- перечень целевых программ, финансирование которых будет осуществляться из краевого бюджета;
- расширенная ведомственная классификация расходов и ряд других документов, которые позволили существенно повысить качество бюджетного процесса.

В 2003 г. сохраняется социальная направленность краевого бюджета — основной объем средств направляется на финансирование учреждений социально-культурной сферы и жилищно-коммунального хозяйства. Вместе с тем, на всех уровнях бюджетной системы назрела необходимость в проведении инвентаризации бюджетных обязательств и подтверждении эффективности бюджетных расходов.

Весьма перспективной задачей в области бюджетной политики является повышение качества бюджетного планирования, создание перспективных финансовых планов социально-экономического развития края, позволяющих планировать объем бюджетных обязательств на 1–2 года вперед. Хотя существенным препятствием к этому является низкий налоговый потенциал нашего региона и отсутствие устойчивой модели определения объема финансовой помощи из федерального бюджета.

Не секрет, что более 80% налоговых доходов территориальных бюджетов формируются за счет отчислений от федеральных налогов. При этом, если для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации нормативы отчислений являются едиными и достаточно стабильными, то для местных бюджетов они подвержены изменениям. Низкий удельный вес закрепленных на долгосрочной основе отчислений от федеральных налогов снижает заинтересованность органов власти в экономическом развитии территории. При этом, в отношении налоговых доходов местных бюджетов необходимо учитывать, что основная их часть фактически является формой финансовой помощи, предоставляемой за счет ежегодного установления дифференцированных нормативов отчислений.

По прежнему, значительный объем расходных полномочий краевого и местных бюджетов не обеспечен доходными источниками. Согласно проведенной Минфином России инвентаризации, общий объем «необеспеченных федеральных мандатов» (нормативных правовых актов федеральных органов власти, возлагающих обязанности по финансированию бюджетных расходов в установленном объеме на региональные и местные бюджеты без предоставления соответствующих доходных источников), достигает 8% ВВП при среднем их исполнении на уровне 30%. Помимо этого, даже в тех сферах, за которые формально отвечают краевые органы государственной власти или органы местного самоуправления, действуют централизованно установленные нормативы (в т.ч. и в отношении заработной платы в бюджетной сфере).

В такой ситуации, с одной стороны, достаточно сложно обеспечить устойчивую сбалансированность краевого бюджета и, с другой стороны, определить сферу ответственности бюджетов разных уровней по отношению к населению (в части предоставления установленных федеральными законами социальных пособий и льгот, а также выплаты заработной платы).

Одним из ярких примеров «необеспеченных федеральных мандатов» является финансовое обеспечение транспортных льгот, установленных для военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, иных федеральных служащих, общий объем которых оценивается в 40% от расходов территориальных бюджетов на финансирование транспорта.

Таким образом, в области межбюджетных отношений можно выделить целый ряд существенных проблем.

Во-первых, проблема распределения налоговых источников между уровнями бюджетной системы с целью соответствия доходов объему расходных обязательств. При этом, наряду с вертикальной (между уровнями бюджетной системы) сбалансированностью расходных обязательств и доходных источников при закреплении доходов за бюджетами разных уровней необходимо добиваться и «горизонтальной» (между бюджетами территорий) сбалансированности, что позволит сократить различия в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и соответственно снизить потребность в предоставлении дотаций на её выравнивание. Следствием низкого уровня собственных доходов (то есть закрепленных полностью или частично за соответствующим бюджетом) является очень большая сфера межбюджетных отношений.



---

Во-вторых, проблема несбалансированности бюджетных ресурсов и государственных обязательств. Помимо этого, избыточные государственные обязательства являются причиной высокого налогового бремени.

В-третьих, проблема отсутствия четкой системы расходных полномочий и утвержденных минимальных государственных социальных стандартов и целый ряд других проблем.

В сложившихся условиях важнейшими приоритетами краевого бюджета на 2003 г. являются:

- обеспечение выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы;
- обеспечение выплаты пособий на детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- обеспечение топливом населения и учреждений бюджетной сферы;
- поддержка сельхозтоваропроизводителей края.

В связи с тем, что достигнутый уровень расходов консолидированного бюджета края не соответствует уровню его экономического развития, необходимо продолжить сокращение неэффективных государственных и муниципальных расходов. Для этого необходимо создать систему планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов.

○ Необходимо перейти от традиционного финансирования потребностей бюджетных учреждений к реструктуризации этого сектора на основе использования новых механизмов финансирования (государственный и муниципальный заказ).

○ Необходимо принять решения, способствующие сокращению размеров административного аппарата и расходов на его содержание.

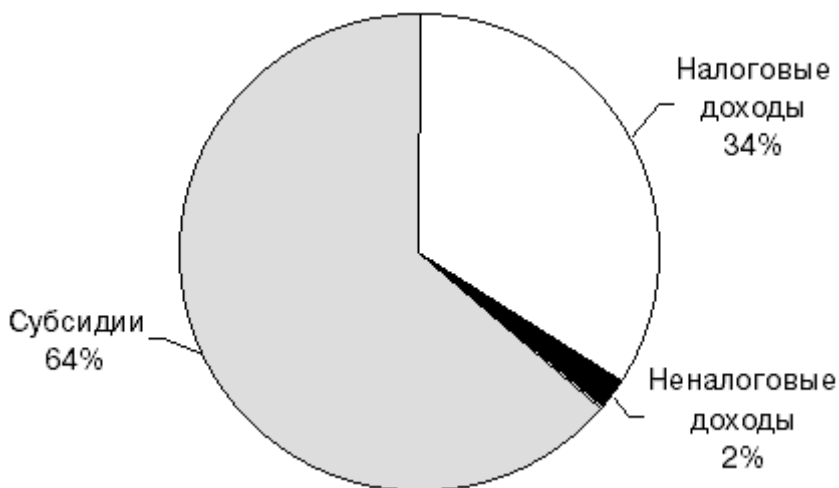
○ Продолжить упорядочение системы социальных льгот и выплат, имея при этом в виду замену категориальных льгот адресными формами социальной поддержки.

○ Усилить систему контроля и за бюджетными обязательствами краевых и местных учреждений, что позволит свести к минимуму несанкционированную кредиторскую задолженность.

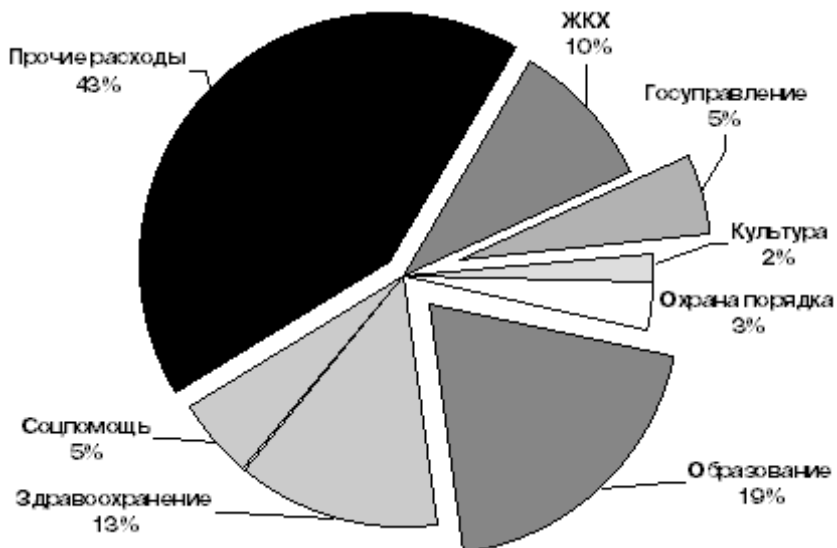
○ Завершить работу по открытию краевыми бюджетными учреждениями лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в органах федерального казначейства, что позволит контролировать поступление и движение внебюджетных средств и анализировать информацию по остаткам.

Поэтапное осуществление комплекса данных мероприятий позволит обеспечить стабильное развитие и сохранение основных положительных тенденций в бюджетной системе края, достигнутых за последние годы.

**Рисунок 1. Доходы консолидированного бюджета Алтайского края (на 1 февраля 2003 г.)**



**Рисунок 2. Расходы консолидированного бюджета Алтайского края (на 1 февраля 2003 г.)**



## **ОСОБЕННОСТИ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ 2003 ГОДА**

**Земсков В. В.**

Главное управление ЦБ РФ  
по Алтайскому краю

В наступившем году перед системой Центрального Банка Российской Федерации стоят сложные текущие и среднесрочные задачи. Первые из них определяются в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2003 г.», одобренных Государственной Думой 11 декабря истекшего года.

В основу разработки денежно-кредитной политики положены два варианта макроэкономического развития с менее и более благоприятной мировой конъюнктурой. В соответствии с ними предполагаемый прирост ВВП составит 3,5–4,4%, инвестиций в основной капитал 6,3–7,5%, реальных располагаемых денежных доходов 5–6%. Активное сальдо платежного баланса может сложиться в пределах 0–7 млрд. долл. Курс доллара в среднегодовом исчислении определяется в 33–33,5 рубля.

Основной целью денежно-кредитной политики является снижение инфляции, определяемой по индексу потребительских цен, доведение ее до уровня 10–12%. Новый момент – установление ориентиров по так называемой базовой инфляции, представляющей собой субиндекс, рассчитанный по тому же кругу товаров, что и индекс потребительских цен, но без товаров и услуг, цены на которые регулируются федеральными и региональными органами власти или подвержены влиянию сезонных

и других временных факторов. Она должна составить 8–8,5%. Именно на базовую инфляцию Центральный Банк РФ имеет возможность оказывать максимальное влияние средствами денежно-кредитной политики.

Достижение сформулированной цели осложняется сохраняющейся пока необходимостью стимулирования инструментами денежно-кредитной политики экономического роста, поддержания приемлемой конкурентоспособности российских товаров, рентабельности экспорта. В связи с этим предполагается сдерживать чрезмерное укрепление курса рубля. Сохраняя ориентацию на механизм плавающего валютного курса, сглаживая резкие его колебания, ставится задача укрепления реального эффективного курса рубля в пределах 4–6%.

Снижение инфляции и сдерживание роста курса рубля – цели во многом противоположные и их одновременное достижение представляет собой непростую, а в условиях обострения «голландской болезни», при увеличении поступления валюты в страну, чрезвычайно сложную задачу, решение которой требует, в том числе, и тщательной координации бюджетной, финансовой, налоговой и денежно-кредитной политики государства.

Об этом свидетельствует опыт предшествующих лет, в частности, истекшего года. В 2002 г. целевые параметры инфляции не были достигнуты. Инфляция составила 15,1% при ориентирах 12–14%. Одна из причин – большее внимание, уделяемое Центральным Банком сдерживанию роста реального курса рубля. Отличие текущего года – акцент на снижение инфляции, поскольку именно это в наибольшей степени соответствует законодательно закрепленным за Банком России целям и задачам. Не прямое стимулирование экономического

роста, а создание для него условий посредством обеспечения устойчивости рубля и стабильности денежно-кредитной сферы является основным направлением усилий в текущем году. Уход от курсовой политики как средства поддержания экспортоориентированных отраслей рассматривается, в этой связи, как весьма желательная мера.

Достижение целей денежно-кредитной политики будет обеспечиваться всем имеющимся в распоряжении Центрального Банка инструментарием: системой рефинансирования и обязательного резервирования, операциями на открытом рынке, валютными и депозитными операциями. Предполагается активизация инструментария и, по мере создания соответствующих условий, его совершенствование. Весьма перспективным представляется пространственно-временное развертывание потенциала инструментов денежно-кредитной политики.

В текущем году, к примеру, намечается усиление акцента на средне-долгосрочный временной горизонт в использовании ряда инструментов. Будет продолжена работа по созданию общенациональной системы рефинансирования, обеспечивающей оперативное, с наименьшими общественными издержками предоставление ликвидности нуждающимся в ней банкам.

Намечаются изменения системы обязательного резервирования. В частности, в целях оперативного пополнения ликвидности предполагается предоставить банкам право использования части средств обязательных резервов на внутримесячные даты.

Не исключается некоторая корректировка, в связи с возможным введением системы страхования вкладов, норм обязательных резервов, касающихся привлеченных вкладов физических лиц.

В рамках активизации инструментов денежно-кредитной политики весьма заметным событием стало снижение 17 февраля текущего года ставки рефинансирования до 18%. Меньше внимания обращалось на корректировку процентной политики Банка России по ряду активных и пассивных операций. Так, Советом Директоров определена ставка по кредитам «овернайт» и сделкам валютный своп «овернайт»; ставки по депозитным операциям с использованием системы «Рейтерс-Дилинг» на стандартных условиях; ставки отсечения при проведении депозитных аукционов, аукционов биржевого модифицированного РЕПО и аукциона прямого РЕПО.

Чрезвычайно важным мероприятием явился произведенный 14 февраля обмен нерыночных и неликвидных облигаций федеральных займов с постоянным доходом из портфеля Центрального Банка в сумме 300 млрд. руб. на 14-й выпуск ОФЗ с амортизацией дохода. Это позволило существенно улучшить состав и структуру активов, а также создало основу для заметного наращивания операций на открытом рынке, поскольку полученные в результате новации госбумаги уже предлагаются рынку.

Новые ориентиры и моменты денежно-кредитной политики, сигналы, посылаемые Центральным Банком, воспринимаются рынком. Так, коммерческие банки скорректировали процентную политику, снизив процентные ставки по активным и пассивным операциям. Фондовый рынок отреагировал увеличением спроса на долгосрочные ценные бумаги как государственные, так и корпоративные, ростом цен на них, снижением доходности.

Как и ожидалось, одной из основных проблем реализации денежно-кредитной политики текущего года явилась стерилизация излишней денежной массы.

В первом квартале сложилась исключительно благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура. На этом фоне, а также в результате определенного расширения внутреннего спроса, произошло нетрадиционное для этого времени ускорение экономического роста. По оценке Минэкономразвития за январь-февраль текущего года в сравнении с аналогичным периодом прошлого прирост ВВП составил 6,1%, в том числе за февраль — 6,6%; промышленного производства — 5,7%, инвестиций в основной капитал — 9,5%, реальных располагаемых денежных доходов населения — 16,7%, экспорта — 35–37%, активного сальдо торгового баланса — около 70%. Произошло укрепление номинального (на 0,43%) и реального (на 3,8%) курса рубля по отношению к доллару.

По итогам первого квартала инфляция оценивается в 5,1%, что меньше аналогичного периода прошлого года на 0,3 процентных пункта. Достигнуты годовые ориентиры по наращиванию золотовалютных резервов. Они превысили 55 млрд. долл. и в настоящее время вполне достаточны для выполнения страной внешнеэкономических обязательств. К тому же, золотовалютные резервы в 1,5 раза больше денежной базы, что создает необходимые условия для устойчивого денежного обращения, стабильности денежно-кредитной сферы. Центральный Банк скорректировал годовой прогноз золотовалютных резервов в сторону увеличения до 62 млрд. долл. В течение года будет проводиться работа по совершенствованию структуры резервов. В настоящее время в них 70% приходится на доллары и 27% — на евро.



---

Быстрый рост золотовалютных резервов обусловлен беспрецедентным увеличением предложения валюты. В основном он связан с резким ростом экспортной выручки. Дополнительный и весьма существенный источник поступления валюты — внешние заимствования, в том числе, и по линии трансграничных операций. По оценке Банка России российские компании заняли в первом квартале на внешнем рынке 4 млрд. долл. и до завершения года этот процесс будет продолжаться с интенсивностью заимствований 1 млрд. долл. в месяц. Нельзя сбрасывать со счетов и появление тенденции сокращения оттока капитала из страны.

В связи с высоким уровнем инфляции первого квартала появились сомнения в достижимости даже верхней ее границы, определенной в основных направлениях денежно-кредитной политики на текущий год. По оценкам Центрального Банка удержать инфляцию в пределах 12% возможно при условии снижения цены на нефть, что весьма вероятно, а также подключения к процессу стерилизации бюджетных и налоговых инструментов, включая улучшение налогового администрирования, уже во втором квартале текущего года.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**Гусев С.И.**

Управление федерального казначейства  
Министерства финансов РФ по Алтайскому краю

В системе бюджетного регулирования любого государства очень важная роль отводится организационной структуре, обеспечивающей эффективное управление государственными финансовыми ресурсами. В круг ее основных задач входят, прежде всего, планирование и прогнозирование бюджетного процесса, формирование рациональной структуры межбюджетных отношений, осуществление операций с бюджетными средствами, контроль за их целевым расходованием, финансирование федеральных социальных программ, консолидация и учет всех видов государственных финансов и др. В качестве такой организационной структуры за рубежом традиционно выступает институт казначейства, который за многолетний период своего развития превратился в действенный инструмент проведения государственной финансовой политики в бюджетной сфере.

В России система федерального казначейства была возрождена сравнительно недавно, десять лет назад, однако развивается она динамично и быстро наращивает выполняемые функции и эффективность работы.

В 2002 г. завершено создание институциональной организационной структуры органов федерального казначейства. Создана полноценная, единая централизованная система, объединяющая 89 региональных управле-

ний и более двух тысяч отделений в городах и районах. В прошедшем году на счетах казначейства учитывались операции по исполнению 30 региональных бюджетов, включая бюджеты закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО).

Расширяется перечень функций органов федерального казначейства по учету государственных финансов. В 2000 г. осуществлен перевод счетов таможенных органов, а с 2001 г. казначейства осуществляют учет доходов и перевод на счета государственных внебюджетных фондов средств единого социального налога. К началу 2002 г. осуществлено полное завершение перевода на казначейские технологии бюджетополучателей Министерства обороны. Заключены соглашения между органами федерального казначейства и субъектами Федерации. С 1 января 2002 г. все счета федеральных учреждений по учету внебюджетных средств переведены в органы федерального казначейства.

Казначейская система по всей территории Российской Федерации в настоящее время определяет следующие основные методы исполнения бюджетов:

- финансирование осуществляется с единого счета бюджета (все средства бюджетополучателей находятся на едином счете) — принцип единства кассы;
- учет финансирования ведется в разрезе лицевых счетов, открытых распорядителям кредитов и бюджетным учреждениям;
- планирование и исполнение бюджета ведется в разрезе детальной бюджетной классификации — принцип прозрачности бюджета;
- принятие бюджетными учреждениями денежных обязательств по осуществлению расходов и платежей возможно лишь в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств.

Таким образом, в настоящее время федеральное казначейство МФ РФ находится на такой стадии развития, когда в основном завершено формирование вертикальной организационной структуры исходя из требований законодательных и нормативных документов, в соответствии с которыми для него были определены основные цели и задачи. На сегодняшний день создан и достаточный потенциал для его интенсивного развития на основе накопленного опыта работы по исполнению федерального бюджета. В то же время, существующие цели и задачи развития федерального казначейства не в полной мере соответствуют его стратегическим намерениям, определенным Президентом и Правительством РФ, т.е. в настоящее время решены не все проблемы по завершению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета.

Одной из важнейших задач казначейства является контроль за реализацией установленных законом бюджетных пропорций в обществе. Эффективность осуществления регулирующих функций казначейства в бюджетной сфере во многом зависит от качества разработки основополагающих документов — бюджета государства, каждого министерства, детально расписанных по всем позициям и по всем ступеням классификации бюджетных расходов.

Действенные казначейские технологии исключают саму возможность неисполнения бюджета: либо бюджет исполняется точно, либо государство сокращает свои обязательства. При этом казначейская система не допускает избирательного финансирования отдельных бюджетополучателей, обеспечивая жесткую, единую для всех дисциплину исполнения бюджета. Когда сроки выполнения бюд-

жетных обязательств нарушаются, то это ставит под сомнение саму целесообразность существования казначейства. Конечно, оно необходимо и в подобных условиях, но эффективность осуществления им своих функций уже далека от цели, ради которой эта система создавалась.

К одному из самых серьезных недостатков, препятствующих в настоящее время бесперебойному функционированию казначейской системы, относится несогласованность законодательной и нормативно-правовой баз, касающаяся всех направлений взаимодействия федерального казначейства с внешними системами.

Во-первых, с банковской системой: нет централизации средств на счетах федерального казначейства МФ РФ; органы федерального казначейства реально не включены в систему электронных расчетов; федеральное казначейство МФ РФ не является лицензированной кредитной организацией, а потому не имеет статуса участника прямых расчетов. Есть проблемы и в порядке осуществления казначейством операций по обеспечению наличными деньгами бюджетополучателей.

Отметим также, что выполняемые системой органов федерального казначейства функции во многом воспроизводят банковские, что с учетом проблем обеспечения условий полной аккумуляции на едином счете доходов и средств федерального бюджета в целях осуществления их эффективного и управляемого использования представляется крайне недостаточным: в стране не должно быть одновременно казначейской и банковской систем исполнения бюджета.

Кроме того, процесс перехода от банковского к казначейскому методу исполнения бюджета в РФ осуществлялся и продолжает осуществляться без учета последствий такого перехода для находящейся не в лучшем состоянии расчетно-банковской системы страны.

Во-вторых, с государственными налоговыми и таможенными органами: существует дублирование функций по учету доходов федерального бюджета между органами казначейства и налоговой службы; не начались прямые зачисления таможенных платежей в доход федерального бюджета на соответствующем территориальном уровне; требуют улучшения методология и технология информационного обмена органов указанных служб с органами федерального казначейства.

Для полного внедрения точного и автоматического распределения доходов по разным уровням бюджетной системы необходимо внести изменения в классификацию доходов бюджетов с присвоением индивидуальных кодов тем налогам и сборам, которые имеют различные нормативы распределения по уровням бюджетной системы (например, платежи за пользование природными ресурсами, налог на прибыль). Без такого решения невозможно реализовать требование концепции Единого счета федерального казначейства, устанавливающее положение о зачислении всех налогов на один счет Федерального казначейства для последующего распределения доходов по уровням бюджетов.

В-третьих, с распорядителями и получателями бюджетных средств, а также их контрагентами: нет единого реестра распорядителей и получателей бюджетных средств; отсутствует правовая основа единства осуществления расходов через лицевые счета по всем распорядителям и получателям средств федерального бюджета; не разграничена сфера ответственности за принятие, подтверждение и оплату бюджетных обязательств; не применяется единая классификация доходов всеми участниками бюджетного процесса; не урегулирован вопрос

порядка финансирования через лицевые счета получателей средств федерального бюджета, не являющихся юридическими лицами, учитывающий специфику отдельных министерств и ведомств.

В связи с тем, что казначейская система предполагает обязательный учет различных видов государственных финансов в целях регулирования межбюджетных пропорций, очень актуальной является постановка вопроса об исполнении через органы казначейства бюджетов государственных целевых фондов — пенсионного, социального и медицинского страхования.

Перспективы управления средствами, сосредоточенными во внебюджетных социальных фондах, неразрывно связаны с мобилизацией финансовых ресурсов на социальные цели в рамках общегосударственной структуры формирования бюджетных ресурсов и жестким контролем за целевым характером их расходования. Обеспечить решение этой задачи вполне по силам органам федерального казначейства, которым по своему статусу положено концентрировать на своих счетах все виды доходов и расходов государственного бюджета.

Очень часто в специальной экономической и финансовой литературе дебатировался вопрос о взаимодействии казначейских и других финансовых и фискальных органов в бюджетном процессе. Если рассуждать чисто теоретически, исходя, например, из принципа конфликта интересов, то орган, который составляет бюджет, не должен быть одновременно и органом, который его исполняет. Следуя подобной логике, было бы более правильно выделить федеральное казначейство в отдельное независимое ведомство.

Но сегодня бюджетная политика определяется не только на момент принятия бюджета, а ежеквартально, ежеме-

сячно, даже ежедневно. В этих условиях, по нашему мнению, федеральное казначейство должно пока находиться в составе Министерства финансов. В настоящее время разорвать бюджетную политику между разными ведомствами невозможно, во всяком случае, нецелесообразно. А в будущем, когда все процедуры бюджетного процесса будут полностью отлажены и неукоснительно выполняться всеми юридическими лицами, когда бюджет будет приниматься своевременно, установятся оптимальные графики финансирования, решены все информационные, технические, организационные и иные проблемы, система исполнения бюджета работает в автоматическом режиме, тогда и станет актуальным отделение федерального казначейства от Министерства финансов, но никак не раньше.

В решении задачи регулирования бюджетных пропорций в Федерации очень важным представляется вопрос о четком определении границ, разделяющих государственный сектор и другие сектора экономики. Под государственным сектором во всех странах мира понимается сектор государственного управления в составе центральных органов и нижестоящих учреждений, находящихся в их ведении, при этом данное определение распространяется и на внебюджетную деятельность.

В настоящее время границы секторов экономики очень размыты. Без четкости границ секторов нет и четкого понимания ответственности за обязательства, возникающие как в области публично-правовых, так и в области гражданско-правовых отношений. Однако ситуация по-прежнему остается без изменения: объемы кредиторской задолженности, несмотря на все усилия Правительства РФ по ее погашению, растут, казна переполнена судебными исками, объемы инкассовых списаний увеличиваются почти в геометрической прогрессии.



Причина столь плачевного состояния в расчетах сектора государственного управления в том, что нет контроля за обязательствами, которые принимаются от его имени; нет механизма реализации субсидиарной ответственности государства за эти обязательства (в рамках ст. 120 Гражданского кодекса).

В связи с этим в самое ближайшее время целесообразно произвести инвентаризацию всех бюджетополучателей, в результате которой должно быть произведено четкое разделение бюджетополучателей на две категории: бюджетные учреждения с соответствующими правами и ограничениями, с финансированием по смете расходов при субсидиарной ответственности государства; другие бюджетополучатели, отношения государства с которыми должны строиться на основе договоров или посредством выделения субвенций или субсидий из бюджета.

Что касается бюджетных учреждений, то требование государства (как субсидиарного ответчика) к ним должно заключаться в том, что все денежные потоки его (в том числе и внебюджетные) должны быть прозрачны и подконтрольны органам федерального казначейства.

С введением Бюджетного кодекса РФ и наличием в нем ст. 289 появилась возможность внедрить в бюджетное право понятие нецелевого использования бюджетных средств. Но одного этого явно недостаточно для улучшения контрольной деятельности, т.к. эффективность финансового контроля напрямую зависит от наличия четких законодательных документов, содержащих нормативы, стандарты, лимиты, санкции, ограничители в использовании государственных средств, а также от полномочий, функций, прав, которыми наделены контролирующие органы. Применить систему штрафов к нарушителям бюджетной дисциплины без этого не представляется возможным.

Теоретики контроля утверждают, что спецификой любого контроля, как элемента управления, является его вторичность: ведь контролировать можно лишь то, что уже имеется независимо от контрол. Финансовый контроль не является сам по себе инструментом непосредственной организации финансовой деятельности, он имеет целью устранение или улучшение данной деятельности.

Эту теорию в полной мере опровергают казначейские технологии на стадии предварительного и текущего контроля за целевым использованием средств федерального бюджета, которые выводят государственный финансовый контроль на новую, более современную и совершенную ступень финансовой политики страны.

Еще одним наболевшим вопросом в деле улучшения работы казначейских органов является несовершенство бюджетной классификации. Она ежегодно пересматривается, но принципиально не меняется; очень громоздка, имеет большие зоны пересечения в ряде показателей: по видам расходов, целевым статьям, экономической классификации. Идентификация каждой операции бюджета (19 знаков плюс код бюджетного учреждения) делает ее крайне сложной для автоматической обработки, требует больших затрат при вводе информации. Неоднозначность толкования содержания экономической классификации приводит к конфликтам между контролирующими органами и бюджетными учреждениями.

Потребности обеспечения сбалансированности бюджетной системы обуславливают необходимость совершенствования взаимоотношений казначейской структуры с кредитными учреждениями. Накопленный опыт показывает, что взаимодействие двух финансовых структур, починенных разным министерствам (ведом-

ствам), зачастую не приводит к общему позитивному результату. Основными трудностями в работе с банками являются отсутствие единой методологии, несогласованность инструктивно-методических документов, различное понимание степени актуальности оперативного решения отдельных государственных финансовых задач и, соответственно, различный подход к их решению. Примером этого может служить отношение к социальным выплатам гражданам: пенсий, пособий, компенсаций и т.д. Несмотря на заключенные договоренности на всех уровнях о гарантиях банков по своевременности и полноте выплат, штрафные санкции, применяемые к банкам за нарушение договоренностей, практика нарушения сроков зачисления выплат на лицевые счета конечных получателей продолжается. И таких примеров различного отношения к реализации государственной финансовой политики можно привести немало.

Без решения вышеперечисленных проблем органами федерального казначейства не могут быть решены поставленные Правительством РФ задачи по действительному регулированию бюджетных пропорций в обществе, централизации государственных финансовых ресурсов и контролю за целевым использованием бюджетных средств. При этом ряд проблем нуждается в разрешении на национальном уровне. Без сбалансированной финансовой, материальной, кадровой и законодательной поддержки со стороны государства невозможно создать по-настоящему эффективную систему федерального казначейства. При этом первоначальные финансовые и иные затраты на реализацию этих мер вскоре, как свидетельствует зарубежный опыт, полностью перекрываются прямой финансовой, а также немалой политической выгодой от функционирования федерального казначейства.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2003 год» большое внимание уделено развитию казначейской системы и совершенствованию казначейских технологий. Наибольшее значение среди них имеет формирование единого счета федерального казначейства, позволяющего повысить оперативность бюджетного регулирования на всех уровнях бюджетной системы России.

Концепция Единого счета федерального казначейства одобрена распоряжением Правительства РФ от 23 января 2000 г. Порядок функционирования единого счета казначейства заключается в закрытии доходных счетов на уровне отделений и перечислении плательщиками всех налогов и сборов на счет УФК региона. Управление федерального казначейства ежедневно распределяет и перечисляет налоги во все уровни бюджетов и государственные внебюджетные фонды, передает информацию ОФК по электронным каналам связи с последующим информированием налоговых и финансовых органов.

Тем самым обеспечивается минимизация разрыва между временем зачисления средств в доход государства и временем, когда они становятся доступными федеральному казначейству для исполнения государством своих обязательств, что, в свою очередь, влияет на эффективность принимаемых решений по управлению государственными бюджетными средствами и снижает объем встречных денежных потоков.

Введение единого казначейского счета не означает ограничения финансовой самостоятельности распорядителей и получателей бюджетных ассигнований в вопросах расходования этих средств при условии, что деньги используются ими в установленном порядке и в соответ-

ствии с решениями вышестоящих распорядителей бюджетных ассигнований. Бюджетные учреждения самостоятельно определяют в рамках закона о бюджете, как тратить выделенные ассигнования для эффективного выполнения возложенных на них функциональных задач.

Другие новые казначейские технологии связаны с регламентацией расходной части бюджетов. Внедрение в практику исполнения федерального бюджета специфических казначейских процедур фиксации элементов платежного процесса, предшествующих совершению кассового расхода, позволяет блокировать рост, а в дальнейшем и появление неисполненных обязательств федерального бюджета (доведение бюджетных ассигнований, уточнение смет расходов, утверждение и доведение лимитов бюджетных обязательств, регистрация принятых бюджетных обязательств и др.).

Введение в действие новых правил финансирования предусматривает, в частности, право получателей средств федерального бюджета осуществлять расходование средств исключительно на основании доведенных до них лимитов бюджетных обязательств; регистрацию заключенных с бюджетополучателями договоров с целью недопущения принятия ими обязательств, превышающих бюджетные назначения; оплату обязательств федерального бюджета по осуществлению расходов (за исключением бюджетных ссуд) на основании документального подтверждения; надлежащей реализации соответствующих договоров; и, наконец, доведение средств федерального бюджета, закрепленных за их главными распорядителями, до нижестоящих распорядителей и получателей средств на основании реестров на финансирование, без зачисления их на счета упомянутых распорядителей и получателей средств.

В целях закрепления за казначейством важнейших функций по регулированию бюджетного процесса требуется разработка целого комплекса документов, уточняющих правовую основу функционирования федерального казначейства. Представляется целесообразным, прежде всего, нижеперечисленное.

Во-первых, внесение изменений и дополнений в действующее законодательство:

- в ст. 20, 21 и 26 Закона «О банках и банковской деятельности» в целях закрепления правового статуса органов федерального казначейства в части ведения лицевых счетов распорядителей средств федерального бюджета и их расчетно-кассового обслуживания;

- в Указ Президента РФ «О федеральном казначействе» от 08.12. 1992 г. и в Постановление Совета Министров и Правительства РФ от 27.08.1993 г., утверждающее Положение «О федеральном казначействе Российской Федерации», фиксирующее фактически сложившееся положение в сфере обращения государственных финансовых ресурсов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации;

- в ст. 854 Гражданского кодекса РФ для усиления иммунитета бюджета в части списания с бюджетных счетов денежных средств без распоряжения исполняющего бюджет органа;

- в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» положений, закрепляющих особенности обращения взыскания на денежные средства, находящиеся на счетах бюджетов;

- в Бюджетный кодекс в части введения термина «казначейская система исполнения федерального бюджета» и утверждения данного принципа как основного рычага государственного регулирования бюджетного процесса;

○ в ст. 13 и 14 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» в целях законодательного закрепления возможности обслуживания органами федерального казначейства бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов.

Во-вторых, разработка нормативных документов:

○ Федерального закона «О системе органов федерального казначейства и казначейской системе исполнения бюджетов»;

○ Постановления Правительства РФ «Об особенностях возвратов налогов и платежей»;

○ Инструкции «О казначейском исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и государственных внебюджетных фондов»;

○ типовой функционально-организационной структуры органов федерального казначейства;

○ порядка информационного взаимодействия федерального казначейства и Банка России;

В-третьих, введение в действующие нормативные документы следующих положений:

○ изменения в классификацию расходов бюджетов РФ, позволяющие органам федерального казначейства вести учет исполнения федеральных целевых программ (путем присвоения им соответствующих кодов); расширить кодирование операций, проводимых в рамках Фонда финансовой поддержки регионов с присвоением отдельных кодов расходов, включенных в ФФПР; а также уточнить содержание статей экономической классификации, включающей несколько видов финансовых операций, различных по своему экономическому содержанию;

○ поправки в первой части Налогового кодекса РФ, устанавливающие, что органами исполнительной власти РФ и органами местного самоуправления могут приниматься решения о предоставлении налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по федеральным налогам и сборам только в том случае (и в той части), если законодательством РФ о налогах и сборах установлены ставки (налоговые обязательства) по исчислению и уплате федерального налога и сбора в доходы регионального или местного бюджетов;

○ изменения в инструкции МНС России, позволяющие перейти на ведение налоговыми органами учета налогов и сборов, уплачиваемых налогоплательщиками по консолидированному налоговому обязательству;

○ изменения в классификацию доходов бюджетов РФ, позволяющие идентифицировать каждый вид дохода от уплаты налогов и сборов, который имеет самостоятельный характер распределения по уровням бюджетов, а также устанавливающие различные коды по каждому налоговому обязательству, обладающему самостоятельными налоговыми ставками;

○ положения, в соответствии с которыми: исключается из практики порядок финансирования по смете расходов хозяйствующих субъектов, выполняющих заказы, оплата которых производится за счет средств федерального бюджета; при формировании финансовых взаимоотношений между распорядителями и получателями средств федерального бюджета ассигнования по смете расходов (с соответствующим доведением лимитов бюджетных обязательств) могут определяться только для бюджетных учреждений, по обязательствам которых собственник (распорядитель средств федерального бюд-



---

жета) несет субсидиарную ответственность (ст. 120 Гражданского кодекса).

Задачи федерального казначейства в бюджетном регулировании возрастают. Если сегодня оно выполняет функции государственного кассира, то в ближайшем будущем оно должно взять на себя обязанности государственного финансового управляющего. Его роль может быть пассивной, когда казначейство осуществляет лишь финансирование в пределах выделенных главными распорядителями бюджетных ассигнований бюджетные учреждения в соответствии с законом о федеральном бюджете. А может быть и активной, когда казначейство жестко регламентирует процесс исполнения бюджетов, контролирует все расходы бюджетных учреждений, следит за соблюдением межбюджетных пропорций, а также управляет всеми государственными активами. Для этого необходима одновременная реализация следующих основных направлений: создание системы финансовой управленческой информации; расширение функциональной деятельности казначейства; совершенствование механизма мобилизации учета и использования государственных финансовых ресурсов; принятие мер по организационному, материальному, техническому и нормативно-правовому укреплению органов федерального казначейства.

