

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

**№12(37)  
2007**

**Редакционный совет:**

*Р.С. Гринберг* - член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, директор Института экономики Российской академии наук

*А.Г. Грязнова* - доктор экономических наук, профессор, президент Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации

*А.П. Жабин* - доктор экономических наук, профессор, ректор Самарского государственного экономического университета

*А.Г. Зельднер* - доктор экономических наук, профессор Института экономики Российской академии наук

*В.В. Ивантер* - академик РАН, доктор экономических наук, профессор, директор Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

*В.Г. Князев* - доктор экономических наук, профессор, проректор Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова

*А.В. Мещеров* - доктор экономических наук, профессор

*В.Н. Овчинников* - доктор экономических наук, профессор, директор Северо-Кавказского НИИ экономических и социальных проблем

*А.А. Пороховский* - доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой политической экономии экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

*Б.Н. Порфирьев* - доктор экономических наук, профессор Института экономики Российской академии наук

*С.Н. Сильвестров* - доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института экономики Российской академии наук

*Ф.Ф. Стерликов* - доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории Московского государственного института электроники и математики (Технический университет)

*К.А. Титов* - доктор экономических наук, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

*В.П. Тихомиров* - доктор экономических наук, профессор, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)

*Л.С. Тарасевич* - доктор экономических наук, профессор, президент Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

*В.А. Тарачев* - доктор экономических наук, депутат Государственной Думы Российской Федерации

*А.Н. Шохин* - доктор экономических наук, профессор

**Главный редактор**

*А.В. Мещеров* - доктор экономических наук, профессор

**Редакционная коллегия:**

*Ф.Ф. Стерликов* - доктор экономических наук, профессор (заместитель главного редактора)

*А.Г. Зельднер* - доктор экономических наук, профессор (заместитель главного редактора)

*Е.В. Зарова* - доктор экономических наук, профессор, проректор по научной работе и международным связям Самарского государственного экономического университета

*О.Ю. Мамедов* - доктор экономических наук, профессор Ростовского государственного университета

**Редактор** - *И.Н. Лошкарева*

**Компьютерная правка и верстка** - *О.В. Егорова*

**Учредитель** - ООО "Экономические науки" (117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32)

**Адрес в Интернет-сети:** <http://www.ecsn.ru>

**E-mail:** [ecsn@sciex.ru](mailto:ecsn@sciex.ru) [x12345@bk.ru](mailto:x12345@bk.ru)

Подписной индекс **20387**

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ ФС 77-21147 от 28 июня 2005 г., выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия

Цена договорная

© Экономические науки, 2007

Подписано в печать 23.11.2007 г.  
Формат 60x84/8. Печать офсетная.  
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 52,55 (56,5).  
Уч.-изд. л. 62,78. Заказ

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"

## Научно-информационный журнал

### В НОМЕРЕ:

#### ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА

<b>Гайзатуллин Р.Р.</b> Стратегия формирования межбюджетных отношений в Республике Татарстан .....	7
<b>Козлова С.В.</b> Эффективность целевых программ в области земельных отношений .....	12
<b>Денисов П.В.</b> Модель государственной страховой составляющей социальной политики .....	17
<b>Секунова Е.Ю.</b> Исторические корни и теоретические основы специальных налоговых режимов .....	22
<b>Ширяева Р.И.</b> Специфика государственного сектора как субъекта общественного воспроизводства ..	27
<b>Шевченко Б.И.</b> Взаимосвязь экономической безопасности Российского государства и развития конкурентных отношений субъектов .....	32
<b>Белобородова Т.А.</b> Рыночный принцип распределения и проблемы реализации экономических интересов в России .....	37
<b>Емельянов Ю.С.</b> Предпосылки развития общеевропейского экономического пространства .....	41
<b>Нуримухаметов Р.М.</b> Особенности инвестиционной политики в Татарстане .....	48
<b>Самойлова Е.А.</b> Россия и ВТО: перспективы сотрудничества .....	53
<b>Туфетулов А.М.</b> Механизм участия государства в ресурсном обеспечении отраслевой реструктуризации региональной экономики .....	56

#### ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

<b>Малых О.Е.</b> Особенности государства как субъекта хозяйственной деятельности и его экономическое поведение .....	63
<b>Рыков Д.Л.</b> Закономерности развития теневых экономических процессов в российской промышленности на современном этапе .....	68
<b>Рассказова Н.В.</b> К вопросу о методологии анализа малого бизнеса .....	73
<b>Краснова А.А.</b> Риски предпринимательства в условиях глобализации .....	77
<b>Вишневер В.Я.</b> Институциональный анализ конкуренции .....	81
<b>Савельева С.В.</b> Проблемы образовательной ренты от использования человеческого капитала .....	86
<b>Торгай Н.З.</b> Роль и место домашних хозяйств в условиях транзитивной экономики .....	91
<b>Макущенко Л.В.</b> Муниципальные отношения: теоретические основы и реальная практика .....	94
<b>Васинкина Е.В.</b> Теневая экономика как системное явление и пути государственного воздействия ....	98
<b>Чистякова М.К.</b> Малый бизнес: перспективы развития при вступлении в ВТО .....	102

#### ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

<b>Крулик С.И.</b> Концептуальные подходы к управлению жилищной сферой в мегаполисах России на современном этапе .....	109
<b>Дрогобыцкий А.И.</b> Несовместимость и конфликты в менеджменте .....	119
<b>Мазенин А.М.</b> Факторы коммерциализации инновационных продуктов в российских условиях .....	123
<b>Карминский А.М.</b> Вопросы информационно-аналитического сопровождения корпоративного управления .....	126
<b>Рыжов И.В., Макаренко В.В.</b> Учет и минимизация рисков при осуществлении инвестиционной программы .....	131
<b>Чугунова Г.В.</b> Основные характеристики услуг аутсорсинга, сфера их применения, недостатки и перспективы .....	135
<b>Морозов И. В.</b> Организационно-правовые формы предприятий жилищно-коммунального хозяйства и специфика управления ими .....	139
<b>Чжан Цин.</b> Стратегия применения средств массовой информации в антикризисном управлении .....	142
<b>Шестакова К.Н.</b> Конфликты и кризисы в предпринимательской деятельности .....	145
<b>Копачкая С.А.</b> Глобализационные процессы и региональная культурная политика .....	150
<b>Дробышевская О.А.</b> Алгоритм принятия управленческих решений по формированию Парето-оптимального портфеля финансовых инвестиций .....	154
<b>Шагиахметов М.Р.</b> Совершенствование налогообложения как фактор снижения дифференциации доходов населения .....	157
<b>Полянин А.В.</b> Управление облигационным займом в системе инновационного менеджмента .....	161

<b>Зосимов Д.Р.</b> Формирование условий для дальнейшего развития лизинга воздушных судов в авиационной отрасли в России .....	165
<b>Пулькина Л.П.</b> Государственная социально-экономическая политика должна подвергаться независимому аудиту .....	169
<b>Стрельцов А.В., Туктабаев И.Г.</b> Формирование методических подходов к анализу устойчивого экономического развития предприятия .....	173
<b>Карпуничев Д.М.</b> Реализация органами государственного управления социальных программ в сфере жилищных отношений и возможности совершенствования данной деятельности .....	177
<b>Пахомов А.Н.</b> Модель инвестиционной программы развития основных производственных фондов промышленного предприятия .....	182
<b>Воронин А.В.</b> Использование кластерного подхода в регулировании инвестиционно-строительной деятельности .....	186
<b>Герасина И.А.</b> Стратегии и стратегические управленческие решения в индустрии строительных материалов .....	191
<b>Ляхов А.Ю.</b> Организация капитального ремонта многоквартирных домов на территории муниципального образования .....	197
<b>Исмагилов Р.Х., Гумеров А.В.</b> Организация послепродажного обслуживания как фактор повышения удовлетворенности потребителя .....	201
<b>Пасюк Е.Д.</b> Методика определения потребности в персонале-плавсоставе морских судов круизными компаниями .....	204
<b>Сорокин О.Е.</b> Размеры, специализация и оптимизация производственной структуры фермерского хозяйства в Орловской области .....	208
<b>Иваненко Л.В.</b> Оптимизационная модель эффективного управления регионом, разработанная на основе концепции мегакластерной организации .....	212
<b>Филев О.В.</b> Обоснование направлений трансформации системы государственного регулирования использования природных ресурсов в России .....	216
<b>Харитонов Г.Г., Лукин Е.В.</b> Инструменты повышения эффективности бизнес-процессов промышленной корпорации .....	220
<b>Лебедев Е.Н.</b> Разработка методики оценки эффективности использования нововведений на предприятии ОПК .....	224
<b>Мочальников В.Н.</b> Государственно-частное партнерство: проблемы единения власти, бизнеса и общества .....	228
<b>Рош А.В.</b> Тенденции развития оборонного сектора атомной промышленности России .....	234
<b>Савина А.Ю.</b> Анализ деятельности национальных патентных ведомств в системе государственного регулирования интеллектуальной собственности .....	238
<b>Володин В.В., Апарин Н.И.</b> Предпосылки развития межотраслевой диверсификации .....	242
<b>Ханнанова Т.Р.</b> Социальная защита деловой репутации работника в системе социальной защиты в Российской Федерации .....	247
<b>Киреева О.В.</b> Методологические аспекты организационного механизма консультационного обслуживания .....	251
<b>Мальцева Е.Р.</b> Оптимизация издержек в ходе реформирования предпринимательских структур .....	256
<b>Ослопова М.В.</b> Методические подходы к привлечению инвестиций для создания рабочих мест в рыбохозяйственном комплексе Приморского края .....	259
<b>Афонина Н.А.</b> Оптимизация программно-целевого воздействия на развитие муниципальных образований .....	263
<b>Еремин В.В.</b> Важность функционально-стоимостного анализа в условиях финансового бюджетирования .....	266
<b>Колесников А.В.</b> Механизм реализации стратегии инновационного развития региона .....	271
<b>Деменкова А.И.</b> Формирование системы оценочных показателей уровня развития транспортно-дорожного комплекса России .....	275
<b>Майоров М.С.</b> Расчет эффективности внедрения аутсорсингового центра обслуживания вызовов .....	280
<b>Гущина