## **СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ АЛТАЙСКОГО КРАЯ (1992–2002 ГГ.)**

**Бабенко Н.И.**

Управление министерства по налогам  
и сборам РФ по Алтайскому краю

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 24 января 1990 г. «О государственной налоговой службе» с целью совершенствования системы контроля за соблюдением законодательства о налогах, полнотой и своевременностью внесения платежей в бюджет, повышения ответственности предприятий, организаций и населения за выполнение налоговых обязательств создана в системе Министерства финансов СССР государственная налоговая служба.

1990 г. считается официальным годом рождения государственной налоговой службы (ГНС). На союзном и федеральном уровнях ГНС первоначально входила в структуру Минфина. На областном и районном уровнях налоговая инспекция была самостоятельной. В первую очередь создание ГНС было обусловлено экономическими требованиями времени: на рубеже 1980-1990-х годов были разрешены индивидуальная трудовая деятельность и создание кооперативов. Негосударственный сектор получал все большее и большее распространение в экономике. Требовалась система контроля.

Служба формировалась в основном из кадров, которые уже имели опыт работы по обеспечению поступлений платежей в бюджет и практику контрольной работы, т.к. с 1987 г. в финорганах были созданы налого-

вые инспекции. В 1990 г. общая численность работников службы составляла 836 человек, и это с учетом Горно-Алтайской автономной области. Объем работы возрастал быстрыми темпами. Динамика роста числа предпринимателей такова, что начиная с 1991 г. идет их ежегодное удвоение. На 1 января 2000 г. в налоговых инспекциях работало – 3463 работника, т.е. численность работников в сравнении с 1990 годом возросла более чем в 4 раза. Эта численность осталась на том же уровне на сегодняшний день.

На начальном этапе деятельности инспекций преобладали организационно-технические проблемы – отсутствие оснащения, проблемы с помещениями, нехватка транспорта. Старая законодательная база. Налоговая реформа заключалась не только в реформировании контрольных органов и создании налоговых инспекций. Параллельно шло принятие совершенно новой законодательной базы (законы о налоге на прибыль, о подоходном налоге, введен НДС). Базовыми явились законы РФ «Об основах налоговой системы в РФ» и «О государственной налоговой службе РФ». Впервые в законодательстве были предусмотрены санкции за нарушения налогового законодательства, введено годовое декларирование.

Учитывая разветвленную структуру налоговых органов, ответственность и исполнительность ее сотрудников, государство дополнительно возлагает на налоговиков контроль за исполнением «неналоговых» законов о применении в денежных расчетах с населением ККМ, об обороте спирта и спиртосодержащей продукции, лицензированием отдельных видов деятельности, поручает с 1 июля 2002 г. регистрацию юридических лиц. С января 2001 г. от внебюджетных фондов переданы вопро-

сы учета поступлений и контроля отчислений в пенсионный фонд, фонд социального страхования, фонд медицинского страхования. С 1997 г. налоговым органам стали доводиться задания по поступлению платежей в федеральный бюджет.

Проблемная экономическая ситуация в России к 1995 г. и рост социальной напряженности, усложняют отношения с налогоплательщиками.

Неопределенность социально-экономического положения, напряженный график труда, неустойчивое финансовое обеспечение — основные причины в этот период высокой текучести кадров в инспекциях.

В 1997 г. разработана и принята программа «Основные направления развития налоговой службы Алтайского края», которая определяет стратегические перспективы становления налоговой службы — правовое и кадровое обеспечение; проблемы формирования и развития бюджетов; повышение уровня налоговой грамотности населения; информатизацию налоговых органов, интенсификацию их работы.

Принимается первая «Программа повышения налоговой культуры населения края». Ежемесячно проводятся пресс-конференции, «Часы прямого провода», «Дни открытых дверей».

С июня 1997 г. еженедельно по средам на телеканале «Вечер» выходит программа «Совершенно не секретно», периодически — 10–15 минутная программа «Налоги: проблемы и реальность» на ГТРК «Алтай». Кроме того, большой популярностью пользуется телевизионная игра «Узнай» для старшеклассников.

В октябре 1997 г. при руководстве ГНИ по краю создан экспертный Совет ученых, целью деятельности ко-

торого является оценка (экспертиза) результатов научно-исследовательских работ, программ и предложений, направленных на повышение эффективности работы налоговых инспекций. В Совет вошли ведущие ученые вузов Алтая.

Налоговая инспекция становится более доступной и контактной, растет уровень налоговой грамотности налогоплательщиков.

В 1998 г. был осуществлен переход работников налоговых органов края на государственные должности федеральной государственной службы, он сопровождался сокращением численности и новыми квалификационными требованиями к образовательному уровню специалистов.

В районных и городских газетах (21 источник) систематически выходят специальные страницы по налоговой тематике.

С января 1998 г. в практику работы вводится вручение «Сертификатов доверия» — это еще один фактор, способствующий формированию позитивной общественной оценки деятельности налоговых органов. В настоящее время сертификаты доверия имеют 107 предприятий Алтайского края, из них 4 предприятий получили золотые сертификаты доверия.

Весной 1998 г. при Алтайском государственном техническом университете под эгидой налоговой службы края создана кафедра «Государственная налоговая служба». Студенты инженерно-экономического факультета, обучающиеся на этой кафедре, получают специальность «Государственное и муниципальное управление» и являются кадровым потенциалом инспекций Алтая. В 2003 г. пройдет первый выпуск студентов.

23 декабря 1998 г. Указом Президента России Государственная налоговая служба преобразована в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам.

**1999 год.** Вводится в действие первая часть Налогового кодекса Российской Федерации.

С апреля в крае успешно введены — налог с продаж, единый налог на вмененный доход.

В Алтайском крае создан Совет ветеранов налоговой службы, призванный решать проблемы жизни и деятельности людей, посвятивших себя нелегкому делу по сбору налогов.

**2000 год.** По инициативе налоговых органов Алтая организована и проведена первая межрегиональная научно-практическая конференция «Проблемы и пути развития налоговой системы на современном этапе», которая стала первой из проводимых ежегодно научно-практических конференций.

Постановлением администрации Центрального района г. Барнаула от 23 мая 2000 г. № 1308 был зарегистрирован Учебно-консультационный центр при Управлении МНС России по Алтайскому краю\*, который осуществляет работу по информированию налогоплательщиков. На базе УИЦ проводятся курсы повышения квалификации работников налоговых органов края. Ежегодно проводится порядка 12–17 курсов, на которых повышает квалификацию 250–300 человек.

В Управлении создана комиссия по досудебным рассмотрением заявлений жалоб налогоплательщиков. За 2002 г. из 171 жалоб 77 жалоб удовлетворены. На 1 янва-

---

\* Теперь — Учебно-информационный центр. См. в Интернет: <http://gni.altai.ru/ukc.php>.

---

ря 2001 г. налоговая служба края состояла из 76 районных и городских налоговых инспекций и краевого Управления.

В течение 2001 г. и в начале 2002 г. налоговая служба Алтайского края претерпела реорганизацию, направленную на совершенствование налогового администрирования и создание межтерриториальных налоговых органов (межрайонных инспекций). После реорганизации по состоянию на 1 января 2002 г. количество инспекций в крае уменьшилось до 41.

Было сохранено 5 городских инспекций, 2 районные инспекции и 5 районных инспекций города Барнаула. Коренным образом изменилась структура всех остальных инспекций края. Вместо 64 мелких районных и городских инспекций было образовано 29 межрайонных инспекций (с предельной численностью свыше 40 человек), которые по налоговому направлению обслуживают несколько административно-территориальных единиц, в них сосредоточено 47% всей штатной численности налоговых органов края. Каждая межрайонная инспекция объединяет 2–3 бывших инспекции, но по численности работников они так и остались малочисленными, 78% всех инспекций края находятся в группе с предельной численностью от 40 до 60 единиц. Реорганизация привела к утере определенного количества квалифицированных кадров (текучесть за истекший год составила 12%); к появлению проблем кадрового, материально-технического и организационного характера.

Повсеместно начался переход на функциональный принцип внутренней организации деятельности.

Прошедший год налоговики работали в условиях продолжения налоговой реформы. При этом 2002 г. по

количеству и глубине налоговых новаций был, пожалуй, одним из наиболее значимых.

Положено начало формированию открытого и общедоступного федерального информационного ресурса — единого государственного реестра юридических лиц.

Поскольку методология исчисления большинства налогов была не просто преобразована, а практически, выстроена вновь, то очевидны и те трудности, с которыми сталкивались работники налоговой системы, да и налогоплательщики. Вместе с тем, во все уровни бюджетных и внебюджетных органов удалось мобилизовать 18 млрд. руб., что составляет 124% к уровню 2001 г. Проверками налоговиков доначислено 700 млн. руб.

На 2003 г. перед налоговыми органами стоят сложные задачи: в рамках провозглашенной Правительством политики экономического роста и продолжения бюджетно-налоговой реформы обеспечить поступление дохода в планируемых объемах во все уровни бюджетов. Введение с этого года упрощенной системы налогообложения, единого налога на вмененный доход от определенных видов деятельности, особую тревогу вызывает предъявление транспортного налога за 516 тыс. транспортных средств физическим лицам.

Существенно меняются и формы работы с налогоплательщиками. Стоит задача повышения качества оказываемых налогоплательщикам услуг, снижения факторов субъективного влияния при взаимодействии налогоплательщиков с налоговыми органами, переход к бесконтактным формам взаимодействия, исключение из практики работы многочасовых очередей. Среди прочих задач:

- ликвидировать случаи, когда предприниматели не представляют отчеты и не проходят проверку;

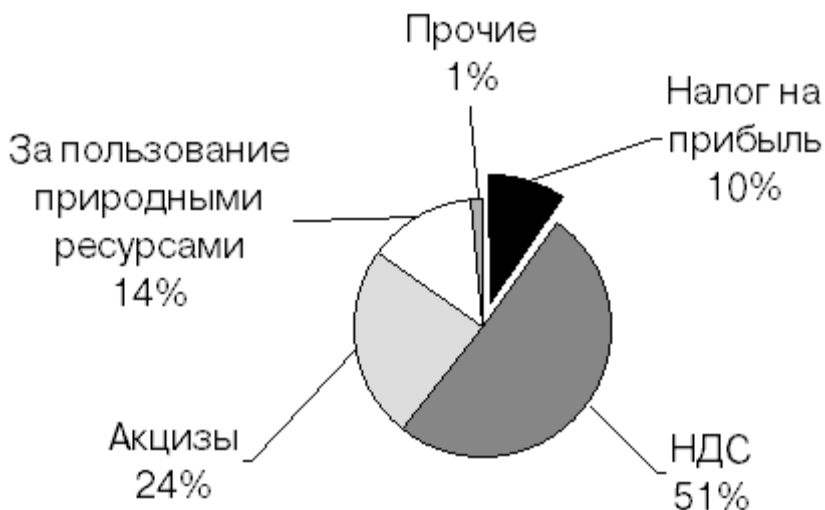


○ обеспечить поэтапный переход на технологии электронного представления декларации не менее чем 50% налогоплательщиков.

○ работать более жестко и целенаправленно по прививанию налоговой дисциплины налогоплательщикам.

Приоритетная роль в решении проблемы повышения эффективности налогового контроля отводится камеральным проверкам. Подготовка к регистрации предпринимателей с 1 апреля. Правительством до сих пор не принята стратегия развития России до 2010 г., не решены вопросы реформирования налоговой политики.

**Рисунок 3. Поступления в федеральный бюджет по типам налогов и сборов, в % (на 1 марта 2003 г.)**



## **РЕЗУЛЬТАТЫ ПЕРВОГО ГОДА РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ: ПРИОБРЕТЕНИЯ И ПОТЕРИ АЛТАЙСКОГО ПЕНСИОНЕРА**

**Трофимов Б.А.**

Отделение ПФР–ЕПС по Алтайскому краю

В 2002 г. началась реализация реформы в системе государственного пенсионного страхования. Хотелось бы подвести некоторые итоги первого года реформирования и отметить ряд положительных и отрицательных моментов, в первую очередь касающихся включения в данный процесс пенсионеров Алтайского края – пенсионеров сегодняшнего дня и тех, кто выйдет на пенсию через 10–15 лет.

Реформа, как и всякая реформа, не взяла и не появилась абсолютно бесосновательно. Этапу преобразования или реформирования пенсионного страхования в Российской Федерации предшествовал ряд веских причин и тенденций.

Дореформенное законодательство находилось в тупиковом состоянии по нескольким причинам:

1. Размеры пенсии отличал «плоский» характер. Это значит, что пенсия не зависела от доходов граждан, точнее эта зависимость сводилась к нулю. Размеры пенсии зависели от стажевых характеристик, то есть от срока работы. Так, например, пенсия в 2000 г. составляла приблизительно 1100–1150 руб. и разрыв в объемных показателях был нивелирован и независимо от доходов конкретного человека, трудовая пенсия была практически у всех равной.

2. В связи с выше обозначенным явлением ни у работодателя, ни у работника не было заинтересованности в отчислении дополнительных платежей в Пенсионный фонд, так как не было прямой зависимости размера пенсии от размеров платежей.

3. Следующее. Вспоминая 1996–1998 гг. — тяжелую историю неплатежей, когда задержки по выплатам на предприятиях в Алтайском крае достигали 3-х месяцев и более. Именно тогда предприятия и не платили взносы в Пенсионный фонд. А ведь объемы страховых платежей формировали бюджет ПФР и средств соответственно не хватало на выплату пенсий тем людям, которые ушли на пенсию 10–20 лет назад.

Эти тенденции лет прошедших указывали на то, что реформирование просто неизбежно.

Перестройка пенсионной системы также необходима и исходя из перспективы демографической ситуации, которая может сложиться к 2010–2014 гг., когда соотношение между работающими и пенсионерами может достигнуть единицы, то есть, складывается тенденция увеличения количества пенсионеров и уменьшения количества работающих граждан.

Для сравнения: в 1997 г. такое соотношение составляло 1,45 работающих граждан на одного пенсионера. И работающие не могли сформировать необходимый страховой фонд на выплату пенсий.

4. Реформа также направлена на решение еще одной важной задачи, а именно: вывод теневой части заработной платы и ее легализация. И страховые отчисления в Пенсионный фонд должны делаться с уже легализованной зарплаты. Средства, которые поступали в Пенсионный фонд в 1997–2000 гг., являлись базой для на-

числения пенсий, но они в свою очередь были в два раза меньше официальных данных Госкомстата по начисленной зарплате по России. То есть, исходя из статистики, становится очевидным, что часть зарплаты платилась в «черную», или же предприятия и вовсе не делали страховых взносов в ПФР.

Суть всего реформирования в целом сводилась к переходу от прямой распределительной к распределительно-накопительной системе пенсионного обеспечения. То есть появилась необходимость ухода от социального вспомоществования и переход на режим социального пенсионного страхования.

Основные принципы, которые закладывались на переходный 2002 г.: не ухудшить фактическое состояние по выплатам пенсий тех пенсионеров, кто заработал свои права в старом пенсионном законодательстве и перед кем государство несет обязательства, а даже, напротив, по мере возможности улучшать это состояние.

Реформирование системы пенсионного обеспечения займет 10–20 лет. Через 10 лет впервые будущие пенсионеры в составе своей пенсии будут получать накопительную часть, а через 20–25 лет на пенсию будут выходить те молодые люди, которые начинают зарабатывать свои пенсионные права сейчас. Именно эти показатели и определяют долготу периода реформирования.

Определены общие тенденции перемен в данной системе, а теперь хотелось бы остановиться на некоторых задачах реформирования пенсионного обеспечения в Алтайском крае.

В первую очередь – социально-политическая задача, которая носила общероссийский характер: «Не ухудшить, а улучшить». И она успешно реализована и в крае.

Только на начало 2002 г. уравниены в выплате пенсий около 100 тысяч работающих пенсионеров. Так, в Алтайском крае сложилась проблемная ситуация, касающаяся бюджетной сферы, а именно, в системе здравоохранения. Там средний и младший медперсонал, продолжая свою трудовую деятельность и получая пенсию, был ограничен в ее выплате. Стоял вопрос: среднему и младшему медперсоналу уходить из системы здравоохранения. И здесь назревала серьезная проблема: где найти заполнение этих мест, ведь зарплата оставляла желать лучшего. И вот эта проблема разрешилась. Были также уравниены в правах и другие работающие пенсионеры.

Далее, около 15 категорий, таких как: инвалиды I группы, пенсионеры в возрасте старше 80 лет, имеющие иждивенцев и т. д. Этим категориям были повышены пенсии и с 1 января 2002 г. выплачены.

Очень важен позитив в решении задач, которые принципиальны для пенсионной системы: рост доходов в бюджет ПФР в целом. И здесь в крае отмечается положительная тенденция. Только за прошлый год доходы Отделения ПФР-ЕПС по Алтайскому краю выросли на 50%, притом, что зарплата по статистическим данным выросла на 23–24%. Получается, что чистыми 26% — это тот прирост, который стал возможен благодаря выводу зарплат из тени. В целом же по России рост доходов ПФР по сравнению с 2001 г. составил 30%.

На данном этапе нельзя дать положительные оценки заинтересованности застрахованных лиц в получении зарплаты легально. Люди скорее живут сегодняшним днем. И для них лучше получать в «черную» больше сейчас, чем задуматься о будущем. Это прослеживается на реальном примере. В прошлом году было назначено око-

ло 40 тысяч пенсий. Назначение уже велось в соответствии с новым законодательством и пенсия состояла из базовой и страховой частей (накопительная часть в пенсии появится у более молодых поколений, а именно у тех кто выходит на пенсию через 10 лет). Так вот, из этих 40 тысяч пенсионеров, около 8 тысяч не получили страховую часть, так как предприятия не перечисляли на нее платежи. И здесь право каждого отстаивать свои права или продолжать молчать и лишаться определенной суммы каждый месяц при получении пенсии. Здесь ПФР пытается как-то решать вопрос, предоставив застрахованному лицу достоверную информацию о местах работы и заработной плате в определенные периоды трудовой деятельности.

Так, в январе-феврале 2003 г. был проведен пилотный проект по информированию застрахованных лиц, которым предстоит выйти на пенсию в 2003–2004 гг., о состоянии их индивидуального лицевого счета за 2000–2001 гг. Было по краю разослано более 22 тыс. такого рода писем. Получено запросов по данной информации около 1,5 тыс. Из них — каждое третье-четвертое письмо, направленное в адрес ПФР, связано с несоответствием той зарплаты, которая была и есть, и той, которая указана в извещении о состоянии индивидуального лицевого счета. Число обратившихся составляет 450 человек. По каждому обращению были проведены документальные проверки. В результате, только 10 человек, кому работодатели внесли корректировку по зарплате, получили ошибочную информацию из-за технической ошибки работодателя. Оставшиеся 440 человек подтвердили, что они получали зарплату «в черную». Они заведомо пошли на снижение своей пенсионной базы и расстави-

ли соответствующие акценты: лучше получать сегодня «в черную», чем увеличивать свой пенсионный капитал.

Хочется сказать и о перспективах пенсионеров сельской местности. Здесь прогнозы достаточно пессимистичны. Это прогноз тех же 2010–2015 гг. В крае на данный момент уровень зарплаты находится на предпоследнем месте в Сибирском федеральном округе. А зарплаты в сельской местности края и того ниже, соответственно выплаты в федеральный бюджет и в ПФР составляют не 28%, а 20,6%.

Просчитали на перспективу несколько моделей платежей и размеров по старому и новому пенсионному законодательству для работника сельской местности. Здесь на лицо значительная дифференциация с размерами пенсий как внутри края, так и относительно других территорий.

Вызывает определенные опасения вступление в силу законов о межбюджетном разделе и межбюджетных полномочиях. Алтайский край - край дотационный, и даже в бюджетной сфере размер зарплаты, например, тех же учителей, уступает нашим соседям из других регионов; именно это и приведет к снижению размеров пенсий для будущих пенсионеров в 2010 –2015 гг.

Еще один минус – не урегулирован в правовом плане вопрос, касающийся районного коэффициента в базовой части пенсии наших земляков. Данный коэффициент для Алтайского края составляет 15%.

В данной реформе, как и в любом новом процессе, есть свои плюсы и минусы.

**Плюсы:**

1. Рост размера зарплаты.
2. Рост доходов Отделения – на 50%, в то время как по России – на 30%;


3. Есть вещи важные как для края, так и для России. Заработал механизм пенсионного страхования и — как важнейший элемент страхования — индексация того пенсионного капитала, который формируется и у работающего населения. Это значит, что индексация проведена не только пенсионерам, но и работающему населению, и их начальный пенсионный капитал вырос на 30,7%. Этот элемент подтверждает страховой характер и сохранение покупательской способности отчислений;

4. Реально начал работать и накопительный элемент. Сейчас он выведен на федеральный уровень, там идет его размещение в ценные бумаги РФ. В данный момент прорабатывается нормативно-законодательная база, которая реально вовлечет в инвестиционные проекты все население России, в том числе и жителей края.

Что дает реформа, с ее потерями и приобретениями, алтайским пенсионерам?

Принципиально сформирован новый свод законов, правил, некий кодекс, который при вовлечении всех работодателей в процесс реформирования в перспективе даст возможность сформировать более высокие доходы для лиц пенсионного возраста. С другой стороны, при том состоянии экономики в крае, при невосприятии правил новой пенсионной реформы, по которым сейчас будет начисляться и рассчитываться пенсия, можно получить негативные тенденции. И здесь скорее будет больше потерь, чем приобретений.





**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ  
И ПРАКТИЧЕСКИЕ  
ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ  
ГОСУДАРСТВА НА ЭТАПЕ  
РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ**

## **ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

**Руденко А.М.**

Счетная Палата Алтайского края

Внешнему государственному финансовому контролю (ГФК) сегодня уделяется особое внимание, ибо только по результатам независимого, объективного анализа и оценки происходящих процессов в экономике страны можно принимать эффективные управленческие решения во всех областях сложного экономического механизма.

Поэтому сегодня назрела необходимость радикальных изменений не только в организации ГФК, но и в его содержании, а также правовом обеспечении. Представляется, что основой для формирования эффективной системы ГФК должен служить очевидный факт, что экономика России – это единый организм. И единое экономическое пространство страны не предполагает регионализацию экономики. В этой связи, система финансового контроля должна охватывать всю экономическую и финансовую сферу страны по вертикали.

Последнее время большое внимание в выступлениях и дискуссиях о становлении внешнего ГФК уделяется способам и методикам оценки эффективности использования государственных средств и имущества. И, действительно, здесь есть проблемы. Вот такой пример: по президентской программе проводится компьютеризация сельских школ, расходуется миллиарды рублей, про-

верки показывают, что почти все деньги расходуются по целевому назначению. Однако работает компьютеров меньше половина из-за отсутствия специалистов на селе. Отсюда эффективность этого мероприятия 50%, а то и меньше! Есть и другие примеры.

Каждая бюджетная организация имеет свои задачи и цели, связанные с исполнением бюджетных полномочий. Очевидно, что единую для всех методику оценки выбрать сложно. Тем не менее, как в качественном, так и в количественном значениях эффективность возможно определить.

Как же лучше подойти к построению системы критериев оценки эффективности и что включить в ее сферу, как увязать воедино результаты всего бюджетного процесса? По всей видимости, следует исходить из того, что за основу механизма оценки эффективности осуществления органами власти и управления бюджетных полномочий должна быть принята определенная совокупность методов и решений создания информационного пространства управления и обеспечения эффективной деятельности в перспективе.

Сегодня не существует специальных стандартов оценки комплексного показателя эффективности исполнения бюджетных полномочий и не сложилось четкого, как линейное уравнение, определения. Однако, по нашему представлению, эта система должна строиться на определенных принципах управления и включать набор функций управления.

Представляется, что на входе системы располагается информация об объекте исполнения бюджетных полномочий: организационная форма, вид и цели деятельности, состояние финансовых и материальных ре-

сурсов. На выходе — результат финансово-хозяйственной деятельности. По нашему мнению, система критериев оценки эффективности реализации бюджетных полномочий должна удовлетворять потребности в информации органов исполнительной и законодательной властей для принятия решений в области регулирования бюджетного процесса.

Однако существует сложная и спорная проблема: объективно оценить ситуацию, связанную с деятельностью органов власти и управления по использованию ими права управления государственной собственностью и эффективностью результатов осуществления своих полномочий. Это объясняется рядом причин.

Первая и наиболее важная из них — отсутствие научно-обоснованных методик определения такого универсального показателя как эффективность. Вторая, не менее важная, связана с большим количеством элементов их внутреннего содержания, требующих индивидуализации подходов, поскольку наблюдается высокая динамичность трансформации их видов, а также той ролью, которую они играют в обеспечении конечного результата.

Как отмечалось выше, существенным фактором, отрицательно влияющим на результативность проведения и реализацию результатов контрольных мероприятий, является отсутствие методических подходов. Структура и использование элементов этого процесса остаются в значительной степени подвержены субъективной оценке. В этой связи, принятые органами власти управленческие решения по результатам контрольных мероприятий могут быть неэффективными либо совсем ошибочными.

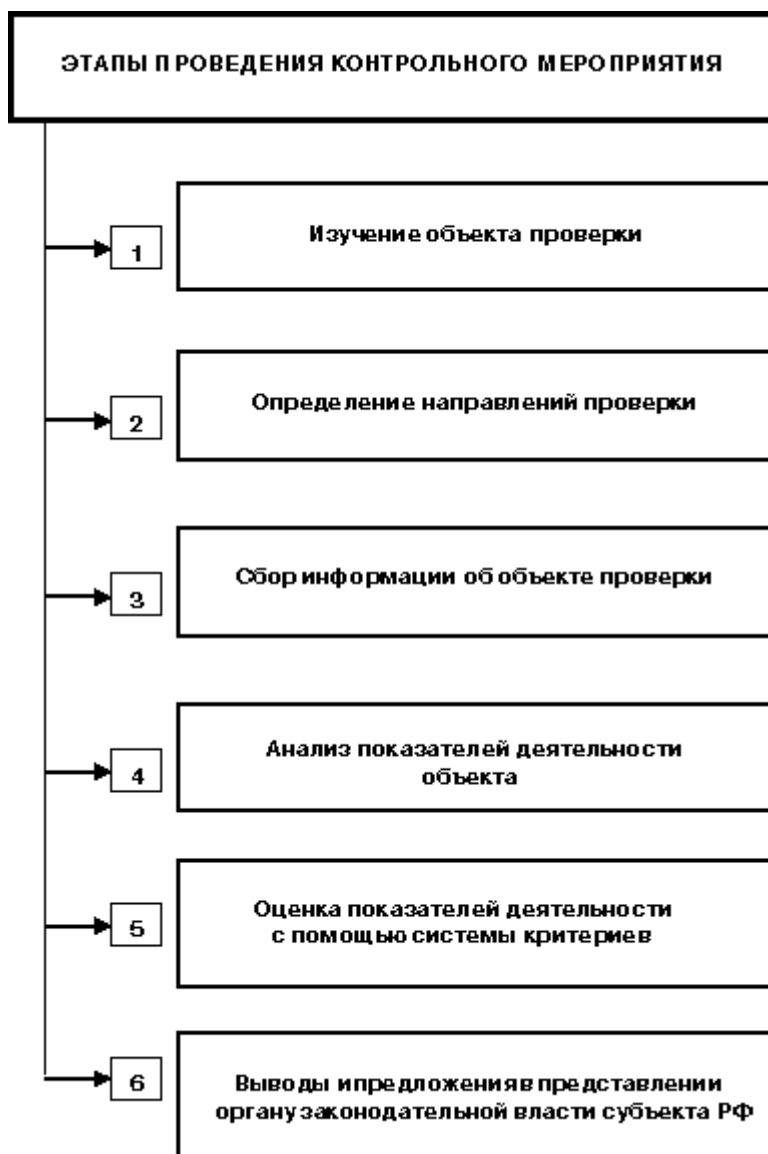
Другая важная особенность, которую необходимо учитывать при оценке эффективности работы бюджетных организаций, унитарных и других предприятий вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из государственного бюджета или государственную собственность, либо управляют ею, имеют предоставленные органами власти субъектов налоговые, кредитные и иные льготы и преимущества — это используемая система критериев оценки, которая действительно бы давала объективную информацию о предмете исследования. Проблема заключается в том, что в связи с отсутствием утвержденной представительными органами власти методики оценки, обязательной для всех к исполнению, организации, имеющие отношения к бюджетным средствам и государственной собственности, даже сами органы исполнительной власти, оспаривают результаты контрольных мероприятий.

Проблема заключается в выборе субъектами разной системы показателей оценки, их опыта, знаний, интуиции аналитиков, а это, на наш взгляд, в данной ситуации недопустимо.

Как показывает опыт работы Счетных палат субъектов РФ, результаты контрольных мероприятий являются следствием совокупного воздействия всех составляющих этапов процесса проверки деятельности организации (рис. 4).

Как видно из рисунка, системность контроля достигается последовательностью использования различных форм и способов его осуществления. Следование субъектом контроля предложенной схемы проведения контроля позволит определить достоверность источни-

Рисунок 4. Содержание основных этапов процесса проведения контрольных мероприятий



---

ков информации, всесторонне анализировать и синтезировать фактический материал, таким образом, устанавливать последовательность дальнейших действий.

Начальным этапом контрольного мероприятия является разработка программы его проведения. В программе отражаются основные этапы процесса проведения контрольного мероприятия.

На первом этапе — «изучение объекта проверки» — ведется сбор информации из внешних источников о деятельности объекта проверки, проводится предварительное знакомство с организационной структурой, особенностями деятельности, исследуется имущественное состояние.

На втором этапе, исходя из полученной информации об объекте проверки из внешних источников, определяются конкретные направления проверки, выделяются наиболее значимые области контроля, определяются масштабы и границы, сроки и количество проверяемых объектов. На этом этапе может уточняться программа проверки.

После утверждения программы подготавливается поручение на проведение проверки и исполнитель на законных основаниях приступает к сбору информации об объекте проверки. На этом этапе определяется правовое и нормативное поле деятельности данного объекта проверки.

На этапе оценки показателей деятельности объекта проверки определяется вид хозяйственно-финансовой деятельности, номенклатура продукции, виды работ и предоставляемых услуг, а также порядок расчетов. Исследуется принятая учетная политика, основные потребители, принципы организации системы оплаты труда.

На этом же этапе осуществляется первичная оценка состояния бухгалтерского учета и отчетности.

На следующем этапе особо важным и сложным для принятия управленческих решений по результатам проведенного контрольного мероприятия является оценка результатов деятельности объекта с помощью определенной системы критериев. Проблема заключается в выборе критериев. С одной стороны, выбор должен обеспечивать условия для понимания результатов проверки; с другой стороны, возникает ответственность за принятые органами законодательной и исполнительной властей решения на основе результатов оценки.

Существующая в настоящее время практика оценки деятельности бюджетных учреждений, унитарных и других предприятий, использующие в своей деятельности государственные средства или имущество и имеющие установленные в законном порядке льготы и т.д., носит, скорее всего, формальный характер и не решает многих конкретных задач, стоящих перед органами власти и управления.

На наш взгляд, система критериев оценки эффективности и качества, во-первых, должна пройти жесткий отбор экспертами на предмет обоснованности и объективности, во-вторых, иметь законодательную норму, ибо заказчиком в данном случае выступает собственник государственных средств и имущества — законодательный орган власти.

Естественно, для того чтобы в полной мере представить картину методологического, информационного, правового и организационного обеспечения процессов подготовки и реализации механизма оценки эффективности использования государственных средств и имуще-



ства, необходима разработка концептуальных моделей, которые дадут возможность установить перечень входных и выходных данных для принятия действенных решений по управлению государственными средствами и имуществом.

Чтобы сузить круг рассматриваемых вопросов, рассмотрим методические подходы к определению эффективности работы государственных унитарных предприятий, имеющих особенности как в правовом положении их организации, так и в определении и оценке результатов их деятельности. В большинстве случаев — это специализированные организации и учреждения, призванные непосредственно участвовать или способствовать выполнению каких-либо социально-экономических программ, коммерческий эффект в которых не всегда ставится целью деятельности. В этой связи возникает проблема определения социального эффекта при условии рационального и эффективного использования государственных средств и имущества.

Предлагается при создании государственных унитарных предприятий, а также после очередного финансового года, проводить оценку имущественного и финансового положения с использованием специальной системы критериев, результаты которой должны фиксироваться в специальном регистре для дальнейшего использования. При рассмотрении результатов деятельности за очередной год либо в другие установленные сроки экспертами (экспертом должен выступать комитет по управлению государственным имуществом) должна проводиться оценка произошедших изменений показателей и на этой основе формироваться предложения по изменению политики управления финансами унитарных предприятий.

Предложенная нами система критериев оценки эффективности деятельности унитарных предприятий, состоящая из двух групп, может дать полезную информацию для повышения эффективности управления ими.

По нашему мнению, первая группа показателей в системе оценки должна характеризовать изменение в имущественном положении за анализируемый период работы. К ним относятся:

- стоимость чистых активов;
- доля компонентов оборотного капитала в общем объеме текущих активов;
- изменение наличия собственных оборотных средств;
- состояние собственного капитала.

Из критериев оценки финансового состояния унитарных предприятий наиболее характерными для определения границ финансовой устойчивости, являются динамика показателей второй группы:

- обеспеченности собственными оборотными средствами;
- текущей ликвидности;
- платежеспособности;
- финансовой независимости;
- соотношение оборачиваемости дебиторской и кредиторской задолженности.

Стоимость чистых активов показывает объем активов предприятия, созданный за счет собственных финансовых ресурсов. Показатель чистых активов является определяющим размер уставного капитала унитарного предприятия по результатам деятельности и в связи с этим имеет особенности расчета.

---

Показатель доли каждого компонента оборотного капитала в общей сумме текущих активов определяется для оценки состояния фактической ликвидности оборотных средств и их платежеспособности в соответствии с имеющимися обязательствами.

Оценка изменения наличия собственных оборотных средств проводится для корректировки дивидендной и инвестиционной политики унитарного предприятия, связанных с потерей оборотного капитала или его ростом в связи с увеличением производства продукции.

Информация о состоянии собственного капитала предприятия используется собственником (в лице комитета по имуществу) для оценки текущей деятельности менеджмента унитарных предприятий, эффективности реализации установленной дивидендной и инвестиционной политик, а также контроля за сохранностью переданного в пользование государственного имущества и денежных средств при его организации.

Коэффициент соотношения заемных и собственных средств характеризует сумму заемного капитала, используемого предприятием в расчете на единицу собственного капитала. Используется при расчете эффекта от использования заемного капитала.

Для принятия управленческих решений оценке подлежит также показатель соотношения динамики кредиторской и дебиторской задолженности за исследуемый период.

В случае необходимости перечень критериев можно дополнить, однако оценить деятельность менеджмента по сохранности и эффективности использования государственных средств и имущества достаточно объективно возможно и при наличии указанных показателей.

Развитие предложенной системы оценки эффективности, создание общегосударственной, региональной и местной оперативных информационных систем позволят:

- оперативно выявлять недостатки в системе управления государственными унитарными предприятиями и др.;

- определять качество и эффективность реализации принятых органами законодательной и исполнительной власти тех или иных целевых программ и других инициатив;

- своевременно реагировать на изменения внутренней и внешней экономической среды.

Важность наличия оперативной информации, отражающей состояние всей совокупности объектов государственного финансового контроля трудно переоценить как для достижения поставленных целей при утверждении очередного государственного бюджета, так и получения большего эффекта от реализации своих бюджетных полномочий органами власти и управления всех уровней.

## **Литература**

Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях». М., 2002.

Закон Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Закон Российской Федерации от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (с изменениями от 29 ноября 2000 г.).

---

Постановление Правительства РФ от 29.01.2001 г. № 81 «Об аудиторских проверках федеральных государственных унитарных предприятий».

Постановление Алтайского краевого Совета народных депутатов от 03.07.2002 г. № 182, о законе Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края».

Войтенко Л.В. Проблемы совершенствования государственного финансового контроля // Финансовый контроль. 2001. № 1.

Материалы Международного семинара «Взаимодействие высших федеральных и местных контрольно-ревизионных органов». 30 июня – 2 июля 1999 г. М., 1999.

Пансков В.Г. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране // Финансы. 2002. № 5.

Родионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002.

Саунин А.Н. Аудит эффективности – требование времени // Финансовый контроль. 2002. № 7–8.

Степашин С.В. Новые задачи – новые способы решения // Финансовый контроль. 2001. № 1.

Столяров Н.С., Саморуков Д. Доктрина выживания регионов. // Финансовый контроль. 2002. № 4.

Финансовый контроль в Российской Федерации: проблемы организации и управления: Материалы «круглого стола». М., 2002.

Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит: Теория и практика применения в России. М.: «Финансы и статистика», 1997.

## **ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РЫНКА ЗЕРНА (СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД)**

**Никитин В.М.**

Филиал ВЗФЭИ в г.Барнауле

События последних лет (2001–2003 гг.) со всей очевидностью показали целый ряд парадоксальных явлений при производстве и реализации зерна в Российской Федерации. Одно из таких явлений – трудности, связанные с продажей зерна. Одна из причин в том, что сократились государственные закупки и в этой сфере царят неразбериха и коррупция, а рыночная инфраструктура все еще не развита.

Не так давно основным агентом по государственным закупкам сельхозпродукции и продовольствия была Федеральная продовольственная корпорация (ФПК), созданная Минсельхозпродом. Она получала бюджетные ссуды, товарные кредиты и кредиты банков под гарантии Минфина, но корпорация не смогла конкурировать с коммерческими структурами, которые закупали продукцию в ранние сроки и по низким ценам, а затем перепродавали ее, в том числе федеральному Фонду, по более высоким. В результате средства из бюджета перекочевывали на счета коммерческих структур, повышались розничные цены на продовольствие, кроме того, ФПК, не имея своей инфраструктуры (складов, холодильников, зернохранилищ), передоверяла поставки посредникам, не забывая о своих комиссионных. Таким образом, ФПК опорочила саму идею создания торгово-закупочных кор-

пораций и, в конце концов, была ликвидирована, но возродилась в виде Федерального агентства по регулированию продовольственного рынка (ФАП) с почти теми же функциями, проблемами и неспособностью рационально стимулировать аграрный сектор с помощью государственного заказа. Унаследовало оно и огромную задолженность своей предшественницы перед государством.

Зарубежный опыт показывает, что государство в лице торгово-закупочных корпораций гарантирует производителям приобретение определенного количества их продукции по фиксированным ценам. Если условия реализации оставшейся у крестьян продукции грозят снижением доходности до опасной черты, проводятся **закупочные интервенции** или используются гарантированные цены, которые должны обеспечить возмещение нормальных производственных издержек и прибыль, необходимую для расширения производства. В то же время, **товарные интервенции** позволяют защитить потребителей (покупателей), увеличивая предложение продукции из государственных фондов и тем самым, способствуя снижению рыночных цен.

В настоящее время субъектами российского рынка зерна кроме крестьян являются действующие в регионах унитарные предприятия-заготовители, элеваторы и зернохранилища, переработчики, банкиры, поставщики техники, горюче-смазочных материалов, запчастей и удобрений, перекупщики. Все субъекты рынка связаны не только с производителем зерна, но и между собой. Это хитросплетение связей усугубляет плачевное состояние крестьянина, так как каждый из участников этой «системы» стремится извлечь максимальную выгоду с минимальным риском и, в конечном счете, средства из бюд-

жета перекочевывают на счета коммерческих структур, повышаются розничные цены на продовольствие.

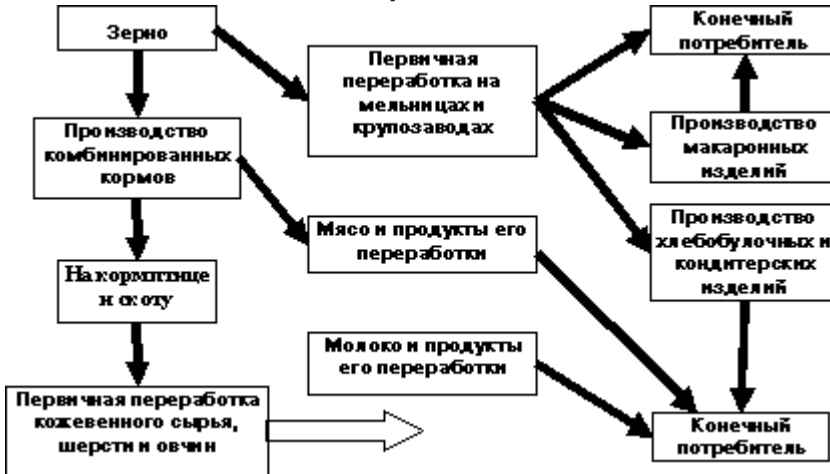
Основной причиной дикости современного рынка зерна, как, впрочем, и других сегментов рынка материальных ресурсов и сырья, является деятельность субъектов в атмосфере антагонизма. С большим трудом и очень медленно приходит понимание того, что к взаимной выгоде на селе нужно строить бизнес на совершенно иной основе, в тесной интеграции и всерьез заняться развитием сырьевой базы. Все больше компаний стали включать крестьянские хозяйства различных форм собственности в свои бизнес-схемы, создают холдинги, занимаются управлением сельхозпроизводством. У некоторых из них есть свои перерабатывающие предприятия, нефтебазы, элеваторы, МТС, торговая сеть. Крестьяне стремятся интегрироваться в такие холдинги, когда видят в этом свою выгоду.

Анализ потоков зерна показывает, что значительная его часть уходит от сельхозпроизводителей перекупщикам, а еще одна немалая часть используется внутри хозяйств, причем использование зерна на корм скоту и птице в хозяйствах оказывается малоэффективным. В то же время, крупные зерноперерабатывающие предприятия, оснащенные современным высокопроизводительным оборудованием, испытывают трудности в обеспечении своих производств сырьем. Поэтому трудности реализации зерна в условиях хороших урожаев порождены вовсе не перепроизводством его, а полной разбалансированностью этого сегмента рынка. По этой же причине, закупочная интервенция, предпринятая правительством в 2002–2003 гг., не обеспечит стабилизации рынка зерна.

Для организации регионального рынка зерна необходим системный подход к этой проблеме. Здесь мы приведем лишь основные положения такого подхода.



**Рисунок 5. Продовольственные и сырьевые цепочки**



Следует заметить, что зерно является началом нескольких важнейших продовольственных и сырьевых цепочек, как это показано на рис.5.

Это означает, что необходима сбалансированная структура производства зерна. В последние годы стала падать культура земледелия, возросла засоренность полей, уменьшился урожай и его качество. К тому же, изменился, несмотря на «рынок», ценовой механизм закупок. Он ориентирован преимущественно на заготовки зерна третьего класса. Пшеница с содержанием белка первого и второго класса сегодня имеет такую же цену. Это не стимулирует и не ориентирует предпринимателей производить хорошую продукцию.

Отсутствие в России высокобелкового зерна – это итоговый результат сложившейся технологии ее возделывания, отсутствия четкой государственной программы производства отечественной пшеницы. Установивше-

еся в сознании многих мнение о том, что природные условия России не позволяют нам конкурировать с ведущими в мире производителями высококачественного зерна – миф. В наиболее близких по природным условиям степных провинциях Канады – Альберта, Манитоба, Саскачеван – средняя продуктивность яровой пшеницы не только не выше урожайности яровой пшеницы в научных учреждениях черноземной полосы Урала и Западной Сибири, но на несколько центнеров ниже – 1,75 и 2,15 т/га соответственно. То есть потенциал этих регионов России для производства высококачественного зерна даже выше, чем в Канаде.

Для обеспечения сбалансированности рынка зерна необходимо возродить активную деятельность научных учреждений, развернуть показательные хозяйства во всех потенциально эффективных зонах производства зерна. На основе результатов деятельности таких хозяйств можно с уверенностью формировать нормативы цен и регулировать последние, применяя закупочные интервенции на торговых площадках и зерновых биржах.

Надо сказать, что в настоящее время в России нет зерновых бирж, отвечающих всем требованиям к созданию и функционированию таких организаций. Опыт организации биржевых торгов с использованием ресурсов Сибирской межбанковской валютной биржи (СМВБ) показал, что участие большого числа продавцов, особенно мелких и средних, ограничивается установленными биржей правилами. Эти правила ориентированы, прежде всего, не на интересы продавца и покупателя, а на обеспечение безрисковой деятельности самой биржи.

В этих условиях становится актуальной проблема использования эффективных финансовых инструментов



## **ФИНАНСОВЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА РОССИИ**

**Юдина И.Н.**

Филиал ВЗФЭИ в г.Барнауле

Важнейшим фактором, способствующим поддержанию устойчивого экономического роста в России, является развитие **эффективного инвестиционного процесса**. Существуют внешние и внутренние финансовые стимулы для роста. К внешним относятся — благоприятная конъюнктура мировых рынков, приток капитала извне и «эффект девальвации». Однако эти факторы нельзя отнести к долгосрочным. Например, внешнее финансирование в виде инвестиций (особенно портфельных) и кредитов очень чувствительно к мнению зарубежных инвесторов и кредиторов, их готовности принимать на себя повышенные риски. Особенно это опасно для стран со слабой внутренней финансовой системой и непоследовательной макроэкономической политикой. Как показал докризисный период, поспешная валютная либерализация и ставка на приток краткосрочных (по существу спекулятивных) денег может спровоцировать и усугубить кризис.

Важно, чтобы «управляемость» финансовыми ресурсами и денежной массой в целом обеспечивалась национальными экономическими рычагами. Ведь если «короткие» ликвидные иностранные деньги будут доминировать в денежной массе, то любое их движение может иметь дестабилизирующее экономическое воздействие на всю экономику. Как известно, практически во всех «кризис-

ных экономиках» Латинской Америки и Юго-Восточной Азии доля иностранных ресурсов и их отношение к ВВП в преддверии кризиса были очень высокими.

Вообще привлечение внешних инвестиций любой ценой по принципу: чем больше, тем лучше, также неоправданно. Сама экономика подчас бывает не готова «поглотить» всю денежную массу в отсутствие эффективно инвестиционного спроса и оказывает дополнительный прессинг на цены.

В посткризисный период в нашей стране (2000–2002 гг.) сформировались очень благоприятные условия для мобилизации внутренних финансовых источников экономического роста: выросла прибыльность и ценовая конкурентоспособность отечественных производителей (стратегия импортозамещения при укреплении рубля); увеличились кредиты реальному сектору; рост реальных доходов населения и профицит бюджета впервые за всю 10-летнюю историю финансов суверенной России создает реальные предпосылки для инвестиций в реальную экономику.

Но у этих позитивных тенденций есть и обратная сторона. Например, профицит не всегда является признаком здоровой, динамично развивающейся на основе внутренних резервов экономики, а есть временный результат внешних факторов. Если правительство не знает как разумно распорядиться этим излишком (например трансформировать его через различные механизмы в инвестиции или направить на оздоровление промышленного и банковского сектора), никакие ожидания устойчивого роста не сбудутся. Сейчас в кабинетах законодательной и исполнительной властей (Министерство промышленности, науки и технологии) разрабатываются

проекты «инновационного прорыва», когда на отобранные десять инновационных приоритетных проектов в бюджете заложены средства в сумме 200 млн. долл. (по 20 млн. долл. на каждый) в качестве начальной стадии для раскрутки этих проектов и привлечения частных инвестиций. Бюджетные деньги должны вернуться уже через 1–2 года в виде 1 млрд. долл. и продемонстрировать нашим и зарубежным инвесторам эффективность вложений в наукоемкий сегмент отечественной экономики.

Хотелось бы остановиться еще на одной стороне формирования денежного предложения в национальной экономике. Денежная масса создается денежными властями через механизм депозитно-кредитной мультипликации, в т.ч. через кредитование правительства и коммерческих банков. Например, до 80% всех обращающихся в мире долларов возникли в результате финансирования различных бюджетных программ (по данным ФРС при величине денежной базы 700 млрд. долл. в октябре 2002 г. на государственные казначейские облигации, находящиеся в портфеле ФРС приходится 600 млрд. долл., причем более половины — «длинные»). Т.о., экономика изначально получает существенный инвестиционный потенциал, который мультиплицируется по мере подключения к работе с длинными бумагами частного сектора.

В России, как известно, условия для создания «длинных» денег еще не созданы. Основной источник эмиссии на сегодня — это приток нефтедолларов в страну и их покупка Банком России. Связывая избыточное количество долларов и эмитируя рубли Банк может спровоцировать раскручивание инфляции и ограничить потенциал для роста в будущем. Излишняя ликвидность пока что не

трансформируется в эффективные инвестиции, а привлекательных финансовых инструментов на фондовом рынке пока что недостаточно. Правда, в последние два года наметилась положительная тенденция роста такого сегмента рынка ценных бумаг, как корпоративные облигации. Но и здесь сдерживающим фактором остается нерентабельность отечественных предприятий (до 46% всех промышленных предприятий — убыточна).

В целом же стоит отметить, что российская финансово-банковская система еще находится на довольно низком уровне развития: кредитные институты не способны предоставить российским компаниям необходимый объем финансовых ресурсов, процентные ставки находятся на высоком уровне, нет эффективных механизмов кредитования. Очевидно, что большая часть данных проблем носит институциональный характер в макроэкономическом масштабе (инфляция, отсутствие механизма рефинансирования, слабая защищенность кредиторов и заемщиков и др.).

Несмотря на тенденцию увеличения объема как российских, так и зарубежных кредитных ресурсов у отечественных компаний, их объем явно недостаточен, потребности экономики в финансовых ресурсах огромны. В этой связи, выбранная в настоящее время политика правительства по управлению государственным долгом на среднесрочную перспективу, направленная на существенное увеличение внутренних заимствований, не представляется эффективной и еще больше ухудшит ситуацию. В условиях снижения инвестиционной активности внутри страны (по данным Минэкономразвития, в 2002 г. инвестиции в основной капитал выросли на 3%, в то время как в 2001 г. на 8,7%, а в 2000 г. — на 17,4%),

государство, осуществляя масштабные внутренние заимствования, будет конкурировать с частным заемщиком. То есть финансовые средства, которые могли бы быть использованы в отраслях, будут отвлекаться государством. Это может привести к так называемому эффекту «вытеснения инвестиций» («crowding out»), как это происходило в 1996–1997 гг., что нанесет огромный ущерб экономическому развитию с вытекающими негативными последствиями для инвестиционной деятельности в стране.

Для сильной экономики небольшой дефицит (3% от ВВП) приемлем для поддержания роста. Как правило, в большинстве развитых стран существует дефицитный бюджет, но это в первую очередь, объясняется социальными расходами. Но и в этом случае бюджетный дефицит не мешает снижению процентных ставок и поддержанию приемлемой инфляции (что, как известно стимулирует рост).

Большую роль по формированию условий для долгосрочного роста на современном этапе должны сыграть сбережения населения и их трансформация в инвестиции через банковский сектор, и других участников рынка долгосрочного капитала (например, пенсионные фонды). Для этого опять же нужно вводить федеральную систему гарантирования депозитов в банковской системе и осуществить реформу управления в корпоративном секторе.

### **О качестве экономического роста и угрозе «голландской» болезни**

Премьер правительства Михаил Касьянов заявил, что основной прирост экономики обеспечивается сегодня за счет добывающих отраслей и металлургии, которые составляют примерно 20% в структуре экономики: Это говорит о том, что зависимость от традиционного



экспорта остается весьма высокой. По данным Минэкономразвития 4-процентный рост обеспечивается исключительно за счет хорошей внешнеэкономической конъюнктуры, однако при ее ухудшении реальный уровень роста составит 1,5–2%. «При нынешней структуре экономики мы обречены на рост ВВП 1–4% в год, – подчеркнул премьер, – глобальные задачи с такими темпами решить нельзя». Главный экономист московского представительства Всемирного банка Кристоф Рюль называет основными «вкладчиками» в ВВП сектор услуг и сырьевые отрасли: в январе – феврале 2003 г. темпы роста в добывающих отраслях составили 9,1%, в обрабатывающей промышленности – 4,7% (см. таблицу 1). В дальнейшем все будет определять уровень мировых цен на нефть. По прогнозам, по итогам года ВВП в России может вырасти на 5–5,5%.

**Таблица 1. Темпы роста в отраслях, ориентированных на внешний и внутренний рынки, в %**

	1999	2000	2001	2002
Цветная металлургия	8,5	11,3	4,9	6,0
Черная металлургия	14,4	15,6	-0,2	3,0
Топливная	2,4	5,0	6,1	7,0
Лесная	17,2	9,5	2,6	2,4
Средневзвешенное	8,3	9,1	4,2	5,5
Электроэнергетика	0,2	1,8	1,6	-0,7
Химическая	21,7	14,3	6,5	1,6
Машиностроение	15,9	15,5	7,2	2,0
Стройматериалы	7,7	7,6	5,5	3,0
Легкая	20,1	22,0	5,8	-3,4
Пищевая	7,5	7,1	8,4	6,5
Средневзвешенное	11,2	10,6	6,3	2,5

**Источник:** Госкомстат России, оценка Всемирного банка.

На среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.) намечена стратегия диверсификации, т.е. ускоренного развития несырьевого экспорта. Инструментами для этого являются стимулирование инвестиционной активности предприятий путем создания гарантийно-страховой системы поддержки российских экспортеров и оптимизации механизма изъятия природной ренты в целях выравнивания норм отдачи на вложенный капитал в добывающих и перерабатывающих секторах (проект закона о недрах).

С позиции краткосрочных (фискальных) интересов слабый (недооцененный рубль) сулит значительные выгоды с точки зрения поддержания роста. Но такая стратегия в долгосрочном периоде приведет к консервации сложившихся в экономике ценовых диспропорций и обострения «голландской болезни» — гипертрофированное развитие сырьевых экспортных отраслей. Отрасли, работающие на внутренний рынок, будут отсекаются от финансовых потоков, необходимых для развития производства. Уже сейчас рубль стоит около 3 центов, а если в перспективе его цена упадет до 2 центов, то можно навсегда забыть о сколько-нибудь серьезном геоэкономическом влиянии России (такой рубль никому не будет нужен даже на постсоветском экономическом пространстве).

Дальнейшая ориентация на ослабление рубля лишь ради интересов корпоративных образований вряд ли необходимо. Гораздо важнее макроэкономическая стабильность и укрепление ПБ. Это финансовый имидж страны и способность выплачивать долг. Ради этих целей и уменьшения зависимости от внешнеторговой конъюнктуры ЦБ накопил достаточные золотовалютные запасы (более 53 млрд. долл.) в условиях высоких цен на нефть.

Искусственная слабость рубля ведет к снижению уровня жизни затрудняет обслуживание внешнего долга. Объективных предпосылок для укрепления рубля в долгосрочной перспективе пока нет из-за слабости институциональных преобразований. Они позволят создать условия для необратимого сокращения утечки капитала и активного притока прямых и портфельных инвестиций в страну.

Если же сейчас начать активно укреплять рубль путем прекращения рублевой интервенции, то при ускорении падения доллара начнется бегство от доллара и курс может упасть до уровня 1998 г., этот сценарий эксперты именуют искусственной финансовой стабилизацией. Столь значительная ревальвация рубля гарантировано остановит промышленный рост. Рост валютных резервов ЦБ фактически говорит о том, что осуществляются валютные интервенции, поддерживающие доллар и не допускающие удешевление его курса.

### **Литература**

Россия: экономическое и финансовое положение: Инф.-аналитический бюллетень. М.: Банк России, 2003 (январь).

Проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.) / Центр стратегических разработок. М., 2002.

Интернет-ресурсы – <http://www.nalog.ru>, <http://www.minfin.ru>, <http://main.finiz.ru>.

## **ФИНАНСОВЫЙ АНАЛИЗ НА ОСНОВЕ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

**Виноградов М.А.,**

**Котов Г.В.,**

Алтайский государственный университет

**Пронь С.П.,**

Филиал ВЗФЭИ в г. Барнауле

Российская экономика в настоящее время характеризуется нарастанием динамизма и неопределенности. В этих условиях перед руководством предприятий особенно актуальна проблема принятия решений, адекватных сложным рыночным ситуациям. Получить информацию, необходимую для разработки данных решений позволяет, в том числе, и финансово-экономический анализ.

Классический финансовый анализ, как особое направление комплексного экономического анализа, дает информацию о текущем и будущем финансовом состоянии предприятия, меняющемся под влиянием внешних и внутренних условий и управленческих решений. Основная цель: на основе системы показателей определить место предприятия в метасистеме, т.е. в окружающей экономической среде, и определить стратегию развития в ней. Это обуславливает необходимость следующих свойств, являющихся несомненными достоинствами получаемых оценок – это внешняя объективность, глобальность и универсальность [1–3].

Однако, практика показывает, что при определении тактических решений и выявления узких мест в деятель-

ности предприятия, перечисленные достоинства выступают как недостатки:

- показатели рассчитанные на основе данных внешней отчетности, баланса и отчёта о прибылях и убытках, являясь внешне объективными, для руководства самого предприятия имеют низкую практическую ценность;

- расчет показателей проводится по окончании отчётного периода (как правило, квартала или года), и эта глобальность оборачивается статичностью и моментностью, т.е. отсутствием информации о промежуточных значениях этих показателей сумм оборотов, образовавших балансовые данные;

- универсальность системы показателей, позволяющая сравнить предприятия между собой, для конкретного предприятия приводит к потере информации, определяемой его специфичностью и уникальностью, которая отражена в детализации бухгалтерского плана счетов.

Таким образом, если сохранить при проведении финансового анализа связь с бухгалтерской информацией, которая формируется по принципам документарности, всеохватности и непрерывности, то аналитик получит в свое распоряжение значительную часть необходимых данных. Управленческое решение будет базироваться на обоснованных оценках текущего состояния предприятия. Появляется возможность осуществлять эффективный контроль за ходом исполнения намеченных планов, сравнивать отклонение достигнутых показателей от запланированных.

Другой функцией финансового анализа, особенно востребованной в современных условиях, является поиск резервов повышения эффективности работы предприятия. Данное направление анализа способствует ре-

ализации принципов развития предприятия в условиях ограниченности ресурсов.

В то же время, на современных предприятиях невозможно осуществление всех функций финансового анализа без использования современной вычислительной техники и программных средств. Наличие в бухгалтерских базах данных сотен тысяч проводок за годовой период делает невозможным эффективный анализ экономических процессов, протекающих на предприятии, основанный на ручной обработке информации. Необходимо использование программных комплексов, автоматизирующих расчеты и аналитическую обработку исходной информации.

Современный финансовый менеджер (небольшой или средней по размеру компании) может использовать компьютерные средства и технологии с различными уровнями:

(а) микроуровнем простых стандартных финансовых функций в составе универсальных компьютерных программ;

(б) уровнем сложных программных инструментов (надстроек), реализующих аналитико-прогнозные методы в составе универсальных компьютерных программ для поддержки деловых функций;

(в) уровнем специализированных компьютерных программ для поддержки деловых функций;

(г) макроуровнем национальных и международных финансовых технологий, обеспечивающих финансовое взаимодействие организаций с ее внешней средой.

Рассматриваемые задачи финансового анализа лишь на первоначальном этапе, в первом приближении, могут быть решены средствами уровня (а) или (б) при

---

условии наличия высококвалифицированных специалистов. Оптимальным выбором для предприятий является уровень (в). Потребность в программах финансового анализа этого уровня привела к появлению на рынке программного обеспечения различных систем, позволяющих осуществлять те или иные виды экономического анализа, оценить инвестиционную привлекательность предприятия [1,3]. Значительная часть аналитических программ работает лишь с информацией, получаемой из форм финансовой отчетности. Этой возможности, как говорилось выше, явно недостаточно для полноценной работы аналитических служб. Ведь информация из отчетности отличается неоперативностью, порой недостоверностью, а также отсутствием возможности произвести необходимую детализацию.

В настоящее время появляется новое поколение программ финансового анализа, в том числе, модификации известных программных комплексов, которые дают возможность использовать детальные бухгалтерские данные.

Данный класс аналитических программ основан на тесной связи с бухгалтерским программным обеспечением. К числу подобной систем следует отнести аналитические модули (подсистемы) к бухгалтерским программам БЭСТ, 1 С, корпоративные системы, например, «Галактика» и представляемый здесь программный комплекс «Финансы предприятия», разработанный компанией ЗАО «Эволюция» в 2002 г. Обращение программ к бухгалтерским базам данных позволяет осуществить в автоматическом режиме сложные и трудоемкие расчеты. Результаты анализа становятся более оперативными и обоснованными.

Работа подобных программ сталкивается с серьезными трудностями, связанными с изменениями используемых бухгалтерских программ, а также изменениями в учетной политике. При создании программного комплекса «Финансы предприятия» разработчики приняли ряд решений, позволяющих преодолеть эти трудности.

В основу методического обеспечения разработки положено конечное множество взаимодополняющих категорий объектов, позволяющих построить модель предприятия для анализа на основе данных бухгалтерского учета: предприятие, показатель, расчетная формула показателя, методика анализа, константа, расчетный период, бухгалтерский период, шаблон.

Например, предприятие — это совокупность детальных данных бухгалтерского учёта — план счетов и проводки, импортируемые из подсистемы бухгалтерского учёта, на основании которых строятся финансовые показатели, при этом для каждого предприятия могут быть определены собственные наборы показателей, методик анализа и шаблонов отчётов. Показатель — вычисляется по определённой расчётной формуле с использованием данных определённого предприятия на заданном расчётном периоде. Показатель идентифицируется своим наименованием и создаётся для всех предприятий. В отличие от наименования показателя, его расчётная формула может быть определена как для всех предприятий, так и для каждого предприятия индивидуально. То есть, для различных предприятий **один и тот же** показатель может вычисляться по **разным** расчётным формулам. Показатели объединяются в группы показателей и/или методики. Для каждого показателя пользователь может задать его плановое значение на любом расчётном периоде [4].



---

К числу отличительных особенностей данной программы следует отнести:

1) возможность импорта детальных бухгалтерских данных практически из любых бухгалтерских программ и использование их в аналитических расчетах;

2) оперативный импорт новых бухгалтерских данных;

3) возможность консолидации данных группы предприятий. При этом возможен как анализ данных нескольких предприятий на одном терминальном месте, так и, в случае сходной учетной политики, слияние бухгалтерии в одну базу и работа с данными объединениями, как единым целым;

4) возможность импорта и экспорта методик анализа и шаблонов отчетов;

5) возможность формирования необходимой стандартной отчетности (бухгалтерской, финансовой, налоговой, статистической);

6) гибкость в формировании необходимых показателей и методик анализа, заключающаяся в возможности самостоятельного построения расчетных формул показателей, построения необходимого набора показателей в методиках, формирование отчетов самими пользователями, без привлечения программистов;

7) детализация аналитических показателей по периодам времени;

8) возможность использования средств MS Excel для составления отчетов и др.

Программный комплекс «Финансы предприятия» предполагает использование по трем направлениям:

1. Аналитическая работа на предприятиях. Формируется единая информационная цепочка от бухгалтерии до руководителя. При этом достигается возможность

реализовать в полной мере такие важные принципы экономического анализа как комплексность, оперативность, точность и эффективность.

2. Использование программы в работе аудиторских фирм при выполнении ими сопутствующих услуг. Анализ, проводимый с использованием системы, делает более обоснованными выводы и рекомендации аудитора. Кроме этого, формируемые в системе детальные данные, могут быть использованы в технологии Foresys [5] при построении поверхности, которая разделяет предприятия с удовлетворительным уровнем и предприятия с неудовлетворительным уровнем. Если такая поверхность уже построена, то данные используются в автоматизированной аудиторской системе для вычисления координат предприятия и определения «с какой стороны поверхности оно окажется» [6].

3. Использование в учебном процессе. В настоящее время в обучении студентов экономических специальностей важное место занимает освоение современных информационных технологий анализа экономических данных. Учебными планами вузов предусматриваются спецкурсы по обучению работы с бухгалтерскими программами, АРМ менеджера, финансовыми информационными системами (банков, фондовых бирж и др.).

Программный комплекс «Финансы предприятия» дает возможность выполнить как внешний анализ (по данным финансовой отчетности), так и все стадии внутреннего анализа от экспресс-оценки финансового состояния до углубленного анализа интересующих сторон хозяйственной жизни предприятия. Студенты могут взглянуть на реальную картину происходящих на предприятии процессов, освоить любые из существующих методик анали-

за, разработать свои собственные показатели и методики. Кроме того, они смогут сравнить результаты применения различных методик анализа одних и тех же данных.

Не меньшее значение имеет использование программы в процессе переподготовки кадров (бухгалтеры, экономисты, финансисты и др.). Специалисты-практики получают возможность познакомиться с инструментом, который позволяет оценить текущее состояние предприятия и результаты его деятельности за отчетный период, степень выполнения планов руководства, найти неиспользуемые резервы, прогнозировать будущее финансовое состояние предприятия.

### **ЛИТЕРАТУРА**

1. Соколова Г.Н. Информационные технологии экономического анализа. М.: Экзамен, 2002.

2. Бригхэм Ю.Ф. Энциклопедия финансового менеджмента. М.: РАГС; ОАО «Изд-во «Экономика», 1998.

3. Шеремет А.Д., Сайфулин Р.С. Финансы предприятий. М.: Инфра-М, 1999.

4. Романов А., Лукасевич И. О современных программных системах поддержки инвестиционных решений // Информатизация для финансистов. 1998. № 3–4. С.44–50.

5. Рыцарева Е. Алгоритм Кассандры // Эксперт. 2002. № 42. С.58–61.

6. Пронь С.П. О возможности использования технологии Foresys в автоматизированных аудиторских системах // Шестая краевая конференция по математике: Материалы конференции. Барнаул: Изд-во АлтГУ. 2003.



**СТАТЬИ И ТЕЗИСЫ**

# **ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ДОХОДНЫХ И РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Белых И. Н.**

Комитет администрации Алтайского края  
по финансам, налоговой и кредитной политике

Бюджетным кодексом Российской Федерации к числу основных принципов организации бюджетной системы отнесены принцип разграничения доходов и расходов и принцип самостоятельности бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации. Указанные принципы требуют четкого разграничения полномочий и ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за формирование и исполнение соответствующих бюджетов в рамках законодательно установленных для каждого уровня бюджетной системы доходных источников и расходных обязательств. Однако действующее законодательство не обеспечивает реализацию данных принципов, что негативно сказывается на выполнении органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них функций, ведет к потенциальной несбалансированности бюджетной системы, снижает эффективность использования бюджетных средств.

Несмотря на тенденцию к повышению доли федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации, вызванную, главным образом, проведением налоговой реформы (отмена оборотных налогов) и созданием Фонда компенсаций, бюджетная система Российской Федерации характеризуется достаточно высокой децентрализацией бюджетных ресурсов (таблица 2).

**Таблица 2. Доля федерального бюджета  
в налоговых и неналоговых доходах  
консолидированного бюджета  
Российской Федерации, в %**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Налоговые доходы	44,8	50,3	55,3	61,6	59,2	56,6
Неналоговые доходы (включая доходы целевых бюджетных фондов)	62,1	55,4	39,0	40,3	59,6	51,9
<b>Всего</b>	<b>47,7</b>	<b>51,1</b>	<b>52,7</b>	<b>59,1</b>	<b>63,2</b>	<b>60,2</b>
Из них на:						
финансовую помощь	7,5	5,0	4,4	6,9	8,4	7,6
в т.ч. фонд компенсаций	—	—	—	1,2	1,1	1,0

В то же время органы государственной власти субъектов Российской Федерации и особенно органы местного самоуправления наделены крайне ограниченными формальными (законодательно установленными) полномочиями по формированию своих доходов и расходов.

В части, касающейся доходных источников, более 80% налоговых доходов региональных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов, в основном утверждаемых ежегодными законами о бюджете. При этом, если для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации нормативы отчислений являются едиными и достаточно стабильными, то для местных бюджетов они подвержены постоянным и, как правило, мало обоснованным изменениям. Низкий удельный вес закрепленных на долгосрочной основе отчислений от федеральных налогов и (или) доходов от собственных (региональных или местных) нало-

гов снижает заинтересованность региональных и местных органов власти в экономическом развитии соответствующих территорий, что, в свою очередь, приводит к увеличению «неформальной» налоговой нагрузки на экономику, скрытой дифференциации налогового пространства и искажению условий равной конкуренции.

С точки зрения расходов основной особенностью бюджетной системы Российской Федерации является низкая степень самостоятельности региональных и особенно местных органов власти в формировании своих бюджетных расходов. По данным инвентаризации, проведенной Минфином России и финансовыми органами субъектов Российской Федерации в 1999–2000 гг., общий объем «необеспеченных федеральных мандатов» (нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, возлагающих обязанности по финансированию бюджетных расходов в установленном объеме на региональные и местные бюджеты без предоставления соответствующих доходных источников), достигает 8% ВВП при среднем их исполнении на уровне менее 30%. Кроме того, даже в тех сферах, за которые формально отвечают органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, действуют централизованно установленные нормативы (в т.ч. в отношении заработной платы в бюджетной сфере).

В такой ситуации, с одной стороны, невозможно обеспечить устойчивую сбалансированность региональных бюджетов и, с другой стороны, определить сферу обязательств федерального бюджета как по отношению к населению (в части предоставления установленных федеральными законами социальных пособий и льгот, а

также выплаты заработной платы), так и к бюджетам других уровней (в части предоставления средств на финансирование соответствующих обязательств).

Недостаток законодательно установленных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по формированию доходов и расходов соответствующих бюджетов, а также общая «неразделенность» бюджетов разных уровней оборачиваются недостатком ответственности за проведение на местах рациональной и прозрачной налогово-бюджетной политики.

В 1999–2002 гг. на федеральном уровне был реализован ряд мер, направленных на решение указанных структурных проблем.

В 2000 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», предусматривающий возможность приостановки (отмены) действия законом о бюджете решений, не обеспеченных источниками финансирования. Данная норма активно применялась при формировании федерального бюджета на 2001–2003 гг., что стало одним из существенных факторов обеспечения сбалансированности федерального бюджета и выявления социально и экономически неэффективных бюджетных обязательств (таблица 3).

Несмотря на это, данный механизм обеспечивает лишь временное и частичное решение проблемы, причем только в отношении собственных обязательств федерального бюджета.

Только в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2003 год» впервые удалось приостановить дей-



**Таблица 3. Некоторые показатели реализации п.4 ст.83 Бюджетного кодекса РФ при формировании федерального бюджета на 2001–2003 гг.**

	2001	2002	2003
Приостановлено (отменено) действие нормативных правовых актов — всего :	87	120	97
в т.ч. федеральных законов, законов РФ, законов РСФСР, постановлений Верховного Совета Российской Федерации	43	58	53
– из них в течение 3-х лет подряд			29
в т.ч. нормативных право вых актов Президента РФ и Правительства Российской Федерации	44	62	36
Объем приостановленных (отмененных) обязательств (млрд. руб.) — всего	520,9	380,4	1368,7
– за счет федерального бюджета	520,9	380,4	534,4
в т.ч. обязательства, приостановленные в течение 3 лет подряд			480,7
– за счет бюджета в субъектов РФ и местных бюджетов	—	—	834,3
Объем приостановленных (отмененных) обязательств, установленных федеральными законами, законами РФ, законами РСФСР, постановлениями Верховного Совета РФ — всего	464,4	355,6	1315,5
– за счет федерального бюджета	464,4	355,6	484,8
– за счет бюджета в субъектов РФ, местных бюджетов	—	—	830,7
Объем приостановленных (отмененных) обязательств, установленных нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ (млрд. руб.)	56,5	24,8	53,2

ствие ряда законодательных актов, возлагающих расходные обязательства на бюджеты субъектов Российской Федерации.

В отношении «необеспеченных мандатов» региональных бюджетов наиболее последовательной мерой стал перевод в денежную форму льгот по оплате жилья и коммунальных услуг военнослужащими и сотрудниками

правоохранительных органов с полным их финансовым обеспечением, начиная с 1 июля 2001 г., за счет средств федерального бюджета. В результате объем «необеспеченных федеральных мандатов», возложенных на региональные бюджеты, сократился на 23,9 млрд. рублей, что составляет 9,5% фактических расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в 2002 г. В то же время остается нерешенным вопрос о финансовом обеспечении транспортных льгот, установленных для военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, иных федеральных служащих, общий объем которых оценивается в 21,3 млрд. рублей (45,1% расходов региональных бюджетов на финансирование транспорта).

Начиная с 2001 г. в составе федерального бюджета создан Фонд компенсаций, за счет субвенций и субсидий которого обеспечивается финансирование региональными бюджетами Федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющих детей», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также ряд федеральных законов, устанавливающих льготы для лиц, пострадавших от радиации. Это позволило существенно выровнять возможности субъектов Российской Федерации по реализации указанных законов. Так, на всей территории страны полностью обеспечиваются текущие выплаты детских пособий, кредиторская задолженность по выплате детских пособий сократилась с 23,8 млрд. рублей по состоянию на 1 января 2001 г. до 10,3 млрд. рублей по состоянию на 01.01.2003; с 42% в 2000 г. до 53% за 9 месяцев 2001 г. и до 58% за 9 месяцев 2002 г. возрос уровень возмещения предприятиям и организациям жилищно-коммунального хозяйства льгот, предоставляемых инвалидам.

При этом необходимо отметить, что финансирование за счет федеральных субвенций исполнения тех или иных федеральных законов имеет ряд ограничений. В частности, необходимость 100%-ных покрытий соответствующих расходов приводит к предоставлению значительных объемов субвенций высокообеспеченным субъектам Российской Федерации. Кроме того, усложняется контроль за целевым использованием субвенций и снижаются стимулы для обеспечения их эффективного использования. Более эффективным решением могло бы стать либо финансирование установленных федеральными законами социальных пособий непосредственно из федерального бюджета (при условии их эффективного администрирования Министерством труда России), либо передача полномочий по установлению данных пособий, включая конкретные критерии и условия их предоставления, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, при необходимости, предоставляя им субсидии на условиях долевого софинансирования признанных приоритетными социальных расходов.

С 2002 г. в составе федерального бюджета создан механизм для предоставления указанных субсидий – Фонд софинансирования социальных расходов. В 2002 г. за счет средств данного Фонда в среднем было профинансировано 11% расходов региональных бюджетов на повышение заработной платы в соответствии с Федеральным законом «О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы», а также 25% расходов на выплату адресных жилищных пособий населению, что стало одним из факторов повышения уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг с 64% в декабре 2001 г. до 76% по итогам 11 месяцев 2002 г.

С точки зрения разграничения доходных источников наиболее последовательной мерой, реализованной в 1999–2002 гг., стало закрепление Бюджетным кодексом Российской Федерации распределения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ доходов от налога на добычу полезных ископаемых. В то же время, значения нормативов в части разделения доходов от налога на добычу углеводородного сырья (одного из наиболее неравномерно размещенных доходных источников бюджетной системы) оказались завышенными в пользу субъектов Российской Федерации с установлением дополнительных (за счет снижения доли федерального бюджета) нормативов отчислений в бюджеты «сложносоставных» субъектов.

Кроме того, была проведена централизация неравномерно размещенных доходов (НДС и акцизов на табачные изделия) с передачей в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации более равномерно размещенных и немобильных доходных источников — 100% доходов от федерального налога на доходы физических лиц, акцизов на водку и ликеро-водочные изделия, уплачиваемых при реализации с акцизных складов и 100% земельного налога (до 2001 г. 15% земельного налога зачислялось в федеральный бюджет), а также 60% акцизов на горюче-смазочные материалы.

Изменено распределение доходов от федерального налога на прибыль организаций (зачисление в федеральный бюджет по ставке 6%, зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации по ставке 16% с правом предоставления льгот в пределах ставки 4% и зачисление в местные бюджеты по ставке 2%). Однако это изменение не привело к снижению различий в бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и местного самоуправления.

Таким образом, в целом, несмотря на ряд позитивных тенденций, фундаментальная проблема разграничения на долгосрочной основе между бюджетами разных уровней расходных полномочий и адекватных им доходных источников остается нерешенной.

Основные направления действий по разграничению доходных и расходных полномочий определены в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.:

- законодательное установление требований и принципов по разграничению расходных полномочий;
- сокращение централизованного регулирования расходов, финансируемых из региональных бюджетов;
- ликвидация «необеспеченных федеральных мандатов»;
- закрепление на долгосрочной основе (Бюджетным кодексом Российской Федерации) за каждым уровнем бюджетной системы отчислений от федеральных налогов;
- обеспечение достаточной самостоятельности региональных и местных органов власти в формировании бюджетных доходов за счет соответствующих налогов.

### **Литература**

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998. № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. 12 августа.

Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая // Российская газета. 1998. 6 августа.

Закон Российской Федерации от 12.01.1995. № 5-ФЗ «О ветеранах» // Парламентская газета. 2000. 6 января.

Закон Российской Федерации от 19.05.1995. № 81-ФЗ. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // Российская газета. 1995. 24 мая.

---

Закон Российской Федерации от 24.11.1995. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов» // Российская газета. 1995. 2 декабря.

Закон Российской Федерации от 26.03.1998. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» // Российская газета. 1999. 31 марта.

Закон Российской Федерации от 31.12.1999. № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» // Российская газета. 1999. 5 января.

Закон Российской Федерации от 27.12.2000. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» // Российская газета. 2000. 28 декабря.

Закон Российской Федерации от 19.06.2001. № 80-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 1999 год» // Парламентская газета. 2001. 23 июня.

Закон Российской Федерации от 25.10.2001. № 139-ФЗ «О тарифной ставке (окладе) первого разряда единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» // Российская газета. 2001. 25 октября.

Закон Российской Федерации от 30.12.2001. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» // Парламентская газета. 2002. 4 января.

Закон Российской Федерации от 23.04.2002. № 39-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2000 год» // Парламентская газета. 2002. 27 апреля.

Закон Российской Федерации от 24.12.2002. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» // Парламентская газета. 2002. 28 декабря.

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» // Российская газета. 2001. 21 августа.

# **ВЛИЯНИЕ ЦЕНОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА НА РЫНОК**

**Воронова Н.А.**

Филиал ВЗФЭИ в г.Барнауле

Вступление Российской Федерации в переходный период к рынку потребовало усиления значения ценовой политики в развитии экономики страны. Цены играют ключевую роль в рыночном механизме, однако процессом ценообразования необходимо умело управлять.

В условиях рыночной экономики значение цены огромно. Финансовая политика является составной частью экономической политики государства и включает в себя ценовую политику, которая направлена, прежде всего, на формирование максимально-возможного объема финансовых ресурсов, так как они — материальная база любых преобразований. Цена участвует в формировании, распределении и использовании валового внутреннего продукта и национального дохода, доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы; определяет структуру и объем производства, движение материальных потоков, распределение товарной массы, уровень жизни общества.

До перехода к рынку, в условиях командно-административной экономики и планового развития хозяйства, цена утверждалась директивно, действовал затратный механизм ценообразования, формирование цены происходило в сфере производства. В этот период рыночный механизм ценообразования искусственно подменялся расчетом директивно назначенных цен, которые слабо учитывали спрос и предложение на продукцию, влияние рыночных факторов, конечные финансовые результаты деятельности предприятий.

В рыночных условиях цена формируется в сфере реализации товара, под воздействием законов спроса и

---

предложения, и в основу положен механизм ценностного ценообразования, т.е. установление цен таким образом, чтобы обеспечить получение максимальной прибыли за счет достижения выгодного соотношения «ценность/ затраты».

Цена устанавливается производителем, т.е. собственником товара на рынке. Главной целью деятельности предприятий становится максимизация прибыли. Успех коммерческого предприятия определяют следующие составляющие: научно-обоснованная ценовая стратегия, разумная ценовая тактика; выбор правильной методики установления цены.

Переход к рыночной экономике коренным образом изменяет ценовую политику государства на макроэкономическом и микроэкономическом уровнях. Возникают новые методы, принципы и подходы к ценообразованию, формированию модели цены. В переходный период рыночный механизм ценообразования должен гибко сочетаться с механизмом государственного регулирования цен на отдельные виды товаров и услуг.

Государство регулирует цены на ограниченный круг товаров и услуг, в отношении же подавляющего большинства товаров и услуг, государство рекомендует лишь общие правила и принципы ценообразования<sup>1</sup>. На продукцию предприятий, занимающих монопольное положение на рынке товаров, а также на товары и услуги, определяющие цены во всех сферах экономики и уровень жизни населения (электроэнергия, газ, нефтепродукты, квартплата, тарифы на коммунальные услуги, тарифы на проезд в общественном транспорте), осуществляется государственное регулирование цен. Для регулирования цен предприятий-монополистов, государство устанавливает предельные нор-



мативы рентабельности, верхний уровень цены. Используя систему государственного регулирования цен, можно снижать цены на некоторые виды товаров и услуг определенным группам населения с низкими доходами путем предоставления дотаций. При этом, данный вид товара или услуги может быть куплен по более низкой цене.

Осуществляя государственный контроль за ценообразованием, администрация города Барнаула в 2002 г. скорректировала в сторону уменьшения 66% случаев обращений производителей о повышении цен, на которые распространяются государственное регулирование. В результате работы координационного совета администрации города за год было сэкономлено более 54 млн. руб. бюджетных средств и 40 млн. руб. средств населения<sup>2</sup>.

В течение 2002 г. администрация города с целью экономии бюджетных средств проводила последовательную ценовую политику. Общий экономический эффект пересмотра цен, ценовых соглашений, тарифов в сторону их снижения по данным администрации составил 145,5 млн. руб.<sup>3</sup>

На большинство товаров и услуг цены формируются по определенным правилам, позволяющим учитывать спрос и предложение на данный товар, тип конкуренции, затраты на производство и реализацию продукции, размер предполагаемой прибыли, уровень и ставки уплачиваемых налогов.

Неотъемлемым и важным элементом рынка является конкуренция. Именно она движет экономику вперед, используя такой действенный механизм, как закон стоимости, механизм ценообразования. Конкуренция проверяет производителя на совершенство его произ-

водства, на жизнестойкость и выживаемость; она ставит предпринимателя в такие условия, когда он вынужден (если хочет выжить в конкурентной борьбе) менять многое в стратегии и тактике производства, повышать качество продукции, осваивать ее новые виды, использовать наиболее совершенные и гибкие методы ценообразования.

Рыночный механизм ценообразования должен быть таким, чтобы он создавал условия для конкуренции и ликвидации монополизма в промышленности и торговле и через это способствовал оптимизации их структуры, а также структуры потребления.

Но на практике в современной России один монопольный механизм хозяйствования командно-административной системы заменяется несколькими: крупные монополисты в одной отрасли постепенно начинают расширяться, уничтожая мелких собственников и захватывая под свое крыло другие сверхприбыльные отрасли экономики (в основном в добывающих отраслях).

В настоящее время установилась монопольная власть в экономике нашей страны: 65% экономики страны находятся в руках 8 финансово-промышленных групп. Они поделили между собой нефтяную, газовую, металлургическую, химическую отрасли. Эти 8 монополистов скупают все новые и новые отрасли. «Сибирский алюминий» занимался алюминием, потом слился с «Сибнефтью», а сейчас они создали подразделение по деревообработке. Таким образом, экономика все более монополизирована в руках отдельных собственников, которые уничтожают все средние и мелкие компании путем поглощения их, подрывая этим самым принцип конкуренции.

И эти монополии не хотят пускать на российский рынок зарубежных производителей. Наши автомобилестроители закрывают рынок от иномарок, наши банки не хотят пускать в Россию западные банки, наши страховые компании не хотят пускать своих зарубежных коллег. Та же ситуация в телекоммуникационной области. В итоге: мы страну закрыли, и развитие прекратилось<sup>4</sup>.

Выход из создавшейся ситуации состоит в том, чтобы разрушать сложившиеся монополии, поощрять и создавать конкуренцию. Поскольку, например, появляются конкуренты на рынке сотовой связи, цены начинают снижаться, услуги становятся более качественными, усиливается реклама, таким образом, конкуренция движет экономику<sup>5</sup>.

Еще один пример, приведенный А. Иларионовым по РАО «ЕЭС». Эта государственная супермонопольная организация не только подчинила государственные антимонопольные органы, но и использует их, например, федеральную энергетическую комиссию, в своих целях. Сложилась парадоксальная ситуация, что цены на электроэнергию на внутреннем рынке превышают цены на внешнем рынке.

Доля РАО «ЕЭС» в экспорте российской электроэнергии поднялась с 60 до 92%. Но если посмотреть статистику за период с 1997 по 2002 гг., то продажа электроэнергии за рубеж снизилась с 22 млрд. кВт/ч до 17,9 млрд. кВт/ч, при снижении цены экспорта за этот период с 2,9 до 1,7 цента за 1 кВт/ч, т.е. на 41%. В то время как на внутреннем рынке идет постоянный рост цен на отпускаемую электроэнергию, сегодня цена 1 кВт/ч для промышленных потребителей в России равна 2,1 цента, для сравнения: в США и Германии – 4,1 цен-

та, при условии, что уровень долларовых доходов на душу населения в России в 15 раз ниже, чем в США, соответственно в 15 раз ниже издержки при производстве 1 кВт/ч. электроэнергии, а цены ниже только в 2 раза. Следовательно, цены на электроэнергию должны различаться не в 1,5–2 раза, а намного больше<sup>6</sup>. Т.е. налицо тенденция: если экспортные цены падают, то для компенсации потерь РАО «ЕЭС» взвинчивает цены на внутреннем рынке.

Федеральный бюджет 2003 г. в концентрированном виде отражает суть проводимой государством политики рыночных преобразований, раскрывает основные источники бюджетных доходов и приоритетных бюджетных расходов, основные направления макроэкономической, бюджетно-налоговой и ценовой политик. Некоторые корректировки в параметрах бюджета обуславливаются колебаниями мировых цен на нефть и другие сырьевые товары российского экспорта, графиком платежей по внешнему долгу (пик платежей по внешнему долгу 17,3 млрд. долл. приходится на 2003 год)<sup>7</sup>.

Велика зависимость российского бюджета от экспортно-ориентированных компаний (в первую очередь, топливных), от конъюнктуры мирового рынка нефти, цен на сырьевые ресурсы. Превышение доходов над расходами в 2002 г. в размере 154 млрд. руб. (или 1,4% ВВП) стало возможным благодаря двум обстоятельствам: осеннему росту мировых цен на нефть и решению Правительства РФ вернуть в бюджет средства, непотраченные государственными организациями в установленный срок.

В первом полугодии 2002 г. страна чудом избежала бюджетного кризиса, одной из причин которого явилась установившееся низкая цена на нефть. Средняя цена бар-

реля нефти составила 21,7 долл. в этот период, в то время как доходы бюджета рассчитывались, исходя из цены 23,5 долл. за баррель<sup>8</sup>.

В начале осени мировые цены на нефть стали подниматься вверх. В ноябре среднемесячная цена нефти достигла 26 долл. за баррель. Рост цен на нефть в третьем квартале привел к увеличению экспортной пошлины и поступлений по налогу на прибыль, которые компенсировали общий недобор налогов в доходной части бюджета.

В результате был достигнут профицит бюджета, который составил 154 млрд. руб. в 2002 г., вместо ожидавшихся 178 млрд. Доходы казны составили 2198 млрд. руб., расходы бюджета достигли 2044 млрд. руб. в 2002 г.<sup>9</sup> Стало возможным продолжить формирование финансового резерва (стабилизационного фонда), обеспечивающего своевременную уплату внешнего долга, дальнейшего использования средств фонда для снижения налогов.

Минфин подсчитал, что профицит бюджетов 2004–2005 гг. может составить 1,5–1,7% ВВП, при условии, что среднегодовая цена на нефть будет выше 18,5 долл. за баррель.

Именно благоприятная конъюнктура на мировых рынках сырья помогла правительству, начиная с 2000 г., составлять профицитные бюджеты, и это обстоятельство спасло ситуацию с исполнением бюджета в 2002 г.

#### Проблемы рыночного ценообразования:

○ зависимость бюджета страны от уровня цен на сырьевые ресурсы, цен мирового товарного рынка и курса доллара, а это опасно для экономики страны, т.к. изменение ситуации на мировом товарном рынке может привести к негативным последствиям – дефициту бюджета;

○ неготовность российских предприятий к полноценной конкуренции с иностранными компаниями. К неконкурентному большинству после взлета цен на энергоносители добавятся предприятия-экспортеры металлургического и лесохимического комплексов, обвал производства произойдет в легкой и пищевой промышленности.

Устранить зависимость российского бюджета от курса доллара и цен на сырьевые ресурсы возможно только в условиях стабильно работающей экономики. Но времени на это нет, внешний рынок уже диктует свои условия: это зарубежные конкуренты, на цены которых должны ориентироваться российские производители. Затраты на производство и реализацию продукции не должны превышать цены на аналогичные зарубежные товары. Выполнить данное условие сложно, поскольку происходит неуклонный рост цен на энергоносители, на сырьевые ресурсы, что вызывает новый виток роста цен на всю продукцию промышленности и сельского хозяйства.

Предприятия города Барнаула пытаются решить проблему роста цен на энергоносители путем перехода на использование более дешевых источников тепла путем осуществления газификации. В 2003 г. решается задача использования «голубого топлива» населением и рядом промышленных предприятий: заводом «Кристалл», кондитерской фабрикой «Алтай», ЖБИ-100, БАМЗ, канифольного завода. Газификация позволит повысить экономическую устойчивость работы предприятий, снизить себестоимость продукции за счет уменьшения затрат на топливо, что позволит повысить конкурентоспособность их продукции.

## Литература

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» от 07.03.1995 г. № 239, с изм. и дополн. от 20.08.2001 г. № 593.

<sup>2</sup> Михайлов В. Время нестандартных решений // Вечерний Барнаул. 2003. № 27.

<sup>3</sup> Баварин В.Н. Мы не допустим социальных потрясений: Отчет главы самоуправления В.Н. Баварина перед общественностью города о работе в 2002 г. // Вечерний Барнаул. 2003. № 28.

<sup>4</sup> Рыжков В. От Москвы до самого Алтая // Вечерний Барнаул. 2003. № 6.

<sup>5</sup> Рыжков В. От Москвы до самого Алтая // Вечерний Барнаул. 2003. № 6.

<sup>6</sup> Илларионов А. Содержание реформы важнее ее темпов // Российская газета. 2003. № 4–5.

<sup>7</sup> <http://www.izvestia.ru/economic/article/24945>.

<sup>8</sup> <http://www.izvestia.ru/economic/article/28627>.

<sup>9</sup> Там же.

# **ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ КАК АЛЬТЕРНАТИВА ИНСТИТУТУ ЛЬГОТНОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

**Деркач Н.О.**

Алтайский государственный университет

Реформы в системе пенсионного обеспечения Российской Федерации на современном этапе начали проводиться с 1995 г., когда была разработана первая Концепция реформирования пенсионной системы, изменявшаяся в 1997 г. и в 2001 г. В 1996 г. вступил в силу Закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования», с которого, по сути, и начались реформы. В 2002 г. вступили в силу еще три основных «пенсионных» Закона, в соответствии с которыми в действующую распределительную систему был добавлен накопительный механизм финансирования пенсий. Наряду с этим, в Законе «О трудовых пенсиях в РФ» предполагается совершенно иной подход к льготному пенсионному обеспечению. Институт льготных пенсий просуществовал в России 70 лет, и теперь планируется финансирование таких пенсий осуществлять исключительно на накопительной основе за счет дополнительных взносов работодателей в профессиональные пенсионные системы.

Профессиональные пенсионные системы существуют сегодня во многих развитых странах, но они несут совсем другую смысловую нагрузку, чем те, которые собираются создавать в России. В странах Западной Европы, США, Канаде, Японии профессиональные пенсионные схемы дают возможность тем людям, которые готовы много и добросовестно трудиться, иметь в старости лучшее пенсионное обеспечение. Профессиональные пенсионные системы, создаваемые сегодня в России,



призваны заменить существующий порядок финансирования льготных пенсий.

Специалисты Международной организации труда вообще считают, что применение системы льготного пенсионного обеспечения не имеет будущего и ее следует отменить. Кстати, это было сделано в Казахстане, при проведении в 1996 г. пенсионной реформы. Все, кто не успел выработать необходимый льготный стаж на 1 января 1996 г. (пусть даже 1 день) и достичь льготного пенсионного возраста, выходят на пенсию на общих условиях — мужчины в 63 года, женщины в 57 лет.

За рубежом понятие «льготное пенсионное обеспечение» как таковое отсутствует. В экономически развитых странах (США, Германия, Швеция, Финляндия и т.п.) применяется гибкий возраст выхода на пенсию. Застрахованные имеют возможность самостоятельно решать, когда им становится пенсионерами, в установленных законодательством рамках. Поэтому в большинстве стран Запада имеются данные о законодательно установленном возрасте выхода на пенсию и о среднем фактическом возрасте молодых пенсионеров. При этом фактический возраст выхода на пенсию зачастую на 1–5 лет ниже законодательно установленного.

Профессиональные пенсионные схемы в отличие от государственных финансируются работодателями как на добровольной основе, так и на условиях, определяемых коллективным договором. Данные системы существуют при минимальном вмешательстве со стороны государства и дают работникам, согласным много и добросовестно трудиться, возможность получать в старости хорошие пенсии. При этом профессиональные пенсионные системы являются мощнейшим источником долго-

---

срочных инвестиционных вложений в экономику своей страны. Позволить себе участвовать в дополнительных системах пенсионного обеспечения могут только работниками с относительно высокими заработками. Поэтому в России, на наш взгляд, данные системы будут эффективны для тех, кто сегодня уже участвует в негосударственных пенсионных фондах в качестве вкладчиков.

Для таких же категорий, как учителя, медицинские работники и другие подобная система льготного пенсионного обеспечения в современных условиях, когда в бюджетах разных уровней нет денег на оплату труда данных работников, не может иметь места даже в отдаленной перспективе. В связи с этим получается, что для работников, работающих в тяжелых, особо вредных условиях труда, будет предусмотрено создание профессиональных пенсионных систем, чтобы они накапливали права на досрочную пенсию. Для тринадцати категорий работников старая система льготного пенсионного обеспечения сохраняется.

В общем, институт льготного пенсионного обеспечения, безусловно, нуждается в реформировании, но при этом нужно принять взвешенное решение.

Основная проблема заключается в том, чтобы найти такой вариант создания профессиональных пенсионных систем, который бы удовлетворял интересы трех сторон трудовых отношений: государства, работодателей и работников. Но на сегодня это, на наш взгляд, невозможно — настолько разнятся интересы сторон.

Если государство собирается оставлять списки льготных профессий, то на наш взгляд, целесообразно оставить и какие-то минимальные гарантии пенсионерам-льготникам. Для работника основная трудовая пен-

сия может формироваться за счет отчислений с основной заработной платы, а льготная пенсия — за счет отчислений с различных доплат. Если же работник желает обеспечить себе более достойную льготную пенсию, то тогда он может обратиться в НПФ. Для того же, чтобы работодатели были заинтересованы в улучшении условий труда, можно найти другие способы, а не вводить еще один обязательный налог на труд, который и без того является обремененным.

## **Финансирование системы образования Алтайского края: реальность и перспективы**

**Зырянов Г.П.,**

Администрация Алтайского края

В Алтайском крае действует широкая сеть учреждений образования различного уровня с числом обучающихся (воспитанников) более 520 тыс. человек.

В 2002–2003 учебном году в крае насчитывается 1552 общеобразовательных учреждения, из них 1291 учреждение или 83% находится на селе. Кроме того, в крае функционирует 75 учреждений начального профессионального образования, 44 государственных и 3 негосударственных средних специальных учебных заведения, 10 высших учебных заведений, из которых 2 – негосударственные.

Качественное функционирование такой достаточно обширной сети учебных заведений, модернизация системы образования края, невозможны без формирования эффективных экономических отношений в сфере образования, новых механизмов ресурсного, в первую очередь, финансового обеспечения образовательных учреждений.

Первостепенное значение в решении тех или иных проблем в сфере образования администрация края придает программно-целевому подходу. Количество программ не только ежегодно растет, но и увеличивается их финансовое наполнение. Объемы финансирования по целевым программам, предусмотренные в краевом бюджете 2003 г., почти в 1,5 раза превышают соответствующие ассигнования 2002 г.

Реализация краевых целевых программ позволила осуществить компьютеризацию сельских и городских школ края, укрепить их материально-техническую базу,

улучшить условия организации учебно-воспитательного процесса. Удалось решить вопрос об увеличении в 2 раза объемов финансирования на содержание детей в патронатных семьях. За счет краевых программ осуществляется поддержка особо одаренных детей, приобретаются учебники для малообеспеченных семей, ведется повышение квалификации педагогических работников. В текущем году принято две новых программы: «Единый государственный экзамен» и «Школьный автобус», позволяющие обеспечить проведение эксперимента по введению единого государственного экзамена на территории края, организовать подвоз детей в сельские школы.

Администрацией края ведется активная работа по привлечению федеральных источников финансирования. В прошедшем году по федеральным целевым программам «Дети-сироты», «Дети-инвалиды», «Профилактика безнадзорности и беспризорности» детским интернатам оказана поддержка на сумму 2702 тыс.руб. Ведется строительство детского дома на 175 мест в с. Топчиха и школы-интерната для слабослышащих детей на 180 мест в г. Новоалтайске.

Продолжается строительство школ в городах и районах края. В 2002 г. введено в эксплуатацию 13 объектов.

Ликвидированы долги по оплате труда работников образования и своевременно осуществляется текущая выплата заработной платы.

Однако эти положительные сдвиги происходят на фоне недостаточного финансирования текущего содержания краевых и муниципальных учреждений образования. Например, рост расходов на эти цели в краевом бюджете в 2003 г. составил всего 6% по сравнению с уровнем прошлого года.

Объемы расходов на капитальный ремонт и приобретение оборудования в бюджете края с каждым годом падают. Так, если в 2001 г. на капитальный ремонт краевых учреждений предусматривались бюджетные ассигнования в сумме 6124 тыс. руб., в 2002 г. 4478 тыс. руб., то в 2003 г. только 3920 тыс.руб. Ассигнования на приобретение оборудования в 2003 г. по сравнению с 2001 г. сократились в 2 раза. В связи с этим не приобретаются своевременно учебный инвентарь и оборудование, не ремонтируются должным образом здания образовательных учреждений, в то время как более 50% учебных корпусов нуждаются в капитальном ремонте, физическая и моральная изношенность парка оборудования превышает 70%.

Нормы расходов на содержание и обучение учащихся из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не соответствуют нормативам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 20.06.1992 г. № 409 «О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Крайне негативная ситуация складывается с оплатой коммунальных услуг. Сумма сметных назначений на эти цели обеспечивает лишь 75% от фактической потребности, что привело к задолженности перед поставщиками коммунальных услуг. Аналогичным образом складывается ситуация и на местах.

Среди факторов, отрицательно влияющих на финансово-экономическое положение учебных заведений и системы образования края в целом, следует назвать:

- недостаточный уровень финансирования в силу дотационности региона;
- преобладание субъективных факторов при принятии решений, формировании, утверждении и исполнении бюджета;

○ отсутствие механизма реализации Закона РФ «Об образовании», в частности, противоречия действующей законодательной базы и практики финансирования.

Ст.41 Закона РФ «Об образовании» установлено, что финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе государственных (в том числе ведомственных) и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося (воспитанника) по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения. Однако, эта статья Закона до настоящего времени не действует в связи с отсутствием правового механизма ее реализации.

Формирование бюджетных средств на функционирование образовательных учреждений на всех бюджетных уровнях сегодня продолжает осуществляться исходя из фактических расходов предыдущего года с учетом повышающих коэффициентов, отражающих увеличение расходов, связанных с ростом цен и повышением уровня заработной платы.

Вместе с тем, такое формирование бюджетных средств, как было проиллюстрировано выше, не в состоянии обеспечить нормальное функционирование образовательных учреждений, поскольку фактическая степень обеспеченности текущих расходов составляет всего 40–60% от потребности.

Очевидно, что для достижения стабильного экономического состояния системы образования края и дальнейшего ее развития необходимо комплексное решение ряда проблем, среди которых:

○ разработка новых принципов формирования и исполнения бюджетов всех уровней в сфере образования, переход на нормативное финансирование;

- 
- введение соучредительства образовательных учреждений;
  - привлечение в систему образования дополнительных финансовых ресурсов за счет внебюджетной деятельности, организации работы попечительских советов;
  - обеспечение рационального использования бюджетных ресурсов, контроль за целевым использованием бюджетных средств.

Одной из задач, которую предстоит решить в крае в ближайшее время, является изменение порядка финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений в соответствии с Указом Президента РФ от 28.12.01 № 1501 «О неотложных мерах по улучшению финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений основного общего образования». Решение этой задачи должно осуществляться одновременно с приданием школе статуса государственной, обеспечением выплаты заработной платы из краевого бюджета, введением нормативного финансирования.

На федеральном уровне уже сделаны определенные шаги в данном направлении. Принят в первом чтении Федеральный закон «О государственном стандарте среднего общего образования», в котором сформулированы основные принципы и порядок бюджетного финансирования реализации государственного стандарта среднего общего образования. основополагающим является принцип финансирования реализации государственного стандарта среднего общего образования за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Это позволяет развивать межбюджетные отношения и при необходимости софинансировать реализацию образовательного стандарта путем предоставления финансовой



помощи вышестоящих бюджетов нижестоящим на нормативной основе. В текущем году данный документ намечен к повторному рассмотрению Государственной Думой РФ. С его принятием перед краевыми и муниципальными органами власти встанет задача разработки законодательной базы для перехода на нормативное финансирование подведомственных образовательных учреждений.

В повестке дня сегодня вопрос и о переводе на краевой бюджет учреждений начального профессионального образования, что выдвигает перед образовательной отраслью и бюджетной системой края определенные проблемы. Возникает угроза закрытия ряда учебных заведений.

Другая, не менее важная задача, — использование рыночных форм организации работы, развитие учебными заведениями внебюджетной деятельности. Наиболее успешно эту задачу в крае сегодня решают учреждения начального профессионального образования. Например, в 2002 г. училищами края дополнительно к бюджетным средствам были получены доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в сумме 126,9 млн.руб. Это 25% от бюджетного финансирования. Среди статей доходов особо следует выделить доходы от деятельности учебных мастерских — 37,4 млн.руб., учебных хозяйств — 29,4 млн.руб., оказания платных дополнительных образовательных услуг — 24,6 млн.руб., спонсорских взносов — 10,8 млн.руб. Немалая доля этих поступлений пошла на укрепление материально-технической базы учебных заведений.

Для общеобразовательных школ наиболее характерной формой привлечения внебюджетных средств

---

стали добровольные пожертвования и целевые взносы юридических и физических лиц. В этом плане особо следует отметить практику функционирования попечительских советов образовательных учреждений, создаваемых в соответствии с Указом Президента РФ от 31.08.99 г. На сегодняшний день такая государственно-общественная форма управления осуществляется во всех школах и большинстве муниципалитетов.

Решение проблем финансирования образовательных учреждений невозможно без налаживания строгой финансовой дисциплины, рационального использованием бюджетных средств. К сожалению, как показывают проверки контрольно-ревизионных органов, ряд учреждений образования допускают финансовые нарушения. Так, только в 2002 г. в комитет администрации края по образованию поступило более 60 актов и справок проверок по подведомственным учреждениям. Наиболее характерными нарушениями явились использование средств не по коду экономической классификации, по которому было произведено финансирование, переплата командировочных расходов, использование бюджетных средств для организации внебюджетной деятельности, перерасход фонда заработной платы. Такие нарушения, ведут, в свою очередь, к уменьшению финансирования на соответствующие суммы, что негативным образом сказывается на экономике учреждений.

В заключение подчеркну, что именно многоканальное, многоуровневое финансирование в сочетании с рациональным использованием бюджетных средств будет способствовать укреплению материально-технической базы учреждений образования края, созданию благоприятных условий труда для работников.

# **СОСТОЯНИЕ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ БАЗЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ**

**Колобова Э.И.**

Филиал ВЗФЭИ в г.Барнауле

Основным итогом инвестиционного кризиса в АПК является деградация материально-технической базы его отраслей, представляющая реальную угрозу продовольственной безопасности России. Так, техническая оснащенность сельского хозяйства снизилась до 40–60% к уровню нормативной потребности, а изношенность наличной техники составляет около 70%. Ежегодное выбытие сельскохозяйственных машин превышает их ввод. Об этом красноречиво свидетельствует значение индекса физического объема основных фондов сельского хозяйства, рассчитанного в сопоставимых ценах к предыдущему году. Его значение за период с 1995 по 2001 год варьирует в промежутке 96–97%, т.е. ежегодное сокращение объема основных фондов достигает 3–4%.

На начало 2002 г. полная учетная стоимость основных фондов сельского хозяйства (включая стоимость скота) составила 1,2 трлн. руб., их доля в стоимости всех основных фондов Российской Федерации снизилась с 13,3% в 1996 г. до 6% в 2001 г.

Коэффициент обновления основных фондов по отрасли (без учета скота) в 2001 г. составил 0,66% против 0,56% в 1996 г., коэффициент ликвидации соответственно 1,5 и 2,7%. Данная тенденция приводит к росту степени износа основных фондов сельского хозяйства, которая составляла в 1995 году 37,6%, 1998 году – 46,9%, на 1.01.2002 году – 50,4%, а по машинам, оборудованию и транспортным средствам – близка к 65%.

Идет неуклонное снижение обеспеченности сельскохозяйственных организаций техникой и это притом, что продолжается процесс выбытия земель из сельскохозяйственного оборота. Так, общая площадь сельскохозяйственных угодий, используемых в сельскохозяйственном производстве, в 2001 г. сократилась по сравнению с 1995 г. на 13,7 млн. га или на 6,6%.

**Таблица 4. Обеспеченность сельскохозяйственных организаций тракторами и комбайнами (штук на 1000 га пашни)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Трактора	8,1	7,7	7,4	7,1	5,5
Зерноуборочные комбайны	5,1	5,1	5,1	4,7	3,5
Свеклоуборочные машины	19,6	15,8	16,1	15,9	—

Анализ состояния материально-технической базы сельскохозяйственных предприятий свидетельствует: траектория инвестиционного кризиса в аграрной сфере близка к «точке невозврата» (т.е. процессы разрушения накопленного производственного потенциала принимают необратимый характер). В настоящее время в сельском хозяйстве России складывается специфический тип воспроизводства, характеризующийся преобладанием упрощенных технологий, крайней неэффективностью основных финансовых и производственных параметров. В последние годы аграрный сектор отечественной экономики развивается в режиме «выживания», т.е. в условиях нехватки финансовых ресурсов не только на расширение, но и на простое воспроизводство.

Сельское хозяйство Сибири оснащено материально-техническими средствами в расчете на единицу площади хуже, чем другие регионы страны. Фондооснащенность сельскохозяйственного производства Алтайского края составляет всего 46% от среднего уровня по России. Между тем, экстремальные климатические условия — значительно сильнее выраженная сезонность сельского хозяйства Сибири — и связанная с этим необходимость проведения основных полевых работ в более короткие сроки требуют более высокого насыщения хозяйств региона техникой и другими материально-техническими ресурсами.

В Алтайском крае на 1000 га пашни приходится 5,5 физических трактора. Нагрузка на один зерноуборочный комбайн возросла со 175 га в 1991 г. до 285 га в 2002 г., что в условиях сжатого периода благоприятных сроков уборки урожая в Сибири сопряжено с большими потерями урожая (табл.4).

Идет не только сокращение, но и интенсивное старение парка машин. Доля тракторов, отработавших более 10 лет, составляет свыше 40% тракторного парка. К концу 2001 года в Алтайском крае закончился срок амортизации 80% тракторов, 82% автомобилей, 69% зерновых комбайнов, 62% кормоуборочной техники. Степень износа основных фондов сельскохозяйственных предприятий составила 54%. Ни о каком пополнении машинно-тракторного парка речи не идет, т.к. коэффициент обновления на 1 января 2002 г. по тракторам составил 1,1%, зерновым комбайнам — 2,4%, кормоуборочным комбайнам — 2,7%, в то время как коэффициент ликвидации соответственно — 4,1%, 5,1% и 8,8%. Ситуация с каждым годом усугубляется, село остается без средств механизации.

При существующих ценах на продукцию промышленности даже самые крепкие и рентабельные хозяйства способны приобрести всего одну-три единицы техники. За последние десять лет цены на электроэнергию выросли в 39,5 раза, дизельное топливо – в 97,3, бензин – в 33,7, трактор К-700 – в 61,9, Т-4 – в 54,1, комбайн «Нива» – в 57,2 раза. За это же время цены на зерно повысились всего в 7,5 раза, скот и птицу – в 4,2, молоко – в 5,6 раза. Разница колоссальная. В такой ситуации должна существовать долгосрочная система расчетов сельхозпредприятий за поставляемую технику.

Между тем реальная ситуация складывается таким образом, что наиболее острой проблемой сельских товаропроизводителей остается их неблагоприятное финансовое состояние.

Из комплекса проблем, которые требуют решения, на современном этапе выделяют две наиболее острые, не решив которые нельзя рассчитывать на позитивные сдвиги в АПК в целом. Это восстановление платежеспособности сельскохозяйственных предприятий и расширение их инвестиционных возможностей.

В решении этих проблем необходимо повышение роли государства, в том числе в оказании содействия по освобождению хозяйств от долгов, образовавшихся не без государственного участия. Правительство России делает определенные шаги в этом направлении, но их недостаточно. Принятое решение о реструктуризации долгов предприятий сельского хозяйства даже не позволяет воспользоваться им всем предприятиям, нуждающимся в отсрочке. Для ряда хозяйств, получивших право на реструктуризацию долгов, остается весьма проблематичным выполнение последующих условий по ежегодному внесению платежей, да и установленный срок в 6 лет явно недостаточен.

Основными направлениями деятельности по совершенствованию системы восстановления платежеспособности и обеспечения сельскохозяйственных предприятий финансовыми ресурсами должны стать:

- списание задолженности по пени и штрафам за предыдущие долги;

- введение в практику установления порядка и условий заключения мировых соглашений об отсрочке платежей по долгам на период, достаточный для финансового оздоровления хозяйств;

- организация системы государственных гарантированных, паритетных и защитных цен, обеспечивающих эквивалентность обмена между сельским хозяйством и перерабатывающими предприятиями;

- корректировка положений компенсационной и дотационной политики, ориентация её на выплату дотаций в расчете на единицу товарной продукции;

- создание государственных структур регулирования продовольственного рынка края: оптовых рынков сельскохозяйственного сырья, продовольственной кооперации, резервного фонда материально-технических ресурсов для сельского хозяйства;

**Таблица 5. Инвестиции в основной капитал  
в сельском хозяйстве**

Годы	Общая сумма млн. руб., в фактически действовавших ценах	В% к	
		предыдущему году (в сопоставимых ценах)	общему объёму инвестиций
1999	19675	88,5	2,9
2000	31442	104,9	2,7
2001	37341	106,9	2,7

---

○ переход к системе взимания с аграрного сектора единого сельскохозяйственного налога (возможно в натуральной форме);

○ повышение роли федерального и регионального госзаказа на сельскохозяйственную продукцию, проведение закупочных интервенций;

○ организация системы товарного и льготного кредитования на конкурсной основе.

В последние три года наметился некоторый рост сельскохозяйственного производства. Объем продукции сельского хозяйства в 1999–2001 годах в среднем за год увеличивался на 6,2%. Сократилось число убыточных хозяйств: если в 1998 г. их доля в общем количестве сельскохозяйственных предприятий составляла 88%, то по результатам 2001 г. — 46%. Начиная с 1999 года общий сальдированный финансовый результат предприятий сельского хозяйства является положительным и к 2001 году рентабельность продукции достигла 9,3%, а рентабельность активов — 3,1%. Следует отметить, что в Алтайском крае результаты даже выше, чем в среднем по России. Рентабельность продукции алтайских селян достигла в 2001 г. — 16,4%, а рентабельность активов — 5,0%, но рекордные показатели были достигнуты в 2000 году, соответственно — 20,3% и 5,9%.

Оживление сельскохозяйственного производства, улучшение финансового состояния сельхозпроизводителей способствовало в последние два года притоку инвестиций в сельское хозяйство.

Можно надеяться, что пройдена нижняя точка спада и следует ожидать ежегодного прироста объемов и темпов инвестиций в воспроизводство основных фондов сельского хозяйства.



Основными источниками финансирования инвестиций в отрасль «Сельское хозяйство» являются собственные средства предприятий и организаций. В 2001 г. на их долю приходилось 74,9%.

Иностранные инвестиции в сельское хозяйство в 2001 г. увеличился по сравнению с 2000 г. на 30,7%, в том числе прямые – на 53%, составив при этом лишь 0,4% их общего объема. В 2001 г. инвестиции в сельское хозяйство поступили из 22 стран, в том числе: из Нидерландов – 37,6% от общего объема иностранных инвестиций в эту отрасль, Панамы – 29,8%, Франции – 20%.

Основным источником финансирования капитальных вложений в сельском хозяйстве Алтайского края также являются собственные средства. За анализируемый период удельный вес собственных средств предприятий составлял от 83,9 до 91,5%. Из привлеченных средств основная доля приходится на средства из федерального бюджета, а доля средств из краевого бюджета постоянно уменьшается и в 1999 году она составила всего 12%.

Последнее время активно занимается кредитованием сельского хозяйства Алтайсбербанк. Кредитование сельхозпроизводителей на финансирование производственных затрат осуществляется в том числе и на условиях компенсации разницы в процентной ставке за счет средств федерального и краевого бюджетов, в результате для заемщиков ставка за кредит составляет 10–12%. В 2000 году таких кредитов было выдано на 242 млн. руб., а по состоянию на 1 октября 2001 года Алтайсбербанк прокредитовал 500 сельхозпредприятий и переработчиков на сумму 760 млн. руб. Предоставление этих кредитов позволило многим хозяйствам уйти от товарных и денежных кредитов посредников, которые затем дикто-

вали свои условия расчетов, в том числе и низкие цены на сельхозпродукцию.

Учитывая возможности Алтайсбербанка и других банков, приходится констатировать, что они способны обеспечить кредитование сельского хозяйства на оборотные цели, а вот проблема финансирования поставки техники остается нерешенной. Доля инвестиционных кредитов у всех банков, в том числе Алтайсбербанка, не превышает 4–6%. Причин тому много: это и недостаток «длинных» денег у банков, и непредсказуемость экономической ситуации через 2–3 года, и зависимость сельского хозяйства от климатических условий. Немаловажный фактор, сдерживающий долгосрочное кредитование, — отсутствие отлаженного лизинга. В Алтайском крае имеются буквально единицы посреднических фирм, как правило, дилеров предприятий сельхозмашиностроения, занимающихся поставкой сельхозтехники. Из их числа несколько выделяется «Алтайагроснаб», поставки которого более существенны. Алтайсбербанк кредитует этих поставщиков, но кредиты в основном краткосрочные.

В настоящее время не удалось создать приемлемой для эффективного развития сельского хозяйства модели инвестиционного процесса. На это повлияли отрицательные структурные изменения в экономике, оказавшие непосредственное влияние на аграрный сектор и, в том числе, расширение финансово-кредитного сектора за счет крупных коммерческих банков, которые не заинтересованы в финансовых вложениях в развитие отраслей АПК.

Инвестиционная проблема становится актуальной для аграрной экономики не только на ближайшие годы, но и на перспективу: такой капиталоемкий сектор, как

агропромышленный, не может успешно функционировать и интенсивно развиваться при отсутствии необходимых для этого условий — высоких темпов и значительных масштабов накопления капитала.

Направление долговременных инвестиций в аграрный сектор должно быть обусловлено рыночной конъюнктурой и учитывать риски, возникающие при принятии решений об инвестировании. При этом, финансово-кредитная система должна иметь адекватный механизм по наиболее эффективному использованию инвестиционных ресурсов.

Одно из главных мест в этом механизме должно занимать государство. Это связано с тем, что финансово-кредитная политика государства в сельском хозяйстве призвана стимулировать повышение эффективности производства, структурную перестройку и адаптацию товаропроизводителей к деятельности в новой рыночной среде, развитие инфраструктуры рынка, поддерживать стратегически важные производства и объекты, создавать условия для нормальной конкуренции на внешнем и внутреннем рынках. Инструментами государственной финансово-кредитной политики могут быть:

- прямая бюджетная государственная поддержка товаропроизводителей АПК, оказываемая в виде дотаций и компенсаций, выплачиваемых стратегически важным производствам: племенным, семеноводческим хозяйствам, ветеринарным заводам, а также хозяйствам, отобранным на конкурсной основе для участия в государственных программах;

- безвозвратные капитальные вложения, направляемые государством в принадлежащие ему производства, строительство и реконструкцию мелиоративных систем,

водохозяйственных объектов или предоставляемые на конкурсной основе хозяйствующим субъектам, участвующим в государственных программах;

○ возвратные капитальные вложения, размещаемые на конкурсной основе среди хозяйствующих субъектов, участвующих в федеральных программах, а также государственных предприятий и объектов инфраструктуры;

○ краткосрочные кредиты под льготные проценты, выделяемые производителям АПК коммерческими банками, участвующими в льготном кредитовании на конкурсной основе, с учетом кредитоспособности ссудозаемщиков под залог их имущества. Одна из форм краткосрочного кредитования – государственные залоговые операции с сельскохозяйственной продукцией, осуществляемые за счет льготных кредитных ресурсов;

○ долгосрочные кредиты под льготные проценты, предоставляемые товаропроизводителям АПК на конкурсной основе или самостоятельно коммерческими банками, участвующими в льготном кредитовании под конкретные проекты с учетом кредитоспособности ссудозаемщиков под залог их имущества или под гарантии государства;

○ товарные краткосрочные (горючесмазочные материалы, минеральные удобрения, другие ресурсы) и долгосрочные (лизинговые операции) кредиты, выдаваемые товаропроизводителям АПК фирмами-операторами с учетом кредитоспособности ссудозаемщиков под залог их имущества, в том числе, продукции;

○ поддержка депрессивных территорий, а также с конъюнктурно-неблагоприятной структурой производства.

Инвестиционная политика как элемент экономических отношений между предприятиями, регионами, отраслями АПК должна основываться на строгом учете

следующих условий: сочетания государственного бюджетного финансирования и самофинансирования капитальных затрат, договорной системы между участниками инвестиционного процесса и органами управления, расширения рынка подрядных работ и торговли материально-техническими ресурсами.

Ведущее место в инвестиционной деятельности занимает планирование инвестиционных ресурсов, формируемых за счет всех существующих в рыночной экономике источников финансирования. Обоснование инвестиционной программы в сельском хозяйстве и определение этапов её реализации позволяют управлять решением многих проблем современного сельскохозяйственного производства.

Необходимо создание многовариантных прогнозных моделей экономики инвестиционной сферы сельского хозяйства, сбалансированных по производственным мощностям, материально-техническим, трудовым и финансовым ресурсам.

Для укрепления материально-технической базы сельского хозяйства края необходимо формирование реальных источников финансирования, как за счет федерального и местного бюджетов, так и за счет торговых и коммерческих предприятий. Необходимо объединить возможности бюджета с возможностями крупнейших коммерческих структур (инвестиционных фондов и компаний, коммерческих банков, страховых фондов) с целью снижения финансового риска для инвесторов.

Прогрессивной формой инвестирования аграрного сектора является лизинг машин и оборудования, т.е. поставки их в аренду сельским товаропроизводителям по приемлемым ценам, что помогает доводить бюджет-

ные ассигнования до тех, кто работает рентабельно и в состоянии оплачивать счета за пользование техникой. Лизинг в агропромышленном комплексе должен развиваться, но в измененном виде. В первую очередь, необходимо ликвидировать монополизм поставщиков техники. Для этого государство на конкурсной основе может определять поставщиков сельскохозяйственных машин и оборудования. Через лизинговые операции можно осуществлять государственную поддержку непосредственно заводов-изготовителей техники.

Одним из перспективных источников инвестиционных ресурсов для сельского хозяйства является ипотечный кредит. Эта форма долгосрочного кредитования широко применяется во всем мире, так как земля — высоколиквидный фактор производства, привлекательный для кредиторов. Однако в наших условиях такая форма кредитования еще не получила достаточного распространения, так как она предполагает развитый рынок сельскохозяйственных земель. Осуществление кредитования под залог сельскохозяйственной земли должно быть обеспечено правовой базой для её купли-продажи.

Для стимулирования инвестиционной деятельности большое значение может иметь осуществление льготной налоговой и кредитной политики, как для местных инвесторов, так и для привлечения со стороны предприятий, финансирующих сельское хозяйство.

### **Литература**

Алтайский край в цифрах. 1997–2001: Стат. сб. / Алтайский краевой комитет государственной статистики. — Барнаул, 2002.

Гумеров Р. Инвестиционный кризис в АПК: причины, последствия, пути преодоления // Российский экономический журнал. 2000. № 2. С. 45–56.

Огарков А.П. Сельское хозяйство и его производственно-ресурсный потенциал // Экономика с/х предприятий. 2000. № 5. С. 7–9.

Песоцкий В. Реформирование или восстановление сельского хозяйства? // АПК: экономика и управление. 2002. № 1. С. 51–56.

Российский статистический ежегодник. 2002: Стат. сб./ Госкомстат России. М., 2002.

## **АНТИИНФЛЯЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ**

**Мищенко В. В.**

Главное управление ЦБ РФ по Алтайскому краю

**Мищенко И. К.**

Филиал ВЗФЭИ в г.Барнауле

С начала 90-х гг. XX века проблемы инфляции занимают одно из основных мест в социально-экономической политике России. В любой экономике, когда денежное обращение обеспечивается бумажными деньгами, существует инфляция. Ее можно не признавать, и тогда она будет носить скрытый характер, но несоответствие между денежной и товарной массами присутствует практически всегда. Просто оно может иметь различные масштабы, и, соответственно, будут разные темпы инфляции.

В Советском Союзе инфляция отрицалась и ее удавалось удерживать во многом за счет того, что в плановом порядке ограничивались денежные выплаты наличными в соотношении 60–80 коп. заработной платы на 1 руб. товарной продукции. В стране скапливался огромный отложенный спрос, равный, по некоторым данным, годовому объему розничного товарооборота. Цены с 1922 по 1992 гг., по официальным данным, выросли в 100 раз. С 1947 г. после денежной реформы, которая конфисковала излишнюю денежную массу, накопленную за годы Отечественной войны, фактическая инфляция в Советском Союзе была в среднем на уровне 3% в год, что ниже, чем в большинстве европейских стран. С началом перестройки вышеуказанное соотношение перестало выдерживаться и к 1992 г. выплаченная заработная плата превышала товарную массу примерно в 3,5 раза. Это послужило, наряду с проводимой новой государственной экономической политикой, одной из причин того, что



инфляция из скрытой стала явной и галопирующей. Кроме этого, она переросла в стагфляцию. Резко выросло количество убыточных предприятий, снизилось товарное обеспечение рубля. Прирост цен на потребительские товары составил 2508% в 1992 г. (к декабрю предыдущего года), 842% — в 1993 г., 304% — в 1994 г., 197% — в 1995 г. За 90-е гг. цены в РФ выросли более чем в 10 тыс. раз, что показывает несостоятельность антиинфляционной политики в это время.

Правительство Российской Федерации в начале 90-х гг. для решения проблем инфляции в основном было нацелено на сокращение избыточного выпуска денег, бюджетных расходов и необходимости валютной стабилизации рубля. В связи с тем, что одной из главных идей глобальной политики реформирования было уменьшение роли Правительства в регулировании экономики, то с каждым годом все больше возрастало значение рыночных методов регулирования. Государственная монетаристская антиинфляционная политика осуществлялась в основном следующими методами: ограничение эмиссии денег Центральным банком РФ; сокращение бюджетного дефицита путем уменьшения государственных расходов; сдерживание колебаний курса рубля по отношению к иностранным валютам путем установления валютных коридоров (пределов) и использования валютной интервенции — покупки или продажи ЦБ РФ валюты других государств, не допуская выхода рубля за пределы установленных границ.

Для осуществления антиинфляционной политики в этот период Правительство России активно применяло сжатие спроса, т.е. в условиях экономического спада не выплачивалась многим наемным работникам заработ-

ная плата, а также на многие месяцы задерживалась выплата пенсий и пособий. За рубежом такую политику принято называть дефляционной, а в России она способствовала резкому обострению социально-экономических противоречий в обществе.

Затихшая к 1996 г. инфляция разразилась в 1998 г. в новом, более глубоком системном финансовом кризисе, проявившемся в замораживании выплат по внутренним и внешним долгам (дефолте), крахе рынка ценных бумаг, прежде всего ГКО-ОФЗ. Кризис парализовал банковскую систему и привел к массовому банкротству почти всех крупных банков. Вклады и депозиты были заблокированы, приостановилась работа платежной системы. Девальвация рубля за 1998 г. к доллару превысила 300%, увеличились темпы бегства капитала за рубеж и т.п. По официальным данным, инфляция с 111% в 1997 г. выросла до 184,4% в 1998 г.

Снижение инфляции в начале XXI в., по мнению правительства, не входит в число первоочередных задач российской экономики, хотя высокая инфляция по-прежнему обесценивает вклады населения и отпугивает инвесторов. Бюджет от превышения реальных темпов роста цен по сравнению с прогнозом Правительства только выигрывает.

Аналитики считают стремление снизить инфляцию в 2003 г. до 10–12% «похвальным, но маловыполнимым». Внутренние цены на продукцию монополистов далеки от мировых и будут повышаться. Кроме того, из-за предстоящих крупных выплат по внешнему долгу ЦБ РФ должен продолжать наращивать золотовалютные резервы, что неизбежно приведет к увеличению денежной массы.

Многие экономисты, близкие к властям, не видят ничего критичного в неспособности правительства сни-

зить инфляцию, поскольку считают, что угрозу стране представляет инфляция свыше 40%. Но если она ниже 20%, то при резком падении темпов роста цен предприятия не смогут окупить издержки на производство продукции. А попытки бороться с инфляцией путем снижения денежной массы приведут к сильному спаду производства и потере оборотных средств.

Для осуществления нормальной антиинфляционной политики надо отрешиться от представлений, что инфляция — чисто денежный результат развития экономики, и рассматривать ее как многофакторный социально-экономический феномен, который включает в себя все стадии воспроизводственного процесса: собственно производство, обращение, обмен и распределение. Для того, чтобы подавить инфляцию, следует ликвидировать диспропорции воспроизводства и достигнуть сбалансированности экономики. В национальной экономике необходимо внедрить антизатратный механизм, который бы способствовал росту производительности труда, снижению фондо-и энергоемкости. В связи с тем, что инфляция обесценивает денежные накопления предприятий и населения, нужна разработка мер по защите накоплений в экономике. Одним из методов борьбы с инфляцией является сокращение «теневой» экономики, которая ведет к увеличению доходов, необлагаемых налогами. В условиях обесценивания денег рубль практически не выполняет своих функций: растет товаризация экономики (бартер), все большее распространение получают различные денежные суррогаты (векселя, чеки и т.п.), что подрывает денежную систему страны. Необоснованно возрастает спрос на недвижимость, иностранную валюту, ценные товары.

Инфляция в РФ находится на высоком уровне при любой политике различных правительств и Банка России. Даже в африканских странах за последние годы она была в среднем в пределах 11%. Несмотря на растущий реальный курс рубля, основной валютой остается доллар. Во многом это объясняется всеобщим неверием в рубль, ожиданием роста потребительских цен.

С 2000 г. в нашей стране наблюдается так называемая «голландская болезнь», когда излишний приток долларов провоцирует инфляцию. Происходит это при устойчивом профиците федерального бюджета, достигающего 300 млрд. руб. в год, и можно сделать выводы, что меры правительства по увеличению расходов профицита не могут полностью стерилизовать прирост денежной массы, возникающий из-за массированной скупки валюты Центробанком. На 2003 г. ЦБ РФ ограничивает прирост валютных резервов суммой 7 млрд. долл. (но за первый квартал текущего года накоплено уже больше этого количества валюты). Золотовалютные резервы Банка России не будут расти при ценах на нефть в 18,5 долл. за баррель. При сохранении общей благоприятной мировой конъюнктуры в 2003 г. Россия получит положительное сальдо внешней торговли в 40–50 млрд. долл. Снова Банк России окажется перед выбором: или начать укреплять реальный курс рубля свыше своего же ориентира в 3–4% (т.е. сдерживать рост курса доллара, не покупая валютную выручку), или продолжать скупку валюты больше намеченных 7 млрд. долл. Но тогда не удержать под контролем прирост денежной массы (25%), что подымет инфляцию в 2003 г. свыше 12%.

Инфляция негативно влияет на внешнеэкономическую деятельность. Падение курса собственной валюты

(рубля) ведет к вывозу топлива, сырья, других товаров за пределы страны, удорожает импорт. Частные предприниматели, стремясь сохранить свое имущество, во все в больших количествах до 2000 г. вывозили капитал за рубеж.

Необходима долгосрочная комплексная государственная антиинфляционная политика, которая должна включать следующие направления:

- общеэкономические меры;
- уменьшение влияния финансовых факторов;
- регулирование денежных факторов;
- совершенствование банковской системы;
- регулирование цен и заработной платы;
- возрождение фондового рынка;
- регулирование внешних факторов.

Отечественная антиинфляционная политика должна стать составной частью общеэкономической деятельности государства. Для подавления инфляции следует, прежде всего, решать вопросы роста ВВП. Центральный банк РФ считает, что основной задачей его денежно-кредитной политики на ближайшие три года станет снижение инфляции до уровня 8%. В 2003 г. уровень инфляции должен быть снижен до 10–12%, рост денежной массы составит 20–26%.

При борьбе с инфляцией необходимо отказаться от чрезмерного использования государственных заимствований для покрытия бюджетного дефицита, что становится инфляционным фактором, когда нет реальных источников их погашения. Необходимо не только устанавливать, но и соблюдать лимит государственного долга.

Для преодоления инфляции необходимо добиться полного исполнения бюджета и расширить его прозрачность и доступность. В 2001–2002 гг. большее распрост-

ранение получила практика свободного исполнения расходной части государственного бюджета, поскольку при его принятии занижаются доходы. В этот период правительство исполняло бюджет в течение года по своему усмотрению и только в конце декабря de facto законодательно проводило через Государственную Думу исправление бюджета. По всей видимости, необходимо жестче подходить к составлению бюджета и закладывать в него реальные цифры, независимые от политических и конъюнктурных условий.

Одной из основных мер антиинфляционной политики должно быть расширение инвестиционного процесса в стране. В настоящее время в России нет эффективной замены государственного источника инвестиций, поэтому необходимо увеличивать, а не сокращать инвестиции из государственного бюджета. При этом также следует создавать условия для того, чтобы частный сектор, малые предприятия постепенно увеличивали свои вложения в национальную экономику.

Государственная антиинфляционная политика должна включать также мероприятия по обеспечению полноценной значимости отечественной валюты. Надо добиться выполнения рублем всех функций денег. Именно в таком контексте следует рассматривать введение в 2002 г. в России инвестиционных денег – рублей в золоте и серебре, которые при продаже не облагаются НДС и частично расширяют накопительную функцию рубля. Такие деньги их владелец с минимальной потерей может продавать в банке.

В настоящее же время часть функций полновесной валюты в России выполняют американский доллар и евро. Долларизация экономики РФ очень значительна.

Почти по всем оценочным данным, объем долларов (в рублевом исчислении), который имеется в России, превышает денежную массу в рублях. Для преодоления инфляции необходимо уменьшить долю наличных денег в обращении. В настоящее время их удельный вес составляет в России 36,6%, хотя в отдельных регионах он доходит до 60–65% от общего объема платежей. В развитых странах Запада эта доля равна 10–12%. Следует расширять практику безналичных расчетов, введения и использования пластиковых карт и т.п.

Одним из приоритетных направлений государственной антиинфляционной политики в последние годы стала политика сбалансированного роста цен и доходов населения (прежде всего заработной платы и пенсий). Правительство с конца 1998 г. стало гораздо больше внимания уделять вопросам поднятия минимальной оплаты труда. В 2003 г. предполагается сбалансировать минимальный уровень оплаты труда и минимальный прожиточный уровень. Аналогична политика государства и в повышении пенсий. Система индексации заработной платы для работников бюджетных отраслей в настоящее время мало применяется, и для роста уровня жизни населения правительство в будущем будет вынуждено чаще и регулярнее повышать заработную плату в зависимости от роста цен.

В последнее время в целях ликвидации внешних факторов инфляционного процесса больше внимания уделяется проблеме отмывания «грязных» денег за рубежом. Пока западные страны уделяют этому вопросу больше внимания, чем органы власти России. До сих пор в РФ меры по сдерживанию ухода капитала за рубеж применяются только эпизодически, и страна лишается од-

---

ного из главных источников инвестиций, необходимых для экономического роста и подавления инфляции.

На Западе для снижения темпов инфляции сейчас наблюдается отход от прямого контроля над денежной массой, установления «потолков» кредитования и административного регулирования процентных ставок и переход к использованию, в основном, методов косвенного контроля. Все большее распространение получает таргетирование, т.е. установление целевых ориентиров денежной системы, регулирование прироста денежной массы, которое осуществляют центральные банки.

По мнению российских специалистов, система таргетирования – это одно из направлений, которое с каждым годом будет получать распространение в России. Для этого ее принципы надо будет распространить на ежегодно принимаемые основные направления денежно-кредитной политики в стране, которая реализуется в совместной деятельности Правительства Российской Федерации и Банка России.



# **ФАКТОРЫ, ФОРМИРУЮЩИЕ ИНВЕСТИЦИОННУЮ АКТИВНОСТЬ В РЕГИОНЕ**

**Разгон А.В.**

Филиал ВЗФЭИ в г.Барнауле

Сфера инвестиций в переходный период развития российской экономики характеризуется рядом процессов, обусловленных разгосударствлением экономики и приватизацией государственной собственности, изменением отраслевой структуры хозяйства. Происходит снижение удельного веса и объема государственных инвестиций, возникают новые, в первую очередь, негосударственные источники финансирования. В экономике возрастает удельный вес производства сырья и потребительских товаров при одновременном сокращении выпуска готовой продукции производственного назначения. Складывается новая система инвестиционных стимулов, когда решающую роль играют не команды сверху, а ориентация на получение прибыли. Вместе с тем, рыночные рычаги, которые понуждают владельцев капитала самим осуществлять его обновление и развитие, в условиях становления рыночных отношений не срабатывают в должной мере.

Новые объективные условия инвестирования наряду с развитием федерализма в России делают актуальным исследование проблем регулирования инвестиционной деятельности не только на федеральном, но и на региональном уровне государственного управления. Поиск новых инструментов и методов воздействия государственных органов на хозяйствующие субъекты особенно необходим в так называемых проблемных регионах, где гораздо острее обнажаются недостатки развития экономики в условиях переходного периода.

Изучение факторов, формирующих инвестиционную активность в регионе, является важной задачей, решение которой способствует развитию теории управления, выработке методологических подходов и методических рекомендаций по реализации экономической политики, направленной на активизацию инвестиционной деятельности в регионе в целях технологического обновления и структурной перестройки его экономики.

Основное влияние на динамику и структуру инвестиций в регионе, как правило, оказывают общие макроэкономические условия инвестиционной деятельности в стране (динамика ВВП, объем промышленной продукции, размер доходов федерального бюджета, ставка рефинансирования ЦБ, уровень инфляции и пр.). Положительная динамика инвестиций в основной капитал в Алтайском крае, наблюдавшаяся с октября 1998 г., подтверждает тесную связь устойчивого восстановления инвестиционной активности в регионе с изменением общероссийских условий хозяйствования, имевшем место после девальвации рубля. В то же время, неблагоприятная институциональная среда, породившая условия для вывоза капитала в европейскую часть страны, обусловила острый дефицит финансовых ресурсов, тормозящий развитие инвестиционных процессов в регионе. При хроническом недофинансировании инвестиционных процессов в Алтайском крае в 2002 г. лишь треть валовой прибыли экономики региона была направлена на инвестиции.

Макроэкономическая политика государства конкретизируется в формах и методах регулирования отдельных сфер экономики. В соответствии с концепцией государственной инвестиционной политики, разработанной в Министерстве экономического развития и торговли, регу-

лирование сферы инвестиций осуществляется в рамках государственной инвестиционной политики. Данная политика определяется как «создание и поддержание эффективных условий для достижения такого предложения на рынке капитала, который полностью удовлетворял бы потребность экономики в инвестициях определенного объема и структуры, определяемых на основе заинтересованности участников хозяйственной деятельности в экономическом эффекте от данных инвестиций».

Основным элементом концепции, способным стать реальным катализатором инвестиционного процесса в проблемных регионах, на наш взгляд, является заявленные в ней возможность и необходимость прямых государственных инвестиций в приоритетные отрасли экономики. К числу таких отраслей отнесены: отечественное машиностроение на экспорт (ОПК, судостроение, авиастроение), транспортная инфраструктура (коридоры Запад–Восток, Север–Юг, Транссиб и Северный морской путь), энерго- и ресурсосбережение, информатизация и информационные технологии. Кроме того, рассматривается возможность включения в число приоритетных отраслей производство медицинского и сельскохозяйственного оборудования. Однако, положение концепции о масштабных государственных инвестициях пока носит во многом лишь декларативный характер, о чем свидетельствует факт исключения из федерального бюджета 2001 г. (года выработки концепции) одного из главных инструментов инвестиционной политики государства – бюджета развития.

Ряд конкретных мер по активизации инвестиционной деятельности содержится в программных постановлениях, относящихся к формированию региональной политики государства. В развитии инвестиционного процесса в Алтайс-

ком крае в период кризиса главную роль играли средства, выделяемые в рамках «Государственной программы по реабилитации населения и социально-экономическому развитию районов Алтайского края, подвергшихся радиационному воздействию в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», ФЦП «Газификация России», президентской программы «Дороги России», средства на строительство мостового перехода через р. Обь и др. В 2001 году около четверти общего объема инвестиций в основной капитал в отраслях транспорта, в здравоохранении и народном образовании края осуществлялось за счет средств, выделяемых по федеральным целевым программам.

В 2002 г. Алтайский край вошел в список финансирования по следующим программам: ФЦП «Модернизация транспортной системы России», подпрограмма «Автомобильные дороги», ФЦП «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 г.», ФЦП «Развитие единой образовательной информационной среды» (компьютеризация сельских и городских школ) и др. Большинство новых программ направлено на социальное и инфраструктурное обустройство края и не нацелено на развитие его экономического потенциала. Повышению инвестиционной активности в реальном секторе Алтайского края при условии адекватного финансирования могут способствовать ФЦП «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса» и ФЦП «Экология и природные ресурсы России», подпрограмма «Минерально-сырьевые ресурсы», а также ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002–2010 гг. и до 2015 г.)». В настоящее время их роль в формировании инвестиционной активности в регионе невелика: в 2002 г. по данным программ выделено 2,2 млн. руб., 25,4 млн. руб. и 112 млн. руб. соответственно.

Дифференциация российских регионов по уровню инвестиционной активности свидетельствует о наличии региональных факторов, оказывающих влияние на инвестиционный процесс. Наиболее авторитетным подходом к выделению подобных факторов является методика рейтингового агентства «Эксперт-Ра», согласно которой составляющими инвестиционной привлекательности региона являются две основные самостоятельные характеристики: инвестиционный потенциал и инвестиционный риск. Инвестиционный потенциал складывается из восьми частных потенциалов: ресурсно-сырьевого, трудового, производственного, инновационного, институционального, инфраструктурного, финансового и потребительского. Величина инвестиционного риска показывает вероятность потери инвестиций и включает в себя следующие разновидности: экономический, финансовый, политический, социальный, экологический, криминальный, законодательный.

Модель рейтингового агентства «Эксперт-Ра» не всегда адекватно отражает факторы, определяющие инвестиционную активность в том или ином регионе, что подтверждается реальным поведением инвесторов. Так, инвестиционная привлекательность Алтайского края в течение многих лет превышает реальный уровень инвестиционной активности. Иностранные инвестиции в промышленность края в 2002 г. составили около 0,2% от общего объема поступивших инвестиций в данную отрасль материального производства.

В макете «Стратегии социально-экономического развития Алтайского края на период до 2010 года» приведены следующие факторы, лимитирующие инвестиционную активность в регионе:

- имидж Алтайского края как аграрного региона;
- низкий уровень внутреннего платежеспособного спроса;
- неразвитость финансовой инфраструктуры;
- недостаток внутренних источников (амортизации и прибыли) для развития инвестиционной деятельности у предприятий;
- отсутствие гарантий иностранным инвесторам;
- дотационность бюджета края, ограничивающая возможности инвестирования;
- нехватка высокоэффективных быстрокупаемых проектов.

Недостаточное внимание в макете «Стратегии социально-экономического развития Алтайского края на период до 2010 года» придается учету факторов, лимитирующих использование внутренних ресурсов краевой экономики, в первую очередь, собственных средств предприятий и организаций. Между тем, собственные средства (амортизация и прибыль) остаются основным источником инвестиций в основной капитал хозяйствующих субъектов краевой экономики. В 2002 г. инвестиции в основной капитал в промышленности региона более чем на 80% финансировались за счет собственных средств (по России – 70%).

При рассмотрении проблем, связанных с повышением инвестиционной активности на уровне региона, необходимо учитывать ряд обстоятельств, которые во многом определяют склонность хозяйствующих субъектов к инвестированию:

1. Относительно низкая склонность к инвестициям может объясняться низкой оплатой труда рабочих (в Алтайском крае самая низкая заработная плата в Сибирском федеральном округе, а все нововведения при индустри-

альном типе производства так или иначе всегда иницируются необходимостью сокращения трудовых затрат).

2. Неоднозначное воздействие на инвестиционную активность оказывают тарифы естественных монополистов, которые, по сути дела, являются налогом, обязательным к уплате всеми субъектами хозяйственной деятельности. Высокие его размеры относительно других территорий, с одной стороны, отнимают, как и другие налоги, средства необходимые для инвестиций, с другой стороны, стимулируют производителей к обновлению производства на менее энергоемкой основе. В тоже время, при низкой оплате труда работников и нехватке средств на инвестиционные цели постоянное повышение тарифов на электроэнергию сдерживает интенсификацию производства и, тем самым, препятствует увеличению производительности труда в регионе.

3. На прибыльность и срок окупаемости инвестиционных проектов оказывает влияние общая низкая эффективность хозяйственной деятельности в условиях Сибири (продолжительный отопительный сезон, высокие транспортные тарифы на фоне удаленности от основных рынков сбыта).

4. Относительно низкий уровень жизни населения региона, слабые технические возможности органов охраны правопорядка вызывают необходимость отвлечения финансовых ресурсов на охрану хозяйственных объектов).

5. Отрицательное влияние на инвестиционную активность в регионе оказывает отсутствие приоритетов регионального развития.

Ряд факторов, формирующих инвестиционную активность в регионе, относятся к микроуровню. Главные из них связаны со спецификой мышления современных собственников. Некоторые исследователи полагают, что

в России отсутствует исторический опыт накопления и наследования богатства, что отложило отпечаток на ментальность современных российских хозяйствующих субъектов. Возможные причины потери имущества в прошлом: война, набеги кочевников, армейский построй, помещичий произвол, поборы со стороны властей, вымогательство со стороны родственников и общины, пожары, разорительные неурожайные годы – препятствовали появлению опыта долговременного обогащения и передачи имущества по наследству.

Продуктивным является рассмотрение проблем недостаточной инвестиционной активности экономических единиц в связи с особенностями первоначального накопления капитала в постперестроечной России, когда присвоение и перераспределение ранее накопленных обществом благ стало доминирующим способом обогащения. В таких условиях не на создание нового богатства, а на присвоение и защиту присвоенного направлена основная активность собственников. В результате они занимаются не инвестированием в создание и распространение новых технологий, их совершенствованием и расширением производства, а защитой имеющегося богатства путем вывода его из сферы перераспределения: непроизводительное потребление, перемещение в страны и сферы деятельности, где объекты собственности относительно лучше защищены.

Таким образом, недооценка факторов, способных активизировать инвестиционную деятельность хозяйствующих в регионе экономических субъектов, ограничивает возможности использования данного резерва для решения задач технологического обновления и структурной перестройки региональной экономики.



## **ЛИЗИНГОВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ АКТИВОВ ПРЕДПРИЯТИЯ**

**Руденко А.М., Карпов И.Е.**

Счетная Палата Алтайского края

Резкое падение инвестиционной активности в России требует серьезного анализа и разработки взвешенной и обоснованной инвестиционной политики не только на уровне государства или субъекта РФ, но, в первую очередь, самих предприятий.

Согласно оценкам специалистов, каждый процент спада ВВП означает 2% спада инвестиций, поэтому инвестиции в реальную экономику снизились в большей степени, чем общее падение объемов производства в стране.

При столь удручающем падении объема удельный вес инвестиций, направленных на ввод в действие новых основных фондов (связанных с повышением эффективности производства и ростом), остается недостаточно высоким.

Как и в предыдущие годы, собственные средства предприятий оставались одним из важнейших источников финансирования инвестиций. В структуре финансирования инвестиций в основной капитал в 2002 г. их доля составила 48,0% (в 2001 г. – 49,4%). Существенно увеличилась доля амортизации (до 23,5% против 18,5%) при уменьшении доли прибыли предприятий и организаций. Возросла доля кредитов банков в финансировании инвестиций – до 4,8% (против 4,4% в 2001 г.). Следует отметить, что в структуре финансирования инвестиций доля заемных средств других организаций, начиная с 1999 г., оставалась выше доли банковских кредитов. По данным за 2002 г. 6,0% инвестиций финансировались предприятиями за счет заемных средств других организаций. Доля бюджетного финансирования инвестиционной деятельности предприятий за 2002 г. составила 19,6% (снижение

на 0,8 процентного пункта). По-прежнему в составе бюджетных средств основная часть приходилась на средства бюджетов субъектов Федерации. Доля «прочих» источников в структуре финансирования инвестиций в основной капитал в 2002 г. составила 27,2%, а в 2001 г. – 28,2%.

**Рисунок 7. Структура источников финансирования инвестиций в основной капитал в %**



Источник: Отчет Банка России за 2002 г.

Однако сложность и многоплановость вопросов инвестиционных процессов требует комплексного подхода в их постановке и решении. Для решения этих задач необходимо осуществить ряд мер, имеющих практическое значение:

- дальнейшее укрепление законодательной базы инвестиционной деятельности;
- осуществление благоприятного налогового, таможенного режима инвестиционной деятельности;
- последовательное снижение реальной банковской процентной ставки до уровня, стимулирующего массовые инвестиции в экономику предприятий;

- стимулирование коммерческих банков к долгосрочному кредитованию инвестиционных проектов;
- создание условий для развития лизингового бизнеса.

Необходимо подчеркнуть, что вышеперечисленные меры уже на первом этапе могут активизировать инвестиционные процессы.

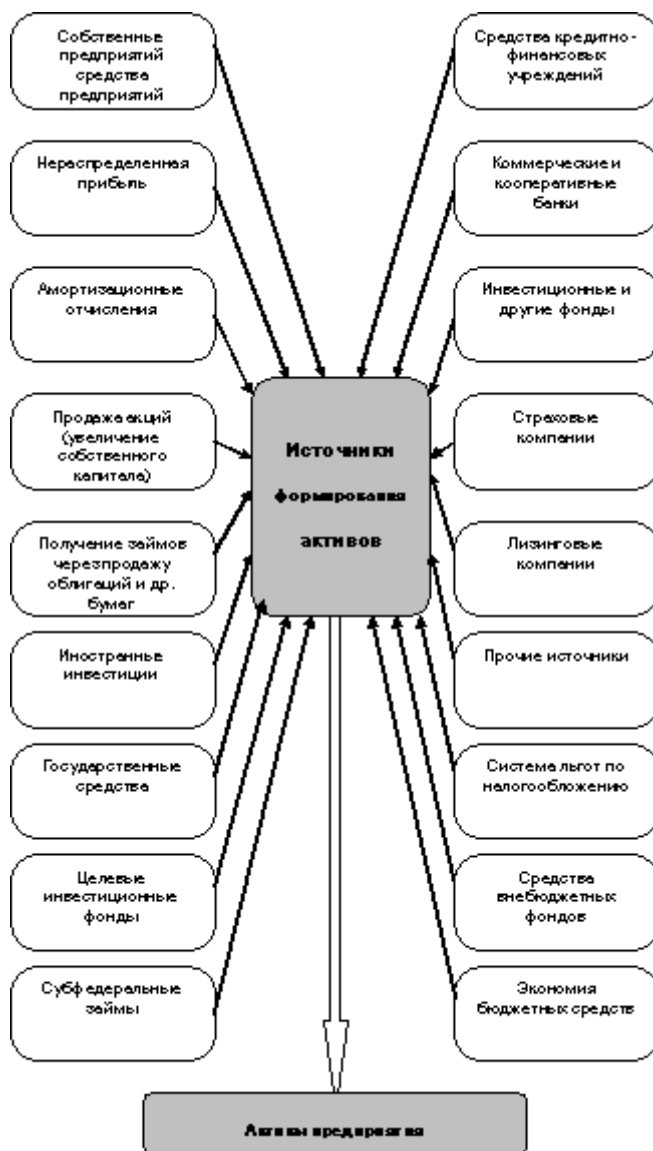
По мнению авторов, кризисное состояние производства и инвестиционной сферы вынуждает в настоящий момент ориентироваться, прежде всего, на использование в инвестиционной деятельности традиционных источников финансирования инвестиционных проектов.

Анализ структуры оборотного капитала (рис.8) показывает, что традиционными источниками формирования активов предприятий, являются внутренние и внешние финансовые ресурсы.

Однако, вывод экономики предприятий на стадию устойчивого роста инвестиций должен осуществляться с использованием новых способов финансирования инвестиционных проектов, сумевших наиболее успешно адаптироваться к изменившейся конъюнктуре финансового рынка и способных сформировать потенциал внутренних ресурсов для накопления и экономического роста.

Такая расстановка приоритетов обусловлена прежде всего тем, что уже сегодня наблюдается реальный экономический рост на предприятиях, сумевших использовать нетрадиционные приемы долгосрочного финансирования активов предприятий. К ним, прежде всего, относятся опционы, залоговые операции и ипотека, трастовые операции, франчайзинг, а также селенг и лизинг. Непроработанность концепции мобилизации финансовых ресурсов на многих российских предприятиях – одна из главных проблем механизма управления инвестици-

**Рисунок 8. Источники формирования активов предприятия**



онными процессами. На наш взгляд, сегодня необходима научно обоснованная политика решения проблемы развития инвестиционных процессов на микро уровне.

В этой связи проблемы финансирования активов предприятий рассматриваются нами в двух аспектах: во-первых, с точки зрения выбора объекта (объектов) инвестирования, обеспечивающего экономическое развитие инфраструктуры предприятия, во-вторых — с позиции формирования системы правового обеспечения, создания информационно-рекламных структур, которые через соответствующие инструменты воздействия на субъекты инвестиционной деятельности помогли бы привлечь наиболее дешевые источники финансирования. Другое, не менее существенное условие активизации инвестиционной деятельности состоит в максимальной экономии капитала и рациональном использовании ограниченных экономических ресурсов. Поэтому исключительно важным в условиях российской рыночной экономики является использование в качестве инструмента финансирования активов предприятия финансового лизинга.

Первым актом правового регулирования лизинговых отношений был Указ Президента РФ от 17 сентября 1994 г. «О развитии финансового лизинга в инвестиционной деятельности», носивший во многом постановочный характер.

Сегодня продолжается совершенствование гражданско-правового института лизинга. В соответствии с Гл. 34 ГК РФ, финансовая аренда (лизинг) является одной из разновидностей арендных правоотношений. Гражданский кодекс Российской Федерации (Статья 665, ГК РФ) определяет финансовую аренду следующим об-

разом: «по договору финансовой аренды (договору лизинга) лизингодатель обязуется приобрести в собственность указанное лизингополучателем имущество у определенного им продавца и предоставить лизингополучателю это имущество за плату во временное владение и пользование для предпринимательских целей». Лизингодатель в этом случае не несет ответственности за выбор предмета лизинга и продавца. Договором финансовой аренды может быть предусмотрено, что выбор продавца и приобретаемого имущества осуществляется лизингодателем.

Однако, следует признать, что любое определение финансовой аренды является ограниченным и не может учесть всех форм и проявлений этого кредитного инвестиционного инструмента.

Согласно международной практике лизинг представляет собой подвид арендных отношений, который характеризуется тем, что:

- лизингополучатель не приобретает права собственности на объект лизинга;
- риски и выгоды от пользования объектом лизинга лежат на лизингополучателе;
- оплата производится в рассрочку и (обычно) покрывает полную стоимость объекта лизинга и требуемую норму доходности лизингодателя.

В целом, участники сделки имеют значительную свободу в определении договорных условий, которые регулируют их взаимоотношения. Сделка регулируется Гражданским кодексом и некоторыми другими правовыми актами и может быть реализована либо с помощью заключения дополнительных соглашений, либо непосредственно при составлении договора лизинга.

Основополагающими нормативными актами, регулирующими лизинговые правоотношения на территории Российской Федерации в настоящее время являются Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О финансовой аренде (лизинге)» от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ с изменениями и дополнениями от 29 января 2002 г.

Таким образом, под лизингом понимают имущественные отношения, при которых одна организация (лизингополучатель) обращается к другой (лизингодатель) с просьбой приобрести необходимое оборудование (у продавца) и передать его ей в пользование.

Рынок лизинговых услуг характеризуется многообразием форм лизинга, моделей лизинговых контрактов и юридических норм, регулирующих лизинговые операции.

В мировой практике существует два основных вида аренды: оперативная и финансовая — «operating lease» и «financial lease». Терминологически в англо-саксонском праве финансовая аренда, в широком смысле, трактуется как лизинговая сделка, при которой полная стоимость оборудования выплачивается в течение срока аренды. Таким образом, финансовая аренда, как правило, означает приобретение оборудования, т.е. является альтернативной формой финансирования. Напротив, «operating lease» или аренда, как правило, используется для приобретения права пользования средством в течение определенного периода времени без приобретения самого средства; следовательно, при аренде арендатор избегает большей части рисков, связанных с оборудованием.

При выделении видов лизинга исходят прежде всего из признаков их классификации (таблица 6).

Таблица 6. Классификационные формы лизинга

ПРИЗНАКИ КЛАССИФИКАЦИИ ПРИЗНАКИ	ФОРМЫ ЛИЗИНГА
Способ финансирования	За счет собственных средств За счет привлеченных средств (средств инвестора) Раздельно финансирующийся лизинг, частично финансирующийся лизинг, подателя
Отношение к арендатору (или по объему обслуживания)	Чистый, когда все расходы по обслуживанию имущества принимает на себя лизингополучатель Полный, или, как его еще называют «мокрый» лизинг, когда лизингодатель принимает на себя все расходы по обслуживанию имущества Частичный (с частичным набором услуг), когда на лизингодателя возлагаются лишь отдельные функции по обслуживанию имущества
Тип имущества	Лизинг движимого имущества Лизинг недвижимого имущества (долгосрочная аренда зданий и сооружений)
Продолжительность	Краткосрочный лизинг, срок до 1 га Среднесрочный лизинг, срок от 1 до 3 лет Долгосрочный лизинг, срок более 3 лет
Сектор рынка	Внутренний лизинг, когда все участники сделки принадлежат одной стране Внешний (международный) лизинг — к нему относятся сделки, в которых хотя бы одна из сторон принадлежит резиденту (экспортер лизинга) или импортный лизинг; в) транзитный лизинг
Тип финансирования	Срочный, когда имеет место одно разовое взимание имущества Возвратимый (револьверный), при котором после истечения первого срока договора лизинга предоставляется следующий период Разновидностью возвратимого лизинга является порочный лизинг, который позволяет лизингополучателю доплатить с лизингоарендатору по обслуживанию без заключения новых контрактов
Условия амортизации	С полной амортизацией и соответствует с выплатой полной стоимости актива лизинга С неполной амортизацией, и, следовательно, с неполной выплатой стоимости арендатора и имущества арендатора
Характер лизинговых платежей	Формы расчетов между лизингодателем и лизингополучателем: а) денежные; б) компенсационные; в) смешанные По периодичности и выплатам выделяют периодические платежи (ежегодные, ежеквартальные, ежемесячные) и единовременные платежи По способу уплаты лизинговых платежей различают: а) платежи с равными долями; б) платежи с увеличивающимися размерами; в) платежи с уменьшающимися размерами (ускоренные платежи) По принятому методу начисления: а) платежи с фиксированной общей суммой; б) платежи с вводом (депозитом); в) минимальные лизинговые платежи; г) неопределенные платежи
Состав участников сделки	Прямой лизинг Возвратный Косвенный лизинг Раздельный лизинг (лизинг с участием множества сторон) — <i>leveraged leasing</i>
Отношение к налоговым льготам	С использованием льгот по налогообложению Без использования льгот
Степень окупаемости	С полной окупаемостью
Условия начисления амортизации	С неполной окупаемостью 1) С полной (ускоренной) амортизацией 2) С неполной амортизацией
Цели использования	Дайв-итеримый лизинг Финансовый лизинг. Преследуется цель получения большей прибыли за счет налогового амортизационных льгот



При анализе выгодности лизинга перед другими вариантами приобретения имущества сравниваются фактические затраты, понесенные клиентом, а также косвенное влияние (уменьшение расходов), связанное с приобретением имущества.

Вариант лизинга сопровождается:

- оплатой суммы лизинговых платежей;
- уменьшением налогооблагаемой прибыли на всю сумму лизинговых платежей.

Вариант прямого кредитования сопровождается:

- оплатой имущества (погашение кредита);
- выплатой налога на имущество;
- выплатой процентов по кредиту;
- уменьшением налогооблагаемой прибыли на сумму амортизационных отчислений и налога на имущество.

Проценты по кредиту, взятому на приобретение основных средств, в себестоимость не включаются.

В системе формирования и реализации политики управления внеоборотными активами лизинг как альтернативная форма финансирования долгосрочных инвестиций получает все большее распространение.

Каковы возможности использования в активизации инвестиционной деятельности финансового лизинга?

Во-первых, лизинг — это важный инструмент мобилизации инвестиционных ресурсов, повышения инвестиционной активности предприятий, а для многих предприятий способ преодоления инвестиционного кризиса.

Во-вторых, это важный инструмент расширения платежеспособного спроса.

В-третьих, важное средство ускорения оборачиваемости, накопления капитала и повышения научно-технического прогресса, темпов развития и роста эффективности экономики предприятий.

---

В-четвертых, средство укрепления связей банковского капитала с производством.

В-пятых, важный инструмент регулирования экономики.

Лизинговая операция несет в себе элементы кредита, аренды и инвестиций, так как построена на разделении права собственности на актив и права использования этого актива.

Простого перечисления видимых преимуществ лизинга достаточно для предположения о том, что он (лизинг) может быть эффективной формой реализации инвестиционных возможностей.

Учет влияния временной стоимости денег (дисконтирование) на поток денежных средств делает лизинговую схему приобретения оборудования еще более привлекательной. Причина в том, что при лизинге, в отличие от прямого кредитования и покупки на собственные средства, экономия на налогах осуществляется на начальных этапах реализации проекта, то есть тогда, когда деньги наиболее дороги.

Официальная история российского лизинга насчитывает уже более восьми лет, и все это время состояние и развитие этого нового для экономики нашей страны инвестиционного механизма находится под пристальным вниманием отечественных и зарубежных экспертов.

Лизинг в России за последние год-два стал не просто одним из современных финансовых инструментов, а реальной возможностью обновления производственных фондов, привлечения инвестиций, внедрения новых технологий.

Анализ приведенных данных свидетельствует, что лизинг становится основой новых эффективных технологий ведения бизнеса. Для российского производства это более чем актуально. По доле лизинга в общем объеме инвестиций сегодня можно оценить состояние инвестиционного климата в стране в целом. По данным Российской ассоциации лизинговых компаний «Рослизинг» в России этот показатель пока находится на уровне чуть больше 4%, а в развитых странах эта доля достигает 30% (таблица 7).

Компании-члены Ассоциации «Рослизинг» (их более 80) работают практически во всех ключевых отраслях промышленности – это и атомная энергетика, и связь, и телекоммуникации, и автомобильный и авиационный транспорт, и горнодобывающая отрасль, нефте- и газодобыча, это и социальная сфера. Это такие компании, как «Балтийский лизинг», «Воронежская лизинговая», Московская лизинговая», «Интеррослизинг», «ММБ-лизинг», «Лизингпромхолд», «Росагролизинг», «РТК-лизинг», ТВЭЛ, «Медлизинг», «Энергогазлизинг холд», «Ликострой», «Даймлер Крайслер Лизинг Автомобили», годовой оборот которых превышает несколько миллионов долларов, а у некоторых из них составляет десятки и даже сотни миллионов долларов. По итогам последних трех лет ежегодный суммарный объем лизинга этих компаний составил более 520 млн. долларов.

**Таблица 7. Развитие лизинга в России  
в 1995–2000 гг.**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Стоимость заключенных договоров лизинга, млн. долл.	200	630	960	1180	1300	1415
Удельный вес лизинга в общем объеме инвестиций в основные фонды, %	0,4	1,0	1,4	2,3	4,47	4,35

---

Опыт лизинговых компаний показывает, что с помощью лизинга эффективно могут решаться многие вопросы, связанные с техническим перевооружением промышленных предприятий и отраслей народного хозяйства.

### Литература

Бланк И.А. Финансовый менеджмент. Киев: Ника-Центр, 1999.

Бочаров В.В. Инвестиции. М., 2002.

Гражданский кодекс РФ. М., 2002.

Игошин Н.В. Инвестиции, организация управления и финансирование. М.: ЮНИТИ. 1999.

Инвестиционный анализ: теория выбора // Инвестиции в России. 1998. № 1–2.

Налоговый кодекс РФ Ч. 1–2 (новая редакция). М.: «ИКФ «ЭКМОС», 2003.

Регионы России. Экономический анализ // Эксперт. 1997. № 47.

Рекитар А.А. Регионально-инвестиционная политика в России в условиях перехода к рынку // Промышленность и гражданское строительство. 1998. № 9.

Руденко А.М. Инвестиционный климат: состояние и проблемы формирования. Социально-экономические аспекты реформирования в Алтайском крае в 90-е годы. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2001.

Руденко А.М. Финансовые аспекты инвестиционной деятельности и оценка эффективности инвестиционных проектов // Сибирская финансовая школа. 2001. № 2.

Интернет-ресурсы – <http://www.rosleasing.ru>, <http://www.nw-leasing.ru>, <http://www.ivr.ru>, <http://www.leasing.ru/rus/>, [www.ml.ru](http://www.ml.ru), <http://www.ifc.org/russianleasing>.

# **ОПТИМИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЖКХ: ИНТЕРЕСЫ СТОРОН**

**Смирнов В.С.**

Администрация г. Барнаула

Реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), по сути, представляет собой реформирование отношений собственности и финансовых отношений в ЖКХ. Финансовые отношения в ЖКХ соприкасаются как с государственными финансами, так и с финансами предприятий.

Существует различие между товаром и услугой, которое заключается в том, что услуга в отличие от товара нематериальна. При обслуживании жилищного фонда происходит реализация воды, тепла, электричества. Данные ресурсы являются товаром.

Договор по снабжению водой, газом, теплом, электроэнергией является публичным договором, т.е. поставщик не вправе отказать в заключении договора лицу, обратившемуся с предложением.

При анализе финансовых потоков в жилищно-коммунальном хозяйстве необходимо различать отношения реализации коммунальных услуг и отношения их оплаты. Согласно ст. 458 ГК РФ, моментом реализации товара (моментом исполнения обязанности продавца передать товар) считается момент:

- вручения товара покупателю или указанному им лицу, если договором предусмотрена обязанность продавца по доставке товара;
- предоставления товара в распоряжение покупателя, если товар должен быть передан в месте нахождения товара.

В соответствии со ст. 548 Гражданского кодекса РФ на реализацию электроэнергии, тепла, воды, газа распространяются правила договора энергоснабжения, существенным условием которого является наличие присоединенной сети.

Реализация указанных товаров происходит в момент, когда вода, газ, тепло, электроэнергия пересекает границу балансовой принадлежности и попадает в распоряжение абонента. ЖЭО по своему усмотрению распоряжается данными товарами.

При водо-, тепло-, газо-, энергоснабжении ресурсоснабжающая организация реализует товары жилищно-эксплуатационной организации, которая, в свою очередь, реализует их населению и другим юридическим лицам, присоединенным к сетям ЖЭО.

Если внутридомовые сети находятся в коллективной собственности граждан, проживающих в доме, то ЖЭО, обслуживая внутридомовые сети, оказывает услуги по снабжению водой, теплом, газом, электроэнергией по сетям, принадлежащих жильцам. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. № 1099 исполнителем коммунальных услуг является ЖЭО.

По ГК РФ отношения оплаты могут строиться по договору произвольным образом, т.е. оплату населения может получать ресурсоснабжающая организация или расчетный центр. По сути, в данной ситуации ресурсоснабжающая организация играет роль расчетного центра.

В настоящее время в городе Барнауле население оплачивает за воду, тепло, электроэнергию напрямую ресурсоснабжающим организациям (через расчетный центр), минуя ЖЭО.

Данная ситуация выгодна ресурсоснабжающим организациям (ЗАО «Водоканал Барнаула», ОАО «Алтай-энерго» и т.д.) тем, что они получают оплату деньгами от населения, и в случае, если объемы потребления населением меньше, чем объем, полученный ЖЭО, имеют право взыскать с ЖЭО сумму возникшей разницы. Население рассчитывается за услуги по нормативам, а не за фактический объем потребленных ресурсов.

Ситуация выгодна ЖЭО тем, что при ограниченных финансовых ресурсах, уступив право требовать оплату с населения ресурсоснабжающим организациям, они минимизируют свою деятельность и затраты.

Отчасти, ситуация безразлична населению, так как гражданам все равно кому платить, лишь бы своевременно получать качественные товары или услуги. У населения отсутствует чувствительность к уровню тарифов и оно не заинтересовано в оплате за фактический объем ресурсов. Вопросы коммунального хозяйства относятся к уровню муниципальной власти, которая избирается населением и не хочет портить с ним отношения.

Ситуация ведет к потерям воды, тепла, электроэнергии при транспортировке, снижению качества услуг, отсутствию ответственности как ресурсоснабжающих организаций, так и ЖЭО за качество услуг. По закону ресурсоснабжающая организация не вправе отключить холодную или горячую воду, электроэнергию и т.д. у граждан, проживающих в многоквартирных домах. Это сделать вправе лишь ЖЭО, которая доставляет ресурсы до конечного потребителя. У сторон отсутствуют экономические стимулы добросовестно исполнять свои обязанности по договору.

---

Стоимость потерь, дополнительные расходы перекладываются на конечных потребителей.

Анализ ситуации показывает, что, несмотря на неэффективное использование ресурсов и неэффективность отношений для ЖЭО и населения, стороны не заинтересованы в изменении отношений.

На основании ГК РФ (свобода договора), кроме ЖЭО, ресурсоснабжающие организации ранее заключили договор снабжения с юридическими лицами, являющимися субабонентами.

В настоящее время ресурсоснабжающие организации (ОАО «Алтайэнерго», ЗАО «Водоканал Барнаула») принимают меры для заключения договора с абонентами, непосредственно присоединенными к их сетям. Препятствием к изменению договорных отношений является условие ГК о том, что не допускается одностороннее изменение существенных условий договора, т.е. требуется согласие субабонентов расторгнуть договор с ресурсоснабжающей организацией и заключить договор с абонентом.

Заинтересованность ресурсоснабжающих организаций вызвана желанием получать оплату от нескольких крупных плательщиков, а не от множества мелких потребителей.

Возникает противоречие: с одной стороны, платежи населения позволяют своевременно получать оплату, но получать ее в пределах нормативов; с другой стороны, ресурсоснабжающая организация несет затраты по содержанию абонентской службы.

Ресурсоснабжающая организация может решать свои проблемы двумя путями: 1) расторгнуть договор с субабонентами и заключить договор с абонентом на весь объем ресурса; или 2) предъявить абоненту за разницу



между фактическим объемом услуг и оплаченным субабонентами (в т.ч. населением).

Анализ бюджета города Барнаула показывает, что расходы на жилищно-коммунальное хозяйство составляют более 30% бюджета. В указанной доле расходы на возмещение разницы в тарифах на теплоэнергию между тарифами, утвержденными РЭК, и фиксированными тарифами для населения составляют 77–93%. Нагрузка на бюджет за счет разницы в тарифах для населения на теплоэнергию составляет 800–900 млн. руб. в год.

При увеличении доли оплаты населением коммунальных услуг нагрузка на местный бюджет будет уменьшаться, увеличится чувствительность населения к уровню тарифов. Переход на 100%-ную оплату вынудит граждан принимать более активное участие в изменении ситуации.

На наш взгляд, в сложившейся ситуации наиболее заинтересованным лицом в реформе ЖКХ является федеральное правительство. Его заинтересованность заключается в обеспечении стабильной ситуации в ЖКХ и постепенном обновлении фондов. Реформа финансовых отношений в ЖКХ находится в состоянии застоя, что вызвано отсутствием экономической заинтересованности и иждивенческими настроениями сторон. Изменение ситуации возможно лишь после достижения уровня оплаты населением фактически потребленных услуг близкого к стопроцентному.

# **О ПРОГРАММЕ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2005 ГОДА**

**Трифонова О.М.**

Управление федерального казначейства

Министерства финансов РФ по Алтайскому краю

Сложившаяся система межбюджетных отношений не устраивает никого — ни центр, ни регионы. Самое же главное в том, что она не устраивает граждан, которым государство, собирая немалые даже по мировым меркам налоги, оказывается не в состоянии не то, чтобы представить те или иные общественные услуги, но и даже элементарно платить зарплату за сделанную работу.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что сложившаяся система остро нуждается в реформировании. И такие попытки предприняты в принятой Правительством РФ Программе развития бюджетного федерализма до 2005 г.

Целью Программы развития бюджетного федерализма является существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе региональных и местных налогов, имея в виду создание предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

Для достижения этой цели к 2005 г. необходимо:

- расширить налоговые полномочия региональных и местных властей при одновременном предотвращении недобросовестной налоговой конкуренции и обеспечении единого налогового пространства;
- закрепить основные доходные источники (отчисления от федеральных налогов) за региональными и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе;

○ сократить масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100%-ных поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетом одного уровня;

○ отказаться от практики централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты;

○ обеспечить уплату налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты, по месту фактической деятельности предприятий; ликвидировать внутренние «оффшорные» зоны; ввести правовые и финансовые механизмы по противодействию недобросовестной налоговой конкуренции.

Но не все положения Программы являются безупречными и могут быть подвержены критике. Так, в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. записано, что «целью Программы является существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе региональных и местных налогов, имея в виду создание предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов». Это несомненно правильная постановка вопроса. Однако вызывают возражения методы, с помощью которых предлагается ее решать.

Во-первых, приведенные в Программе формулировки задач и принципов распределения налоговых полномочий по уровням бюджетной системы вполне соответствуют общепринятому их пониманию в мировой практике. Но «работают» они в странах со сложившимся

федеративным устройством и рыночной экономикой в принципиально иной структуре налоговой системы. В этих странах налоговые системы преимущественно ориентированы на прямое налогообложение с хорошо отработанными механизмами расчетов налогооблагаемой базы и правил уплаты и сбора этих налогов. Поэтому закрепление за уровнем субъекта Федерации такого налога, как налог на имущество, как правило, вполне достаточно для формирования его полноценного налогового потенциала. Соответственно в таких налоговых системах с достаточной отдачей может быть реализован и принцип экономической эффективности: «за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти». Автоматический перенос действия этого принципа в условия российской налоговой системы, как это предлагается сделать в Программе, по существу означает его полную недееспособность.

В условиях искаженной налоговой структуры аналогичным образом действуют, а точнее бездействуют и такие принципы, как мобильность налоговой базы, равномерность размещения налоговой базы, социальная справедливость. Однако в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. установка делается именно на эти принципы.

Вполне реализуемая и, более того, оправдавшая себя на опыте рыночной экономики идея «один налог — один бюджет» в России означает просто «перекачку» налогового потенциала страны в федеральный бюджет и фактический сброс дефицита консолидированного бюджета страны на региональный уровень. Именно эти

механизмы активно задействованы в российской бюджетной политике последних лет и именно они заложены в основу Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.

В Приложении 2 к Программе приводится общая схема разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации к 2005 г., иллюстрирующая содержание тех механизмов, которые предполагается использовать для достижения поставленной цели.

Из вышеуказанной схемы следует, что в основном сохраняется действующая в настоящее время структура закрепления налоговых доходов по уровням бюджетной системы. А именно: все поступления от таможенных пошлин, НДС, акцизов на нефть, газ, бензин, автомобили закрепляются за федеральным бюджетом.

Из той же схемы следует, что подоходный налог с граждан предполагается передать на региональный уровень. Однако само по себе это не решает проблем формирования их доходного потенциала.

Существенные изменения в Программе предусматриваются в перераспределении ресурсных платежей. Они заключаются в том, что существенно повышается централизация платежей за пользование неравномерно размещенными природными ресурсами (прежде всего по углеводородное сырью). Если раньше из этих отчислений в доход федерального бюджета поступало 25%, то предполагается увеличить эту долю до 80%; в региональный и местный бюджеты будут зачислять по 10% платежей в каждый.

С одной стороны, логика в таком нововведении есть, но это весьма абстрактная, оторванная от реальной

российской действительности логика, поскольку неравномерно размещенные природные ресурсы, о которых идет речь, сосредоточены в России в основном в северных, труднодоступных территориях со сложными климатическими условиями. Только за счет ресурсных платежей здесь удастся решать сложнейшие социальные задачи, от которых центр практически отказался ввиду отсутствия достаточных средств в федеральном бюджете. Именно в этих территориях в результате предлагаемых нововведений изымается около 20% собственного доходного потенциала.

Даже если Правительство предложит компенсировать эти потери за счет дополнительной финансовой помощи (пока эти компенсации в Программе не предусмотрены), это будет крайне неэффективный, давно уже себя дискредитировавший способ «обратного движения финансовых потоков».

Возникает ситуация, при которой абсолютное большинство субъектов Российской Федерации становятся заложниками Министерства финансов РФ, не выполняющего обязательств федерального бюджета по оказанию помощи субъектам Федерации и по текущему финансированию федеральных расходов в регионах.

Поставленные же в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. задачи сокращения дотационности и количества дотационных территорий, повышения заинтересованности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в увеличении производственного и налогового потенциала территории носят декларативный характер и не подтверждаются проработкой реальных механизмов их реализации.

В Программе развития бюджетного федерализма до 2005 г. отмечается, что предоставление региональным и местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами, — ключевая задача реформы межбюджетных отношений. Для ее решения необходимо:

- четко разграничить расходные полномочия между уровнями бюджетной системы;
- обеспечить самостоятельность региональных и местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов;
- сократить, а в перспективе и полностью ликвидировать «нефинансируемые федеральные мандаты».

В этих целях необходимо ввести в Бюджетный кодекс Российской Федерации понятие «расходные полномочия» — права и обязанности органов власти в пределах своей компетенции:

- осуществлять нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов (в том числе, определять требования к объему, качеству и доступности общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов);
- обеспечивать их финансовыми средствами;
- проводить финансирование (организацию, производство) общественных услуг.

Одновременно в Бюджетном кодексе должно быть закреплено четкое и стабильное разграничение расходных полномочий между властями разных уровней в соответствии со следующими критериями:

- субсидиарность (принцип дополнительности финансирования вышестоящими уровнями власти);

---

○ территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

○ внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

○ эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные / местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

○ эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств).

В общем случае необходимо стремиться к закреплению трех видов расходных полномочий (нормативно-правовое регулирование, обеспечение средствами, финансирование) по данной общественной услуге (функции) за одним уровнем бюджетной системы (исходя из конституционного разграничения предметов ведения), что предотвращает возникновение «нефинансируемых мандатов».

В случае невозможности или нецелесообразности реализации данного принципа следует руководствоваться следующими подходами:

○ обязательства по финансированию расходов (предоставлению общественных услуг), нормативно-правовое регулирование которых осуществляется властями более высокого уровня, могут быть закреплены за нижестоящими уровнями власти (бюджетами) только в пределах предоставленной на эти цели финансовой помощи (субвенции);



○ расходы на общественные услуги, предоставляемые на всей территории страны в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами, как правило, должны софинансироваться на долевой основе из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;

○ необходим законодательный запрет на принятие нормативно-правовых актов, возлагающих на более низкие уровни дополнительные расходы без предоставления источников финансирования, а на принятие отсылочных норм об учете такого рода расходов при формировании межбюджетных отношений и/или бюджетном выравнивании.

Однако разграничение расходных полномочий по уровням бюджетной системы не является самоцелью. Это двуединая задача, неразрывно связанная с адекватным распределением финансовых ресурсов, необходимых и достаточных для реализации каждым уровнем бюджетной системы закрепленных расходных полномочий.

Как положительный факт следует отметить, что в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. в качестве ключевой задачи реформы межбюджетных отношений выделяется «предоставление региональным и местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами».

Далее отмечается, что решаться эта задача должна путем разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы; самостоятельности региональных и местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов; сокращения «нефинансируемых федеральных мандатов».

---

Это, несомненно, необходимые, но явно недостаточные меры, поскольку они не обеспечивают сбалансированность расходных полномочий с финансовыми ресурсами региональных бюджетов.

Такая балансировка может быть достигнута только в результате разграничения налоговых полномочий и доходных источников по уровням бюджетной системы, таким образом, чтобы налоговый потенциал субъектов Российской Федерации соответствовал закрепленным расходным полномочиям. Только в этом случае может быть реализован основополагающий принцип бюджетного федерализма – самостоятельность каждого уровня бюджетной системы.

Иначе говоря, в Программе принцип самостоятельности бюджетных уровней трактуются только как обособление бюджетных прав, практически без оценки способности регионов к самообеспечению и саморазвитию.

Бюджетную же обеспеченность региональных бюджетов по-прежнему предполагается выравнять за счет финансовой помощи, что «что в кратко- и среднесрочной перспективе может потребовать централизации бюджетных ресурсов». Именно такой подход заложен в основу действующих сегодня межбюджетных отношений и он в достаточной степени уже дискредитировал себя.

Как положительный факт следует отметить, что в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. указывается на то, что «необходимо стремиться к закреплению всех трех видов расходных полномочий (нормативно-правовое регулирование, обеспечение средствами, финансирование) по данной общественной услуге (функции) за одним уровнем бюджетной системы (исходя, прежде всего, из конституци-

онного разграничения предметов ведения), что предотвращает возникновение «нефинансируемых мандатов».

Таким образом, разграничение расходных бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы не может и не должно ограничиваться распределением статей расходов. Оно должно органически включать в себя и разработку процедур эффективного управления бюджетным процессом посредством установления и реализации нормативов бюджетного обеспечения социальных гарантий и механизмов, обеспечивающих соблюдение этих гарантий; формирование системы критериев оценки развития регионов, обеспечивающей финансирование приоритетных и высокоэффективных региональных и межрегиональных программ и многие другие аспекты, связанные с реализацией принципов бюджетного федерализма.

### **Литература**

Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г.: Постановление Правительства РФ № 584 от 15.08.2001 г.

Максимова Н.С. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. // Финансы. 2001. № 10.

Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей. Семинар для руководителей финансовых органов субъектов РФ (28–30 мая 2001 г.). Ростов-на-Дону: Академия бюджета и казначейства МФ РФ, 2001.

Первая межрегиональная научно-практическая конференция «Проблемы совершенствования межбюджетных отношений ...»: Сборник научных материалов / УФК МФ РФ по Алтайскому краю, АлтГТУ. Барнаул: ОАО «Алтайский полиграфический комбинат», 2001.

# **ОЦЕНКА ИЗМЕНЕНИЙ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ БЮДЖЕТОВ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕФОРМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Уваров В.В.**

Комитет администрации Алтайского края по финансам,  
налоговой и кредитной политике

Системное и последовательное решение задач, поставленных Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации, предполагает подготовку и проведение комплексной реформы федеративных отношений и местного самоуправления. Исходя из этого, в 2001–2002 гг. основная работа Минфина России, Минэкономразвития России, МНС России, других федеральных министерств по реализации Программы осуществлялась в рамках Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

На основе анализа федерального законодательства, устанавливающего полномочия органов публичной власти разных уровней, Комиссией были подготовлены проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющие сферу собственных полномочий

региональных и местных органов власти, а также принципы их финансового обеспечения в соответствии с основными положениями Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Указанные законопроекты были рассмотрены и одобрены Правительством Российской Федерации и внесены Президентом Российской Федерации в Государственную Думу. Одновременно Президентом Российской Федерации дано поручение представить предложения по внесению вытекающих из требований реформы федеративных отношений и местного самоуправления изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации.

Минфином России на основе предварительных отчетных данных за 2002 год и прогноза исполнения консолидированного бюджета на 2003 год проведена предварительная оценка изменений в расходных обязательствах бюджетов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации и подготовлены основные положения законопроектов по внесению соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы, которые рассмотрены на заседании Коллегии Министерства 30 января 2003 г.

Предварительная оценка сводного изменения расходных обязательств бюджетов разных уровней бюджетной системы в условиях 2003 г. представлена в табл.8.

В первом варианте расчеты сделаны исходя из бюджетных проектировок на 2003 год (в части обязательств, передаваемых из федерального бюджета — в соответствии с федеральным бюджетом на 2003 год; в части обязательств, передаваемых из региональных и/или местных бюджетов — по отчетным данным об исполнении

территориальных бюджетов за 12 месяцев 2002 г. с индексацией соответствующих расходов согласно прогнозу расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, составленному при разработке проекта федерального бюджета на 2003 год). В данном варианте общие расходы консолидированного бюджета Российской Федерации сохраняются на уровне 30,5% ВВП, поскольку происходит перемещение финансово обеспеченных обязательств между бюджетами разных уровней.

В то же время, часть расходных обязательств по уже принятым решениям (увеличение объемов финансирования оборонного заказа, повышение заработной платы в бюджетной сфере в расчете на год и т.д.) не могла быть включенной в бюджетные проектировки на 2003 год, так как рассчитывалась в бюджетах соответствующих уров-

**Таблица 8. Сводная оценка изменения расходных обязательств бюджетов разных уровней, млрд.руб.**

	Бюджет РФ	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты	Консолидированный бюджет РФ
Вариант 1. Финансируемые расходные обязательства				
Действующие	2369,0	836,1	1059,9	4265,0
Изменение	+ 20,4	+ 120,5	- 140,9	0
Условия, предусмотренные	2389,4	956,6	919,0	4265,0
Вариант 2. Расходные обязательства с учетом принятых решений				
Действующие	2856,5	928,4	1212,1	4997,0
Изменение	+ 167,5	+ 312,7	- 273,1	+ 207,1
Условия, предусмотренные	3024,0	1241,1	939,0	5204,1
Вариант 3. Расходные обязательства с учетом «необеспеченных мандатов»				
Действующие	3407,3	1728,4	1412,1	6547,8
Изменение	+ 368,8	+ 111,4	- 273,1	+ 207,1
Условия, предусмотренные	3776,1	1839,8	1139,0	6754,9

ней в расчете на конкретный период времени. Кроме того, значительная часть «необеспеченных мандатов» в настоящее время имеет форму натуральных льгот, перенос финансового обеспечения которых на федеральный уровень потребует их преобразования в денежную форму с существенным увеличением объемов финансирования. Соответственно, во втором варианте расчеты сделаны исходя из необходимости финансового обеспечения данных решений и «спящих» мандатов. В данном случае происходит увеличение расходных обязательств консолидированного бюджета Российской Федерации до 37,7% ВВП, что не соответствует имеющимся ограничениям по уровню налоговой нагрузки на экономику и требует сокращения иных расходных обязательств. Данный вариант определяет масштабы сокращения действующих и (или) принятых к настоящему времени расходных обязательств бюджетов разных уровней, необходимого для сохранения расходов консолидированного бюджета на уровне, прогнозируемом на 2003 г.

В третьем, условном, варианте в расчеты также включены все поддающиеся количественной оценке «необеспеченные мандаты», включая нормативные правовые акты, приостановленные Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2003 год». Общий уровень расходных обязательств консолидированного бюджета Российской Федерации при таком подходе к их оценке достигает 49,6% ВВП. Данный вариант оценивает общую несбалансированность бюджетной системы Российской Федерации и масштабы принятия решений (на каждом ее уровне) по сокращению и, в перспективе, полной отмене «необеспеченных мандатов».

В Алтайском крае комитетом администрации края по финансам, налоговой и кредитной политике была

---

проведена аналогичная оценка. Сводная таблица оценки изменения расходных обязательств для Алтайского края (табл.9) заполнена на основе расчетного прогноза консолидированного бюджета края на 2003 год. Прогноз расходных обязательств с учетом изменения расходных полномочий учитывает следующее:

- по разделу «Сельское хозяйство и рыболовство» на местные бюджеты переданы расходные полномочия по землепользованию;

- по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» краевым бюджетом приняты расходы по предоставлению субвенций бюджетам муниципальных образований для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии со стандартами и нормативами;

- по разделу «Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» на местные бюджеты переданы расходные полномочия по обеспечению мер пожарной безопасности;

- по разделу «Образование» на краевой бюджет приняты расходные обязательства по финансовому обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ, включая оплату труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды, кроме коммунальных расходов;

- по разделу «Социальная политика» на краевой бюджет приняты расходные обязательства по социальной



**Таблица 9. Сводная таблица оценки изменения  
расходных обязательств для Алтайского края, в %**

	Прогноз расходных обязательств на 2003 год в дейст- вующих условиях		Прогноз расходных обязательств на 2003 год с уче- том изменения расходов поночнич	
	консолидиро- ванный бюджет субъекта Рос- сийской Феде- рации	бюджеты субъек- тов Российской Федерации	консолидиро- ванный бюджет субъекта Рос- сийской Феде- рации	местные бюджеты субъектов Российской Федерации
Государственное управление и местное самоуправление	100	22	100	75
Судебная власть	100	100	100	100
Международная деятельность	100	0	100	0
Национальная оборона	100	0	100	0
Правоохранительная деятель- ность и обеспечение безопаснос- ти государства	100	75	100	75
Фундаментальные исследования и содержание научно- техническому прогрессу	100	0	100	0
Промышленность, энергетика и строительство *	100	75	100	75
Сельское хозяйство и рыболов- ство	100	74	100	74
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картогра- фия и геодезия	100	63	100	71
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатива	100	100	100	93
Развитие рыночной инфраструк- туры	100	0	100	100
Жилищно-коммунальное хозяй- ство	100	1	100	7
		81		81
		0		0
		89		83

Предупреждения и ликвидация последствий через вынужденных ситуаций и стихийных бедствий	100	63	37	100	25	75
Образование	100	6	94	100	84	16
Культура, искусство и кинематограф	100	22	78	100	22	78
Средств массовой информации	100	61	39	100	61	39
Здравоохранение и физическая культура	100	25	75	100	25	75
Социальная политика	100	66	34	100	99	1
Обслуживание государственного и муниципального долга						
Пополнение государственного запаса и резервов						
Финансовая помощь бюджетам других уровней **	100		0	100	100	0
Утилизация вооружений, включая выполнение и выдворенных договоров	100		0	100	100	0
Мобилизационная подготовка войск ИКВ						
Исследования и использование космического пространства ИКВ						
Военная реформа						
Доходные хозяйства	100	59	41	100	59	41
Прочие расходы	100	100	0	100	100	0
Целевые бюджетные фонды						
ВС ЕГО расходов (расходных обязательств):	100	32	68	100	56	44

\* Капитальные вложения.

\*\* Внутренние обороты

поддержке ветеранов труда, детей-сирот, беспризорных, семей, имеющих детей, одиноких и многодетных матерей, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъектов Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан.

С учетом изменения расходных полномочий удельный вес расходов краевого бюджета увеличивается с 32,5% до 56,3% в объеме консолидированного бюджета края.

Необходимость обеспечения сбалансированности всех уровней бюджетной системы в рамках разграничения доходных и расходных полномочий потребует отмены (приостановления) с 1 января 2005 г. тех законодательных решений, финансовое обеспечение которых становится невозможным в рамках существующих доходных ограничений.

Это означает, что при существующей бюджетной процедуре (бюджет вносится в условиях действующего, на момент его внесения, законодательства) действие необеспеченных финансированием законодательных актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации должно быть отменено (приостановлено). При этом Минфин отмечает, что указанная работа должна быть полностью завершена до 1 июня 2004 г.

Проведение подобной работы возможно приведет к изменению структуры расходов всех уровней бюджетной системы, изменению приоритетности финансирования тех или иных расходов.

# **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА АГРОПРОМЫШЛЕННОГО РЕГИОНА**

**Чертov Н.А.**

Администрация Алтайского края

## **Структура финансового потенциала и задачи органов управления**

Основу финансового потенциала региона составляют общественные, корпоративные и частные финансовые средства. Объектами приложения этих средств является экономика, социальная сфера, окружающая среда. Формирование и использование этих ресурсов обеспечивается системой финансовых институтов и механизмов (рис. 9).

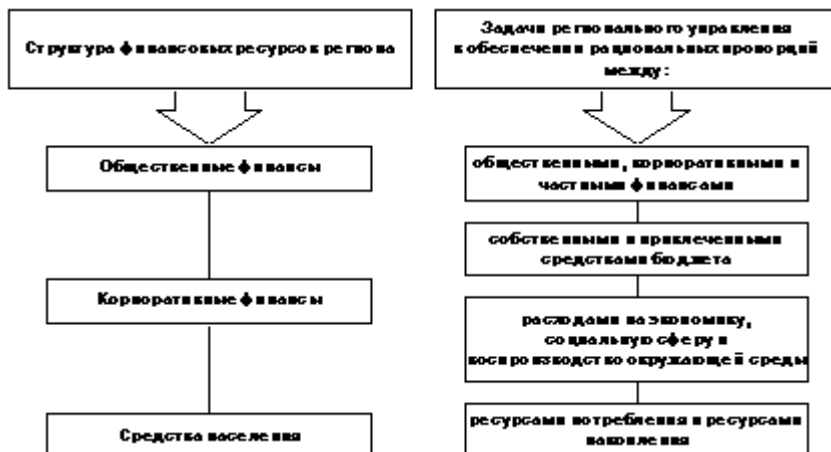
**Общественные финансы** составляют средства федерального, регионального и местных бюджетов, а также средства государственных внебюджетных фондов. По принадлежности общественные финансы могут быть разделены на собственные и привлеченные извне.

**Корпоративные финансы**, «работающие» на территории региона, составляют собственные и привлеченные средства юридических лиц — организаций и предприятий-производителей товаров и услуг.

**Средства населения** образуют доходы и сбережения физических лиц (в устоявшейся экономике они образуют собственно частный капитал).

Регулирование финансовых потоков возможно рыночными и административными механизмами. Соотношение этих механизмов, используемых в каждой из перечисленных сфер, разное. В экономике развиваются преимущественно рыночные институты и механизмы.

**Рисунок 9. Структура финансовых ресурсов  
и задачи региональных органов  
по их регулированию**



Задачи воспроизводства окружающей среды если как-то и решаются, то в основном на основе административного регулирования. В социальной сфере пока не найдены устойчивые пропорции сочетания рыночных и административных методов управления.

Можно выделить три среза формирования и использования финансовых ресурсов региона.

### **1. Формирование внутрисекторальных пропорций.**

**1.1. Общественные финансы.** Здесь основные задачи связаны с установлением разумных пропорций между отчислениями в бюджеты и внебюджетные фонды; кооперацией средств, направляемых на одноименные виды финансирования из разных государственных источников (в частности, проблема использования внебюджетных средств); определение пропорций средств, направляемых на потребление и накопление. Важной задачей

является поиск соотношений между собственными доходами консолидированного регионального бюджета и привлекаемыми средствами из федерального бюджета. Внутренняя для региона проблема состоит в определении разумных пропорций формирования местных бюджетов — соотношения между их собственными доходами и дотациями из регионального бюджета.

**1.2. Корпоративные финансы.** Их основу образуют финансовые средства предприятий и организаций. Задачи регионального управления состоят в создании условий для снижения числа убыточных предприятий, а в отношении рентабельных — создание условий для использования в регионе их финансовых средств, предотвращение оттока финансовых ресурсов из региона.

**1.3. Средства населения.** Здесь две группы проблем, стоящих перед региональными органами управления. Первая — это сокращение чрезмерной дифференциации доходов различных групп населения, формирование среднего класса с устойчивыми доходами, поддержка низкодоходных групп. Вторая — это мобилизация сбережений населения для решения экономических и социальных задач.

**2. Формирование межсекторальных пропорций.** В дореформенный период основной поток финансовых средств перераспределялся через государственный бюджет. В рыночной экономике между общественными, корпоративными и частными финансами поддерживаются совершенно иные пропорции. Основная проблема состоит в том, что на эти пропорции нельзя перейти достаточно быстро. Но основные направления их изменений должны устойчиво поддерживаться. Они состоят в относительном сокращении доли общественных финансов в совокупном финансовом потенциале региона и более быстром росте корпоративных

финансовых средств и, тем более, финансовых средств населения. Вместе с тем, для достижения этой стратегической задачи тактически возможны другие пропорции аккумулируемых в регионе финансовых средств.

### **3. Формирование рациональных пропорций между бюджетами функционирования и бюджетами развития основных субъектов бюджетно-финансовых отношений в регионе.**

Еще одна насущная проблема состоит в том, что в силу недостатка средств в большинстве регионов и секторов народного хозяйства нарушены основные пропорции воспроизводственного процесса в целом. Основные средства идут на оплату текущего производственного и непроизводственного потребления. Ресурсы накопления формируются в недостаточных даже для простого воспроизводства масштабах. Поэтому главная задача анализа финансовых пропорций в регионе и в его муниципальных образованиях состоит в отслеживании воспроизводственных пропорций и формировании инвестиционных ресурсов в целях обновления и реконструкции производственного аппарата, его структурной перестройки, расширенного воспроизводства условий жизнедеятельности населения.

Из поставленных проблем вытекают следующие первоочередные задачи регионального управления в части создания и обеспечения функционирования бюджетно-финансового механизма региона:

- развитие общественных, корпоративных и частных финансовых ресурсов и оптимальных соотношений между ними;
- установление допустимых пропорций собственных и привлеченных средств.
- распределении расходов на экономику, социальную

## **Роль региональных и местных органов управления в совершенствовании бюджетно-финансовых отношений в регионе**

В контексте взаимодействия регионального и местного уровней управления задача совершенствования бюджетно-финансовых отношений в регионе разлагается на следующие составляющие: рост финансовых возможностей местного уровня; задачи и возможности регионального уровня в увеличении финансового потенциала региона и муниципальных образований и рационализации межуровневых потоков финансовых средств.

**Рост финансовых возможностей местного уровня.** Существует три уровня финансовых возможностей местного самоуправления.

Первый уровень образуют ресурсы прямого доступа, контроля и подотчетности в их использовании. Это средства местного бюджета, государственных внебюджетных фондов, финансовые средства, передаваемые региональными органами для осуществления государственных полномочий, доходы от муниципальных предприятий и муниципальной собственности.

Второй уровень финансовых возможностей местных властей выходит за пределы прямого их доступа к ним и опирается на совокупные финансовые ресурсы муниципального образования. Последние, как известно, составляют совокупные доходы юридических и физических лиц, которые в определенных условиях могут быть мобилизованы на приращение экономического потенциала данной территории и, тем самым, на увеличение финансовых ресурсов первого уровня.



Наконец, зрелость муниципальных органов управления проверяется их возможностью привлекать средства внешних инвесторов для наращивания экономического потенциала территории.

Традиционно в литературе и в законодательных актах основное внимание уделяется первому уровню финансовых возможностей местного самоуправления, хотя на практике и региональные, и муниципальные органы управления используют всю гамму возможных приемов пополнения и мобилизации источников финансовых ресурсов для целей социально-экономического развития региона и его муниципальных образований<sup>1</sup>.

**Задачи и возможности регионального уровня.** Их можно разделить на две группы – создание условий (косвенная поддержка) для роста и эффективного использования финансовых ресурсов муниципальных образований и прямой финансовой поддержки локальных территорий.

**Косвенные формы.** На региональных органах управления лежат ответственные задачи создания среды существования и достаточно эффективного функционирования организаций и предприятий экономики и социальной сферы, сохранения условий жизнедеятельности людей и роста их благосостояния. Это предполагает нормативную, методическую, информационную, организационную поддержку органов местного самоуправления, которые в созданной среде и обеспечивают конкретное выполнение сформулированных выше задач. Кратко перечислим обязательства регионального звена в этом направлении.

**Методическое обеспечение.** Разработка приоритетов социально-экономической политики в регионе, концепций и программ развития экономики и социальной сферы региона в целом с выделением территориальных составляющих и их уточнением для конкретных муниципальных образова-

ний. Ведение мониторинга и диагностики сравнительного социально-экономического положения муниципальных образований с группировкой территорий по выделенным проблемам и степени их нуждаемости в принятии специальных решений для преодоления этих проблем. Разработка вариантов прогнозов для оценки последствий предлагаемой экономической политики для разных групп муниципальных образований, в частности, прогнозов для оценки необходимости укрепления финансового потенциала нуждающихся муниципальных образований. Разработка методик распределения средств финансовой поддержки муниципальных образований нуждающимся территориям.

**Нормативное обеспечение.** Разработка принципов и нормативных актов в части организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, поддержки предпринимательства, инвестиционной активности, социальной защиты низкодоходных слоев населения и т.д. Обеспечение условий для функционирования общерегиональной (межрайонной) инфраструктуры – объектов здравоохранения, культуры, образования, транспорта, товаропроводящей среды и т.д.

**Информационное обеспечение.** Сбор и обработка статистических показателей социально-экономического развития муниципальных образований. Формирование тематических банков данных по спросу и предложению товаров – предприятий-производителей, расположенных на территории региона, данных о внешних рынках, банков инвестиционных проектов и потенциальных инвесторов. Разработка или организация доступа к информационно-справочным системам в области нормотворческой деятельности и хозяйственной практики органов местного самоуправления и т.д.

**Организационное обеспечение.** Можно перечислить достаточно широкий круг организационных форм, в которых реально реализуются возможности регионального уровня. Это предприятия и учреждения бюджетного статуса или смешанных форм с контрольным или значимым пакетом акций у региональной администрации — межрайонные лечебно-санаторные и образовательные учреждения, транспортные и другие инфраструктурные предприятия, продовольственная корпорация, товарные биржи (например, зерновая), потребкооперация, информационные и рекламные бюро и т.д.

**Прямые формы.** К прямым формам участия регионального уровня в функционировании и развитии муниципальных образований следует отнести, прежде всего, финансирование из средств регионального и федерального бюджетов расходов на территории муниципального образования, предоставление льгот и изменение порядка налогообложения и распределения собираемых налогов.

Предложенная группировка не является общепринятой. Обычно под прямыми формами понимается финансирование мероприятий на территории, сопровождаемое перечислением средств с бюджетных счетов региональной администрации на счета органов местного самоуправления или организаций — бюджетополучателей. Вместе с тем, собранные доходы, их часть, оставленная на территории, и поступления средств из вышестоящих бюджетов и внебюджетных фондов — взаимосвязанные категории. При прочих равных условиях, изменение ставки какого-то налога равносильно изменениям в размерах дотаций или льготирования. Другое дело, что права устанавливать льготы, делить налоги и давать дотации, не в равной мере распределены между уровнями муниципальной, региональной и федеральной

властей и в этом смысле принцип «прочих равных условий» в конкретной практике организации финансовых потоков может не работать. Вместе с тем, для целей логического анализа предложенный подход представляется возможным.

Есть два типа расходов, обеспечиваемых прямым финансированием за счет средств вышестоящих бюджетов и внебюджетных фондов — финансирование текущих и инвестиционных потребностей получателей этих средств.

В первом случае (финансирования текущих расходов) основная задача состоит в пополнении местных бюджетов и ресурсов местных отделений внебюджетных фондов дотациями и другими формами поддержки из вышестоящих источников. И это обеспечивается, как правило, прямым финансированием в узком его понимании (хотя возможны и другие формы — льготы по налогам, плате за аренду земли, муниципального имущества и т.д.).

Во втором случае, поддержка инвестиционной деятельности во многом сейчас осуществляется через обеспечение условий привлечения внебюджетных средств, предоставление льгот, налоговых каникул и т.д. Выделение непосредственно средств из региональных бюджетов ничтожно мало. Так, в законе «О бюджете Алтайского края» инвестиции в народное хозяйство ограничены 5% от общих расходов краевого бюджета. При этом они не попадают в защищенные статьи бюджетных расходов, поскольку финансироваться должны за счет источников, привлекаемых для покрытия дефицита краевого бюджета. Аналогичный порядок предусмотрен и для формирования местных бюджетов.

Таким образом, общий вывод изложенного материала состоит в том, что реальное укрепление экономической и финансовой базы местного самоуправления явля-

ется общей задачей органов муниципальной и региональной властей и не сводится только к упорядочиванию бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

### **Проблемы формирования регионального и местных бюджетов в условиях реформирования**

Правительство одобрило новую среднесрочную Программу социально-экономического развития России в 2003–2005 гг. По признанию аналитиков, наиболее конкретной частью этой Программы является раздел по совершенствованию налоговой системы<sup>2</sup>.

У правительства есть понимание того обстоятельства, что налоговая реформа должна осуществляться одновременно с реформой межбюджетных отношений и решением вопроса финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований. Предполагается, что имущественные налоги должны стать серьезными источниками доходов региональных и местных бюджетов. В результате реформы имущественного налогообложения региональные и местные бюджеты должны получить дополнительные доходы в целях частичной компенсации потерь, связанных с отменой в 2004 г. налога с продаж.

Если исходить из декларируемых правительством тезисов, то следует ожидать, во-первых, более высокого уровня стабильности бюджетных поступлений; во-вторых — уменьшения дифференциации налогового пространства, формирования равных условий конкуренции между регионами.

Однако реальная практика зачастую, к сожалению, свидетельствует о большом разрыве между намерениями и ожиданиями правительства и полученными конкретными результатами, поскольку не принимается во

внимание накопленный как позитивный, так и негативный опыт налогового реформирования.

К примеру, индексация в два раза в 2002 г. земельного налога привела, как и следовало ожидать, к резкому сокращению его собираемости. По планам правительства в 2003 г. этот налог должен быть проиндексирован в 1,8 раза, а с 2004 г. предусматривается переход на налогообложение земельных участков исходя из их кадастровой стоимости, что, по нашим расчетам, в 2,5–3 раза выше по сравнению с действующими нормативами. Если исходить из реального опыта налогового администрирования, на какие большие дополнительные поступления в местные бюджеты мы можем рассчитывать?

Аналогичная ситуация складывается и по налогу на имущество сельхозтоваропроизводителей. В силу ряда причин следует ожидать серьезных препятствий на пути полного сбора этого налога.

Из сказанного следует два важных вывода:

- продекларированный правительством курс на дальнейшее снижение налогового бремени как одного из условий обеспечения экономического роста экономики «не распространяется» на сельхозтоваропроизводителей;
- завышенные ожидания по сбору ряда налогов ведут к формированию фиктивного налогового потенциала аграрно-промышленного региона и не способствуют на деле снижению различий в бюджетной обеспеченности субъектов РФ и местного самоуправления.

Одним из противоречий налоговой реформы является тот факт, что создавая благоприятные условия для разрешения одних проблем, она одновременно порождает другие проблемы. Так, по нашим прогнозам, отмена налога на пользователей автомобильных дорог и на

владельцев транспортных средств и введение транспортного налога подрывает финансовые основы функционирования подотраслей «дорожное строительство» и «дорожное хозяйство». О сложностях сбора земельного налога, половина которого будет направляться на формирование территориальных дорожных фондов, говорилось выше. Не менее технически сложная процедура предусмотрена при сборе акцизов от реализации горюче-смазочных материалов, 60% которых также предусматривается направлять на пополнение территориальных дорожных фондов. Дело в том, что действующее законодательство, предусматривающее уплату акцизного сбора плательщиками, имеющими свидетельство на работу с нефтепродуктами, фактически не дает возможности полноценного сбора этого налога по месту реализации нефтепродуктов. Кроме того, попытка правительства передать в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации более равномерно размещенные и немобильные источники доходов, в числе которых и акцизы на горюче-смазочные материалы, может натолкнуться на противодействие регионов — производителей нефтепродуктов, теряющих при этом свою налогооблагаемую базу.

С учетом сказанного, ключевой задачей в пополнении дорожного фонда, централизованного в настоящее время в бюджете региона, является мобилизация имеющейся недоимки.

Существенные изменения в бюджете связаны с переходом ряда торговых предприятий от уплаты налога с продаж к уплате налога на совокупный доход (по так называемой «упрощенной системе») и единого налога на вмененный доход. По нашим расчетам, потери консоли-

дированного бюджета Алтайского края в связи с «уходом» предприятий от уплаты налога с продаж составляют порядка 300–400 млн. рублей. Существует реальная опасность, что в силу ряда технических недоработок и слабого налогового администрирования поступления в бюджет от двух вышеупомянутых налогов не компенсируют потери. Предусмотренные законодателем нормы формирования налога на совокупный доход, на наш взгляд, несовершенно. Так, 6% с валового дохода — высокое налоговое бремя для налогоплательщика; 15% с чистого дохода, весьма вероятно, подтолкнет налогоплательщика на завышение материальных затрат и, тем самым, частичный уход от налога. Минимальный налог в размере 1% валового дохода, уплачиваемый предприятием, на наш взгляд, занижен в 2–2,5 раза и, к тому же, распределяется лишь между внебюджетными фондами, оставляя территорию «при своих интересах».

Учитывая «отягчающие» обстоятельства — сроки уплаты рассматриваемых налогов один раз в квартал, в половине районов края отсутствуют налоговые инспекции — основная тяжесть по эффективной организации сбора налогов ложится на администрации районов. Муниципальные образования должны включиться в работу по налоговому администрированию, ибо их пассивность будет иметь своим следствием существенный недобор доходов бюджета.

Упрощенная система налогообложения объективно создает предпосылки для легализации заработной платы, что является крайне важным обстоятельством. По нашим расчетам, увеличение заработной платы только в малом бизнесе края за счет роста подоходного налога компенсирует выпадающие доходы от налога с продаж.



В целом же, удельный вес подоходного налога в общей сумме налогов приближается к 50%.

Однако, было бы наивным ожидать автоматической легализации заработной платы наемных работников после введения упрощенной системы налогообложения. Требуется масштабная работа органов управления муниципальных образований, налоговых органов по разъяснению населению негативных долгосрочных последствий получения заработной платы «в конверте».

Предусмотренное правительством распределение доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации также таит в себе ряд опасностей для жизнедеятельности агропромышленного региона. Укажем на две из них. Первая опасность не нова и связана с тем, что сокращение расходных обязательств федерального бюджета и передача их на уровень субъекта РФ, — основных полномочий по предоставлению дошкольного, начального, общего и среднего профессионально-технического образования; части расходов по субсидированию сельскохозяйственного производства, полномочий по трудоустройству и профподготовке безработных и др., — будет произведена без передачи финансовых средств, полностью покрывающих соответствующие расходы.

Вторая опасность связана с отказом правительства от централизованного регулирования заработной платы в бюджетной сфере (с возможным сокращением дополнительной финансовой помощи консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации). При этом предполагается, что каждый уровень публичной власти впоследствии должен будет самостоятельно обес-

печивать сбалансированность своих бюджетов в пределах сложившихся или прогнозируемых в рамках налоговой реформы ограничений по уровню налоговой нагрузки на экономику.

Следовательно, в проблемных регионах, к которым относится и Алтайский край, обеспечить сопоставимый с экономически более крепкими регионами уровень зарплаты бюджетников в силу существующих доходных ограничений бюджета будет невозможно. Для проблемных регионов главными факторами, детерминирующими эффективность деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, есть и будут не крайне ограниченные формальные (законодательно установленные) полномочия по формированию доходов и расходов, а доходные ограничения регионального и местных бюджетов.

### **Литература**

<sup>1</sup> См. об этом подробнее: Воля В.Ф., Голосов В.В., Куликов А.Г., Пеньков Б.Е. Бюджетные резервы региона. М., 1997.; Финансовые пути России: программы, концепции, технологии. М., 1998. С. 185–194.

<sup>2</sup> Ордынская И. Стабильная нестабильность // Экономика и жизнь. 2003. № 8. С. 6.

# **ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РФ**

**Швецов Ю.Г.**

Управление федерального казначейства  
Министерства финансов РФ

Как уже неоднократно отмечалось в экономической литературе, система межбюджетных отношений и региональных финансов не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Уровень централизации в налоговой сфере (характерный в принципе для государств унитарного типа) ведет к замедлению экономического развития территорий, прежде всего регионов-доноров, поскольку доходные полномочия центра и субъектов РФ не совпадают с их расходной ответственностью.

Тенденция концентрации доходных источников в федеральном бюджете, проявляющаяся в последние годы, позволяет федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета на уровне расходов, передавая исполнение внутренних государственных обязательств на нижестоящие уровни бюджетов. Бездефицитность федерального бюджета достигается, таким образом, за счет дотационного характера формирования региональных и местных бюджетов.

Совершенно очевидно, что фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), независимо от методики расчета трансфертов, просто не в состоянии стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территорий, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, в конечном итоге, проведению рациональной, «прозрачной» и ответственной бюджетной политики.

Сложившаяся в России к началу 2000-х гг. система межбюджетных отношений не имеет четких и стабиль-

ных правил и процедур регулирования, ее многочисленные недостатки носят системный характер и не могут быть устранены внесением частичных изменений в действующий механизм бюджетного регулирования. Дальнейшее сохранение нынешнего положения чревато снижением эффективности использования ресурсов национальной бюджетной системы, ухудшением условий для проведения социально-экономических реформ, еще большим нарастанием напряженности в отношениях между центром и регионами.

Бюджетная реформа, таким образом, есть насущная практическая необходимость, ее осуществление должно основываться на качественно новом подходе к государственной финансовой политике в рамках единой стратегической программы выхода страны на стадию экономического роста.

На наш взгляд, базовыми методологическими принципами бюджетного регулирования должны быть следующие:

- регламентация региональных различий формирования бюджетов субъектов РФ: учет объективных (природных, исторических, демографических и др.) и элиминирование действия субъективных (статус субъектов РФ, разница их бюджетно-налоговых потенциалов, экспорт налогов и система льготного налогообложения) факторов асимметрии федеративного устройства страны;

- децентрализация национальной бюджетной системы с законодательным устранением неопределенности доходной части и ее дисбаланса с бюджетными полномочиями на субфедеральном уровне;

- отказ от дотационных форм бюджетного регулирования с переходом к стратегии стимулирования бюджетного самообеспечения региональных и местных бюджетов;

○ расширение сферы бюджетного регулирования за счет включения в нее финансовой составляющей собственности.

Обратимся к первому из перечисленных принципов.

В настоящее время в России отчетливо сложились четыре типа налогово-бюджетных асимметрий: по статусу субъектов Федерации (неравенство федеральной налоговой базы в зависимости от типа субъекта РФ), вне-статусная (по разнице бюджетно-налоговых потенциалов), по налогоплательщикам (система льготного налогообложения), по экспорту налогов (перераспределение налоговых доходов между бюджетами регионов). Типология налогово-бюджетных асимметрий проявляется отнюдь не с жесткой закономерностью; на практике имеется своего рода их «перекрещивание».

Поскольку данные налогово-бюджетные асимметрии возникли как под влиянием субъективных факторов, так и объективных — природных, исторических, демографических и финансово-экономических, а также в силу различной степени воздействия экономического кризиса, то и методы регулирования этих асимметрий должны быть различными.

Первый, второй и четвертый типы асимметрий следует постепенно сглаживать и преодолевать с помощью формирования более совершенной системы бюджетного регулирования. При этом второй ее тип нуждается в четкой и прозрачной законодательной регламентации с целью достижения меньшей дифференциации бюджетной обеспеченности населения разных регионов с учетом фактора социального расслоения. Третий тип налогово-бюджетной асимметрии целесообразно регулировать путем совершенствования налоговой системы в

---

результате корректировки числа юридических и физических лиц, которым могут быть предоставлены те или иные льготы по уплате налогов.

Вряд ли Россия, с ее огромными внутренними различиями, сможет избежать определенной асимметрии своего бюджетного устройства, однако ее следует поставить в четкие нормативные рамки. Неизбежные в территориальном развитии различия, становясь чрезмерными (аномально большими), порождают несовпадение региональных интересов, проявляющихся в экономических устремлениях и в социально-политической ситуации, которые могут перерасти в межрегиональные противоречия, питающие почву для сепаратистских тенденций. Поэтому государство, как говорится, по определению, если оно хочет оставаться целостным, обязано считаться с проблемами межрегиональной асимметрии в социально-экономическом развитии и проводить политику смягчения резких различий в уровне развития регионов.

Речь идет о сглаживании не всех региональных различий, ибо одни из них, как, например, в природных условиях хозяйствования, вообще неустранимы, другие, например, в экономически оправданной специализации регионов и не надо выравнивать, т.к. они позволяют использовать преимущества территориального разделения труда, повышающего эффективность функционирования экономики. Поэтому приоритетом реальной политики выравнивания становятся различия в уровне социально-экономического развития регионов, причем опять-таки не все, а чрезмерно глубокие, или, иначе говоря, аномальные, превышающие тот уровень, который в данной стране считается допустимым.

В мировой практике признаются неблагополучными те регионы, в которых среднедушевые показатели по ВВП и доходам населения, а также уровень безработицы отклоняются в худшую сторону от средних по стране на 10–15%. Для таких регионов считается оправданной помощь в рамках государственной региональной политики. Эти параметры целесообразно использовать и при оценке асимметричности бюджетного устройства России.

Другими базовыми методологическими принципами бюджетного регулирования являются децентрализация бюджетного устройства страны и стимулирование бюджетного самообеспечения регионов и муниципалитетов.

Узаконивание федеральными органами государственной власти полномочий по формированию и распределению доходной базы бюджетов является важнейшей причиной несбалансированности бюджетной системы России. Наиболее наглядно данная позиция выражена в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.: «...в основу стратегии нового этапа реформы должен быть положен принцип централизации бюджетных ресурсов и одновременно децентрализации официальных бюджетных полномочий».

Несмотря на попытки формирования нормального федеративного государства, в области межбюджетных отношений РФ остается сильно централизованным государственным образованием. Используя общепринятый в мире коэффициент бюджетной самостоятельности бюджетов субнационального уровня, можно отметить, что Россия по этому показателю занимает одно из последних мест среди федеративных государств (0,33), намного уступая Колумбии и Пакистану (соответственно 0,50 и 0,53), не говоря уже о таких странах, как Брази-

лия Германия, Канада, США (соответственно – 0,89, 0,79, 0,79 и 0,88).

Тенденция концентрации налоговых доходов на федеральном уровне в последние годы просматривается достаточно отчетливо. Дефициты в ресурсах при выравнивании на федеральном уровне определяются при планировании от 5 до 37% (не считая бюджетов субъектов РФ, имеющих профицит). Значительный объем расходных полномочий не обеспечен доходными источниками, вследствие чего происходит разбалансировка бюджетов из-за диспропорций в соотношении доходного потенциала и расходных обязательств. По существу это не что иное, как передача бюджетного дефицита на субфедеральный уровень. Таким образом, на практике реализуется остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов. Регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных территориальных бюджетов.

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве России, вступившие в действие в 2001 г., еще более усилили эту тенденцию. Высокая концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы значительно увеличилась. Регионы же, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, теряют значительную часть налоговых источников, что ведет к увеличению их зависимости от поступлений из федерального бюджета.

В результате экономическая сущность бюджетного регулирования в настоящее время является неэффективной, так как действующая система закрепления доходов и перераспределения финансовых ресурсов ставит в невы-



годное положение те субъекты РФ, которые развивают собственную налоговую базу и сокращают региональные бюджетные расходы, и наоборот, во многом дают преимущество регионам, которые полагаются исключительно на финансовую помощь из федерального бюджета.

Поэтому ключевым условием совершенствования системы бюджетного устройства РФ является ее децентрализация. При этом унифицированные («экстерриториальные») подходы к проведению региональной экономической политики (РЭП) в России обречены на неудачу. Основные направления эволюции бюджетной системы РФ должны определяться стремлением к достижению большей автономности, бездефицитности бюджетов разных уровней и относительному уменьшению межбюджетных потоков, прежде всего, встречных.

Региональную дифференциацию макроэкономических регуляторов целесообразно осуществлять не индивидуальным образом (для отдельных регионов), а на основе научной типологизации проблемных регионов — так, чтобы определенному типу региона соответствовал адекватный механизм экономического регулирования.

Действенность используемых средств реализации РЭП в целях рационализации системы бюджетного регулирования обеспечивается тем, что государственную поддержку регионов в большей степени надлежит направлять на стимулирование экономического развития регионов и в относительно меньшей степени — на пассивную финансовую помощь. Такая ориентация предполагает улучшение бюджетной самообеспеченности регионов, сокращение числа регионов-получателей трансфертов из ФФПР и увеличение инвестиционной составляющей расходов федерального бюджета.

---

Если бюджетная система не разделена на самостоятельные уровни, система бюджетного регулирования сводится к централизованному распределению единого фонда доходов по бюджетополучателям. Такая система позволяет обеспечить полный контроль за доходами и расходами, но она лишена тех преимуществ, которые дает децентрализация, а именно: в ней отсутствует заинтересованность местных органов власти в усилении мобилизации доходов в бюджет, муниципалитеты оказываются в полной финансовой зависимости от вышестоящих уровней и потому неподотчетны населению, в результате чего бюджетные средства расходуются неэффективно.

Пересмотреть закрепление налоговых источников по уровням бюджетов целесообразно таким образом, чтобы сократить количество дотационных территорий, сузить сферу перераспределительных процессов, снизить встречные финансовые потоки, с тем, чтобы каждое муниципальное образование имело собственные источники формирования бюджета и муниципальную ответственность, позволяющие реально решать вопросы местного значения.

Переход к указанному выше механизму может осуществляться двумя способами. Первый путь — ликвидация федеральных регулирующих налогов путем централизации в федеральном бюджете с последующим перераспределением их между регионами в объемах, необходимых для финансирования возложенных на них расходных полномочий в форме дотаций, субвенций и других форм прямого перераспределения средств по уровням бюджетной системы. Именно по этому пути пошли авторы Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.

Однако замену регулирующих налогов дотационными формами межбюджетного регулирования нельзя признать рациональной, так как это закрепляет зависимость экономического развития регионов от федерального центра, не способствует более полному использованию условий их саморазвития, требует централизации огромных финансовых ресурсов на федеральном уровне.

Второй путь также предполагает постепенное вытеснение из бюджетной системы страны инструмента регулирующих налогов, но посредством увеличения доли собственных доходов, закрепленных полностью или частично, включая совместные налоги на постоянной основе, предоставление права на установление территориальных надбавок к ставкам федеральных налогов, что должно обеспечить сокращение дотационности нижестоящих бюджетов.

Последнее направление является более перспективным в связи с тем, что не только ставит своей целью способствовать самообеспеченности территорий, но и наилучшим образом обеспечивает стимулирующую функцию бюджетного регулирования.

Традиционный ракурс рассмотрения проблем бюджетного регулирования только через призму межбюджетных отношений по существу заводит в тупик и экономическую науку, и экономическую практику. Такая чрезвычайно важная проблема как самодостаточность и самообеспеченность регионов решается прежде всего на путях поиска оптимальной отдачи самого главного компонента экономических отношений — отношений собственности. Поэтому выравнивание способности региона к саморазвитию на базе активного использования потенциалов всех форм собственности логически ста-

новится одной из приоритетных задач бюджетного регулирования, соответствующей четвертому его методологическому принципу.

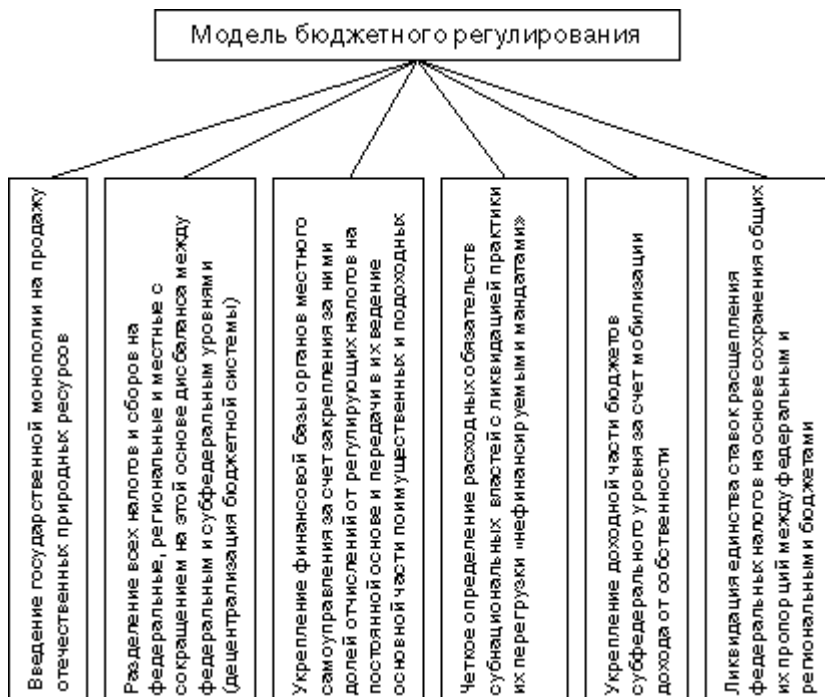
При выравнивании бюджетной обеспеченности регионов во главу угла следует поставить управление собственностью, нацеленное на реальную экономическую отдачу производства. Механизм бюджетного регулирования, обеспечивающий формирование структуры собственности как основы экономического, а следовательно, и налогового потенциала всех субъектов федеративных отношений, должен стать неотъемлемым элементом бюджетного процесса. В этом заключается главное отличие наших предложений от всех других имеющихся методик, направленных на совершенствование системы бюджетного регулирования в РФ.

Охарактеризованные выше методологические принципы лежат в основе модели бюджетного регулирования, представленной на рис. 10.

Модель бюджетного регулирования предполагает организационную форму ее реализации. В настоящее время в бюджетной системе страны созданы объективные предпосылки для того, чтобы органы федерального казначейства выступали в качестве ведущего института, на базе которого могут быть сконцентрированы все направления управления бюджетными потоками государства.

В этих условиях необходимо, чтобы наряду с выполнением учетно-платежных функций казначейство взяло на себя обязанность управления государственными финансами. С целью обеспечения комплексного подхода к управлению государственными финансами они должны быть полностью сосредоточены в одном месте — системе органов федерального казначейства, включая не только бюджетные средства, но и внебюджетные фонды, все внебюд-

## Рисунок 10. Модель бюджетного регулирования и ее составные элементы



жетные средства государственных организаций и учреждений, таможенные платежи и средства целевых государственных бюджетных фондов.

Приоритетное положение института федерального казначейства в системе финансовых органов страны требует создания прочной нормативно-правовой основы для его эффективного функционирования и наделения соответствующими полномочиями в области регулирования исполнения бюджета и управления государственными финансами. Это подразумевает принятие федерального закона о казначействе и его согласование с существующим законодательством, в частности, с Бюджетным кодексом.

Казначейство, таким образом, станет основным распорядителем государственных финансовых средств, что предусматривает осуществление всех государственных операций независимо от того, в какой валюте они осуществляются — национальной или иностранной. Оно будет единственным заемщиком средств от имени государства и единственной инстанцией, утверждающей государственные гарантии по отношению к третьим сторонам. Полномочия казначейства по привлечению кредитов должны ограничиваться общим лимитом по заимствованиям и лимитом по гарантиям, которые устанавливаются законом о годовом бюджете. Государственный учет станет носить более комплексный характер при включении операций бюджетных единиц, находящихся в подчинении бюджетных министерств. Тогда казначейство, а не банковская система, как сейчас, будет отвечать за ведение счетов этих организаций. Оно также должно будет отвечать за контроль финансового состояния всех государственных учреждений.

Создание структуры, более адекватно отражающей направления деятельности и роль ведомства, — задача достаточно сложная, особенно когда казначейство находится в стадии крупных изменений, вызванных процессом функциональной реструктуризации. Однако использование этой возможности для осуществления структурных перемен гарантирует организации получение дивиденда в будущем, и этот дивиденд заключается в повышении эффективности и результативности работы, направленной на выполнение задач и достижение целей организации.

В рамках разработанной модели для решения перспективных и оперативных задач бюджетного регулирования казначейство выполняет следующие основные функции (табл. 10).

**Таблица 10. Эволюция функций органов  
федерального казначейства**

действующие	находящиеся в стадии внедрения	перспективные
Опосредование осуществления операций с бюджетными средствами в безналичной форме	Кассовое исполнение бюджетов субъектов в РФ	Макроэкономический анализ и прогнозирование бюджетной политики, политика в области приватизации
Ведение детального учета средств федерального бюджета и подготовка отчетности о его исполнении	Финансирование бюджетополучателей Министерства Обороны	Анализ и функциональное планирование финансовой деятельности
Контроль за целевым использованием средств федерального бюджета	Учет внебюджетных средств государственных учреждений, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	Управление бюджетом (подготовка, регламентация процесса исполнения и контроль)
Учет доходов по видам налогов, ежедневное распределение и зачисление по уровням бюджетов	Учет таможенных платежей, в том числе, в иностранной валюте	Управление всеми государственными активами и ведение их реестра
Учет отдельных видов федеральных, региональных и местных налогов, неналоговых доходов		Ведение Главной книги казначейства, ведение казенного баланса по имуществу (достоянию) казны и его мониторинг
Прогнозирование поступления доходов в федеральный бюджет		Управление внутренними долговыми обязательствами и кредитами и составление отчета об их использовании
Перечисление федеральных доходов на территории на финансирование расходов и трансферта субъекту Федерации		Управление внешними долговыми обязательствами, помощью, оказываемой другими странами, и составление отчета об их использовании
Учет доходов и перевод на счета государственных внебюджетных фондов средств Единого социального налога		Прогнозирование и управление рисками
Доведение бюджетных ассигнований бюджетополучателям на основе: — уточнения смет расходов; — лимитов бюджетных обязательств.		Управление финансовыми потоками. Исполнение банковских функций
Регистрация принятых бюджетных обязательств Финансирование федеральных социальных программ		Регулирование межбюджетных отношений
Оформление бюджетных ссуд		Учет всех налогов и платежей в иностранной валюте
Представление интересов казны в судебных органах		Контроль всех расходов в бюджетных учреждениях
Обеспечение безопасности информации		Интеграция информационной системы

---

В связи с предлагаемыми мерами по децентрализации бюджетной системы России большая роль должна быть отведена региональным казначейским управлениям. Их развитие представляет собой четыре отчетливо прослеживающихся этапа: региональные центры обработки данных; центры автоматизированного учета; региональные казначейские управления; отраслевые казначейские управления.

В настоящее время не вызывает никакого сомнения ни со стороны ученых-финансистов, ни со стороны работников финансовых органов утверждение о том, что существующая в России система бюджетного регулирования изжила себя, превратившись в сдерживающий фактор социально-экономического развития страны. Это подтверждается и предпринимаемыми Правительством РФ попытками ее реформирования, сначала путем принятия в 1998 г. Концепции развития межбюджетных отношений на 1999–2001 гг., а затем в 2001 г. и Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.

Однако осуществляемые центральными органами власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетной сфере не до конца последовательны, носят половинчатый характер, основаны на внесении частных усовершенствований, не затрагивая базового основополагающего принципа — централизацию финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, идут по пути децентрализации бюджетной системы. Для этого есть множество объективных причин, но важнейшая из них следующая: разумно децент-



рализованная бюджетная система более эффективна. В такой системе отношения между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем подчиняются интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов.

Поэтому стратегической целью бюджетной реформы должно стать следование общераспространенному в цивилизованном мире пути — ее либерализации, предоставление региональным и местным властям реальной бюджетной самостоятельности.

## **ИСТОРИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ С.Ю. ВИТТЕ**

**Юдина И.Н.,**

Филиал ВЗФЭИ в г.Барнауле

В истории России конца XIX – начала XX вв. фигура Сергея Юльевича Витте (1849–1915 гг.) занимает исключительное место. Глава Министерства путей сообщения, многолетний министр финансов (1892–1903 гг.), председатель Комитета министров (с 1903 г.), первый глава Совета министров (1905–1909 гг.), член Государственного совета – таковы основные служебные посты, на которых проходила его деятельность. Этот известнейший сановник оказал заметное, а во многих случаях и определяющее влияние на различные направления внешней, но особенно внутренней политики империи. Значение и масштабы его исторической роли сравнимы только с личностью другого выдающегося администратора-преобразователя периода заката монархии – Петра Аркадьевича Столыпина. Он был человеком, чьей естественной стихией было практическое дело, которое он умел выполнять как никто. Он любил дело ради дела. Достижение поставленного дела увлекало его; и чем трудней и обширней была задача, тем с большей энергией посвящал он ей свои силы.

Окончание XIX века охарактеризовалось в России проведением крупнейшей финансовой реформы, качественно изменившей положение русской денежной единицы. Рубль стал одной из самых стабильных валют мира. Преобразования 1895–1897 гг. явились составной частью широкой программы экономических нововведений 90-х годов. Они ускорили индустриальную модернизацию России и в последующем помогли народнохозяйственному организму выдержать тотальные потрясения русско-

японской войны и революции 1905–1907 гг. Реформа отразила острую потребность государства преодолеть очевидную архаическую замкнутость, рыхлость и неэластичность многих основополагающих финансовых структур и, в первую очередь, самого рубля. Она способствовала интеграции России в систему мирового рынка.

Это был прорыв из прошлого в будущее, неразрывно связанный с именем министра финансов С.Ю. Витте. Однако результативность его реформаторских усилий во многом была следствием двух взаимосвязанных обстоятельств. Во-первых, огромной подготовительной работы его предшественников на посту главы финансового ведомства. Но, пожалуй, еще в большей степени успех невиданного в истории России начинания обеспечивала несомненная и однозначная поддержка, которую получали конкретные предложения и проекты Витте на самом верху иерархической пирамиды. Без покровительства же императора Николая II некоторые принципиальные предложения Витте не могли бы материализоваться. «Я имел за собой доверие Его величества. Благодаря его твердости и поддержке мне удалось совершить эту величайшую реформу». Единственный принцип, которому Витте никогда не изменял, было убеждение в необходимости сильной централизованной власти: «не будь неограниченного самодержавия, не было бы Российской великой империи». Опоры вне трона у него не было, поэтому судьба реформы зависела не столько от их важности и значимости, сколько от благорасположения государя.

### **Экономические воззрения**

Славянофильская ориентация С.Ю. Витте, которой он придерживался с молодых лет, объясняет большой интерес, проявленный им к учению немецкого экономи-

ста первой половины XIX в. Фридриха Листа, разработавшего, в противовес «космополитической политической экономии», теорию «национальной экономии». Взгляды Ф. Листа на роль национального хозяйства и его государственного регулирования составили основу программы российского министра финансов. Будучи сторонником жесткой протекционистской политики, Ф. Лист считал, и этот взгляд целиком разделял С.Ю. Витте, что важнейшей задачей государства является поощрение развития отечественной промышленности, при слабом развитии которой общий экономический прогресс страны невозможен. Согласно этим представлениям, индустрии надлежало играть роль локомотива всего народного хозяйства. Концепция базировалась на представлениях, что «бедным странам» в целях экономической модернизации необходимо добиваться баланса экспорта и импорта с помощью таможенного покровительства, прочной кредитной системы и устойчивого денежного обращения. Эти меры должны были создать условия для развития внутреннего рынка и финансовой независимости от зарубежных сырьевых и денежных источников.

Во главу угла ставилось развитие промышленности — только в этом случае можно будет на равных разговаривать с другими великими державами. Железнодорожное строительство стимулировало экономический рост: заводы и фабрики европейской России получили выход на огромные рынки Сибири, Закавказья и Средней Азии. Поощрялось создание русско-азиатских банков (Персидский для поощрения русско-иранской торговли; Русско-китайский банк в 1895 г. при активном участии правительства). Были предоставлены льготные условия для предпринимателей: своих и иностранных (низкие налоги и

казенные заказы). Был подписан ряд торговых соглашений с Германией, Австро-Венгрией, Францией, предусматривающие тарифы, благоприятствующие российским национальным интересам и способствующие усилению авторитета и роли Минфина. Как писал Отто Бисмарк: «Я в первый раз встретил человека, который имеет силу характера, волю и знание, чего он хочет».

Само Министерство финансов в то время обладало огромными возможностями воздействия на экономику. Наряду с финансами, оно управляло промышленностью, торговлей, торговым мореплаванием, таможенной, коммерческими и аграрными кредитами и специальным обслуживанием.

### **Необходимость и возможность проведения реформ**

Будучи долгое время убежденным монархистом-славянофилом, С.Ю. Витте далеко не сразу осознал необходимость преобразования экономики России по западным образцам. Однако, став министром, довольно быстро уверился в том, что ускоренное промышленное развитие страны — залог государственной устойчивости.

При ближайшем участии С.Ю. Витте в империи были проведены крупные экономические преобразования, укрепившие государственные финансы и ускорившие промышленное развитие России. В их числе: введение казенной винной монополии (1894 г.), строительство Транссибирской железнодорожной магистрали, заключение таможенных договоров с Германией (1894 г. и 1904 г.), развитие сети технических и профессиональных училищ. Узловым же пунктом виттевской экономической программы стало проведение в середине 90-х годов де-

нежной реформы, стабилизировавшей русский рубль и стимулировавшей крупные инвестиции из-за границы в ведущие отрасли промышленности.

Сам Сергей Юльевич писал впоследствии, что «... Россия жила на денежной системе, основанной на кредитных билетах. С Севастопольской войны, в течение десятков лет, все жившие в то время (в конце 80-х гг.) поколения не знали и не видели металлического обращения». Это было действительно так. Крымская война тяжело отразилась на состоянии российских финансов. Не просто складывались дела в нашей экономике и финансах в первые десятилетия после проведения крестьянской реформы 1861 г. Современники отмечали «крайнюю бедность» в отношении свободных капиталов в нашем Отечестве, архаичность налогообложения, неразвитость банковской системы (первые акционерные коммерческие банки в России появились в 60-е гг. XIX века, а Европа их знала с XV- XVI вв.!). Расстроили денежное обращение и расходы на войну с турками в 1877–1878 гг.

Рубль кредитный, ставший основой денежного обращения еще с середины XIX века, служил объектом беззастенчивых спекулятивных манипуляций за границей, а в Берлине даже существовала специальная «рублевая биржа». Здесь в 1888–1890 гг. (благоприятные годы) курс был довольно высоким и составлял 81,8% номинала (за 100 рублей давали 265,2 марки), но уже в 1891 г., вследствие сильного неурожая, он упал до 59,3% (за 100 рублей давали уже менее 200 марок). Положение бумажных денег не было прочным и внутри страны. В 1870-1880-е годы курс в среднем составил 64,3 копейки золотом.

И все-таки неумолимо наступало время, когда год от года все более напористо и динамично росла наша про-

мышленность, быстро развивался финансовый рынок, а вместе с ним — предприимчивость и профессионализм российских финансистов. С 1893 г бюджетные доходы превысили расходы (профицит в этом году составил 138,5 млн. руб., а в 1898 г. — 237,8 млн. руб.). Это достигнуто за счет роста косвенных налогов (доля прямых составила 17,4%, а косвенных — 55,3%). С 1894 г. введена винная монополия, которая обеспечивала четверть всех бюджетных доходов.

В последние десятилетия XIX в. рост капитализма в России сделал необходимым переход от обесцененных бумажных денег к устойчивой золотой валюте. Развивавшиеся в это время быстрыми темпами промышленность и торговля требовали прочной валюты. В связи с этим происходила борьба между промышленной буржуазией, заинтересованной в переходе к золотой валюте, и помещиками, отстаивавшими бумажно-денежное обращение.

### **Накопление золотого запаса**

Для успешного экономического соревнования с Западом в наступающем XX веке, для более энергичного промышленного и аграрного развития нужна была финансовая стабилизация. Жесткие налоговые, таможенные и конверсионные меры (снижение процентных ставок по государственным ценным бумагам) позволили к концу 80-х гг. добиться бездефицитного бюджета и стабильного роста золотого запаса. С.Ю.Витте видел, что на протяжении 80-х гг. курс кредитного рубля (на золото) подвергался значительным колебаниям (от 50 до 80 коп. за рубль). А потому усиленно продолжал накопление золотовалютных резервов. Ко времени занятия должности министра финансов С.Ю. Витте уже не сомне-

вался в целесообразности и необходимости ускоренного промышленного развития России, в чем видел залог государственной стабильности. Для осуществления этой стратегической цели необходимо было решить важнейшие задачи: увеличить инвестирование капитала, создать надежную систему кредита и обеспечить гарантии иностранным вкладчикам. В деле индустриализации России зарубежным финансовым центрам Витте придавал огромное значение, так как внутренние источники представлялись ему недостаточными. Однако добиться сколько-нибудь благоприятных результатов было невозможно, пока русская денежная единица не была надежно обеспечена и не являлась стабильной. Витте говорил, «что под бумажный рубль, западные банки займов не дадут, да и инвестировать будут с оглядкой».

Одним из средств накопления золотого запаса служил вывоз хлеба за границу за счет недоедания народных масс. Для перехода к золотой валюте требовалось наличие достаточного золотого запаса. Действительно, золотой запас Государственного банка и казначейства увеличился за период 1883–1897 гг. с 217 до 814 млн. руб. (для сравнения: у Франции — 478,8 млн. руб.; у Англии — 202,6 млн. руб.). Но такое накопление золотого запаса было достигнуто отчасти за счет усиленного экспорта хлеба в ущерб потреблению трудящихся масс. Именно в период подготовки денежной реформы царский министр финансов Вышнеградский пустил в ход крылатую фразу: «не доедим, но вывезем».

Важным источником накопления золотого запаса были внешние займы, что означало закабаление страны иностранным капиталом (успешные займы у Франции в 1894 и 1896 гг.). Хотя торговый баланс России в период,



предшествовавший денежной реформе, был активным, но его активное сальдо перевешивалось платежами процентов и дивидендов на иностранные капиталовложения и другими платежами России за границе. Тем не менее, за период 1881–1897 гг. ввоз золота в Россию составил 257 млн. руб. Это объяснялось значительным импортом иностранных капиталов. За тот же период импорт капитала, вложенного в народное хозяйство, составил 650 млн. руб. и импорт капитала в форме внешних государственных займов России – 1 050 млн. руб.

С.Ю. Витте был активным сторонником привлечения иностранных капиталов в российскую экономику. Он рекомендовал императору Николаю II совершенствовать наше тогдашнее законодательство в том направлении, чтобы в условиях начавшейся в стране индустриализации обеспечить приток иностранных капиталовложений. В 1893 г. в России начался невиданный ранее промышленный подъем. Жесткие меры, предпринятые правительством в вопросах собираемости налогов, секвестр бюджета (существенное снижение государственных расходов), упорство в увеличении золотовалютных резервов дали свои результаты. Вскоре после своей знаменитой финансовой «интервенции» на Берлинской бирже министр финансов с полным основанием докладывал императору, что «... золотой запас нашего Отечества весьма значителен», а курс кредитного рубля приобрел желаемую устойчивость. Здесь следует сделать оговорку, что, хотя тогдашнее денежное обращение базировалось на бумажных деньгах, в обращении находилось и некоторое количество золотых монет чеканки 1885 г. и более ранних выпусков.

## **Укрепление казны и упорядочивание денежного обращения**

Как министр финансов, С.Ю. Витте получил хорошее наследство, оставленное ему предшественниками на этом посту и имевшими мировую известность в научных и университетских кругах — Н.Х. Бунге и И.А. Вышеградским. Они начали экономические преобразования, завершение которых выпало на долю Витте.

Самой заметной особенностью следующего периода развития финансовой системы, начиная с 1892 по 1903 гг. включительно, являлось то, что оно происходило под руководством и непосредственным участием одного из крупнейших реформаторов в России — Сергея Юльевича Витте. Витте гордился тем, что, как он отмечал, в течение всего времени его управления не было дефицита, а всегда было превышение доходов над расходами. Это давало возможность всегда держать свободную наличность государственного казначейства значительных размеров. Причем держать такую наличность, а не пускать ее на производительные цели. Подтверждением слов Витте о важности запаса свободной казначейской наличности является тот факт, что начало русско-японской войны не застало Россию врасплох: страна могла жить несколько месяцев без займов. Кроме того, это позволило сделать заем на более выгодных условиях, чем в случае, если бы этой свободной наличности не было. Что это как не прообраз нынешнего финансового резерва?

Интересно отметить, что под руководством Витте был разработан и законодательно закреплен порядок составления и рассмотрения государственной росписи, неукоснительно выполняющейся всеми министерствами

и ведомствами Российской империи. Это позволяло государственному казначейству эффективно выполнять возложенные на него функции. Важной особенностью этого порядка являлось то, что рассмотрение государственной росписи должно быть закончено к 1 декабря года, предшествующего финансовому. А если к этому времени не удавалось утвердить роспись, то в силу вступала роспись предшествующего года.

Условием, обеспечивающим четкую эффективную работу Департамента государственного казначейства в эти годы, являлась хорошо отработанная нормативно-правовая база, основанная на правилах счетоводства казначейства, инструкции казначейства, счетных уставах. К некоторым этим документам финансисты нашего времени обращаются и сейчас. Их до сих пор удивляет четкость и простота изложения многих специфических процедур. Это в первую очередь свидетельствует о высоких профессиональных качествах составителей этих инструкций, и четком представлении всех вопросов, связанных с государственными финансами.

### **Денежная реформа 1895–1898 гг.**

В Государственном Совете тем временем шли острые споры, какой металл взять за основу — золото или серебро, или и золото, и серебро одновременно? Министр финансов был непреклонен — только золото. Биметаллизм (и золото, и серебро), объяснял он, сулит много неудобств. Во-первых, это «двойные» хлопоты с сохранением и умножением фонда. Во-вторых, при размене билетов на два металла получается больше возможностей для спекуляции. В основу денежного обращения, доказывал Сергей Юльевич, нужно положить такой ме-

талл, который не возбудит никаких сомнений в «экономической силе и могуществе государства». Значит — золото! И еще один его аргумент часто звучал во время дебатов: «... от реформы не должен был никто ни обеднеть, ни разбогатеть, она должна лишь под всякую оценку, под всякое имущество, под всякий расчет, доход и заработок подвести прочный, устойчивый фундамент».

Проведя ряд подготовительных мероприятий, правительство в 1895–1898 гг. осуществило денежную реформу. В 1895 г. были разрешены сделки на золотую монету, причем курс полуимпериала (5-рублевой золотой монеты) был установлен в 7 руб. 50 коп., а империала (10-рублевой золотой монеты) — в 15 руб. кредитными билетами. 3 января 1897 г. был издан указ «О чеканке и выпуске в обращение золотых монет», предписывавший чеканить золотые монеты с прежним золотым содержанием, но с обозначением на империалах 15 руб. и на полуимпериалах — 7,5 руб.

Это означало девальвацию рубля — снижение его золотого содержания на  $\frac{1}{3}$  — с 26,1 до 17,4 доли чистого золота. Затем (указами 1897 и 1898 гг.) было предписано чеканить 5 и 10-рублевые золотые монеты весом в 87,12 доли и 1 золотник, 78,24 доли чистого золота. 29 августа 1897 г. был издан указ об основах эмиссии кредитных билетов, предусматривавший определенные нормы обеспечения кредитных билетов золотом и выпуск их «в размере, строго ограниченном настоятельными потребностями денежного обращения».

Наконец, указом от 14 ноября 1897 г. был введен свободный размен кредитных билетов на золото и узаконен новый золотой рубль с содержанием чистого золота в 17,424 доли, а указом от 27 марта 1898 г. была ограниче-

на чеканка и платежная сила серебряной монеты, сведенной к роли знака золота. Все это означало **установление в России золотого монометаллизма**.

Сама идея укрепления рубля переходом на золотой паритет отвечала в первую очередь интересам промышленности: надежность валюты стимулировала инвестиции капиталов. Аграрному же сектору подобное преобразование не сулило в обозримом будущем никаких особых выгод и даже наоборот: стабилизация отечественной денежной единицы, повышение ее курса неизбежно должно было привести к удорожанию экспорта. Главными же продуктами российского вывоза исстари служили продукты сельского хозяйства, и намечаемая реформа ущемляла интересы крупных дворян-землевладельцев, давно «правивших бал» в имперских коридорах власти, оказывая существенное влияние на курс государственной политики.

## **АВТОРЫ ДОКЛАДОВ, СТАТЕЙ И ТЕЗИСОВ**

### **Бабенко Нина Ивановна**

*Заместитель руководителя Управления Министерства по налогам и сборам по Алтайскому краю, советник налоговой службы РФ I ранга, Заслуженный экономист РФ*

### **Белых Иван Николаевич**

*Аспирант Алтайского государственного университета, ведущий экономист комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике*

### **Виноградов Михаил Анатольевич**

*Ассистент кафедры экономической теории Алтайского технического университета*

### **Воронова Надежда Анатольевна**

*Старший преподаватель региональной кафедры финансов и кредита филиала ВЗФЭИ в г. Барнауле*

### **Гусев Сергей Иванович**

*Кандидат экономических наук, руководитель Управления федерального казначейства Министерства финансов РФ по Алтайскому краю*

### **Деркач Наталья Олеговна**

*Преподаватель кафедры финансов и кредита Алтайского государственного университета*

### **Земсков Вячеслав Вячеславович**

*Кандидат экономических наук, начальник Главного управления ЦБ РФ по Алтайскому краю*

### **Зырянов Геннадий Петрович**

*Заместитель главы администрации Алтайского края*

### **Карпов Игорь Евгеньевич**

*Студент филиала ВЗФЭИ в г. Барнауле*

**Колобова Эльвира Ивановна**

*Старший преподаватель региональной кафедры финансов и кредита филиала ВЗФЭИ в г. Барнауле*

**Мищенко Валерий Викторович**

*Кандидат экономических наук, доцент, главный экономист Главного управления ЦБ РФ по Алтайскому краю*

**Мищенко Ирина Константиновна**

*Кандидат экономических наук, доцент, заведующая региональной кафедрой менеджмента и маркетинга филиала ВЗФЭИ в г. Барнауле*

**Никитин Валерий Михайлович**

*Кандидат технических наук, доцент региональной кафедры финансов и кредита филиала ВЗФЭИ в г. Барнауле*

**Притупов Владимир Геннадьевич**

*Председатель комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике*

**Пронь Сергей Петрович**

*Кандидат технических наук, доцент кафедры математики и информатики, филиала ВЗФЭИ в г. Барнауле*

**Разгон Александр Викторович**

*Преподаватель региональной кафедрой менеджмента и маркетинга филиала ВЗФЭИ в г. Барнауле*

**Руденко Александр Михайлович**

*Кандидат экономических наук, заместитель председателя Счетной Палаты Алтайского края*

**Смирнов Виталий Сергеевич**

*Главный специалист отдела экономического анализа и ценового регулирования администрации г. Барнаула*

**Трифонова Олеся Михайловна**

*Старший казначей отдела организационно-экономической работы Управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Алтайскому краю*

**Трофимов Борис Александрович**

*Кандидат экономических наук, управляющий Отделением Пенсионного фонда России – Единой Пенсионной системы по Алтайскому краю*

**Уваров Владислав Викторович**

*Аспирант Алтайского Госуниверситета, экономист бюджетного отдела комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике*

**Чертов Николай Александрович**

*Кандидат экономических наук, первый заместитель главы администрации Алтайского края*

**Швецов Юрий Геннадьевич**

*Доктор экономических наук, начальник отдела Управления федерального казначейства Министерства финансов РФ по Алтайскому краю*

**Юдина Ирина Николаевна**

*Кандидат экономических наук, доцент, заведующая региональной кафедры финансов и кредита филиала ВЗФЭИ в г. Барнауле*

**Ярошенко Иван Васильевич**

*Кандидат исторических наук, профессор, директор филиала ВЗФЭИ в г. Барнауле, Заслуженный работник высшей школы России*



## СОДЕРЖАНИЕ

<i>ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО</i> <i>директора филиала ВЗФЭИ</i> <i>в г. Барнауле, профессора</i> <i>Ярошенко И.В. ....</i>	<i>3</i>
<b>ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ И КРЕДИТНО-ДЕНЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ .....</b>	<b>11</b>
<i>СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА</i> <i>В МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ</i> <i>Притупов В.Г. ....</i>	<i>12</i>
<i>ОСОБЕННОСТИ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКИ</i> <i>2003 ГОДА</i> <i>Земсков В.В. ....</i>	<i>20</i>
<i>АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ</i> <i>КАЗНАЧЕЙСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ</i> <i>Гусев С.И. ....</i>	<i>26</i>
<i>СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ</i> <i>АЛТАЙСКОГО КРАЯ (1992–2002 ГГ.)</i> <i>Бабенко Н.И. ....</i>	<i>42</i>
<i>РЕЗУЛЬТАТЫ ПЕРВОГО ГОДА РЕФОРМИРОВАНИЯ</i> <i>ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ: ПРИОБРЕТЕНИЯ И ПОТЕРИ</i> <i>АЛТАЙСКОГО ПЕНСИОНЕРА</i> <i>Трофимов Б.А. ....</i>	<i>50</i>

# **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА НА ЭТАПЕ РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ ..... 57**

*ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ  
ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ  
Руденко А.М. .... 58*

*ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ  
РЕГИОНАЛЬНОГО РЫНКА ЗЕРНА  
(СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД)  
Никитин В.М. .... 70*

*ФИНАНСОВЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА  
РОССИИ  
Юдина И.Н. .... 76*

*ФИНАНСОВЫЙ АНАЛИЗ НА ОСНОВЕ  
СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ  
Виноградов М.А., Котов Г.В.,  
Пронь С.П. .... 84*

## **СТАТЬИ И ТЕЗИСЫ ..... 93**

*ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ДОХОДНЫХ И РАСХОДНЫХ  
ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ БЮДЖЕТНОЙ  
СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Белых И.Н. .... 94*

*ВЛИЯНИЕ ЦЕНОВОЙ ПОЛИТИКИ  
ГОСУДАРСТВА НА РЫНОК  
Воронова Н.А. .... 104*

*ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ  
КАК АЛЬТЕРНАТИВА ИНСТИТУТУ  
ЛЬГОТНОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
Деркач Н.О. .... 113*

*ФИНАНСИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ АЛТАЙСКОГО  
КРАЯ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
Зырянов Г.П. .... 117*

СОСТОЯНИЕ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ БАЗЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ Колобова Э.И. ....	124
АНТИИНФЛЯЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ Мищенко В.В., Мищенко И.К. ....	137
ФАКТОРЫ, ФОРМИРУЮЩИЕ ИНВЕСТИЦИОННУЮ АКТИВНОСТЬ В РЕГИОНЕ Разгон А.В. ....	146
ЛИЗИНГОВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ АКТИВОВ ПРЕДПРИЯТИЯ Руденко А.М., Карпов И.Е. ....	154
ОПТИМИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЖКХ: ИНТЕРЕСЫ СТОРОН Смирнов В.С. ....	166
О ПРОГРАММЕ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2005 ГОДА Трифонова О.М. ....	171
ОЦЕНКА ИЗМЕНЕНИЙ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ БЮДЖЕТОВ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕФОРМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ Уваров В.В. ....	181
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА АГРОПРОМЫШЛЕННОГО РЕГИОНА Чертов Н.А. ....	189
ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РФ Швецов Ю.Г. ....	204
ИСТОРИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ С.Ю. ВИТТЕ Юдина И.Н. ....	219
<b>Авторы докладов, статей и тезисов .....</b>	<b>231</b>

Научное издание

# **ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Материалы  
региональной научно-практической конференции

© Макет, верстка и художественное оформление  
А.М.Бетмакаев, 2003.

Подписано в печать 30.5.2003. Бумага офсетная № 1.  
Объем 7,5 уч.-изд.л. Тираж 100 экз. Заказ

Электронная версия сборника доступна на веб-сайте  
кафедры финансов и кредита филиала ВЗФЭИ в г. Барнауле

**<http://ficus.vzfei.barnaul.ru>**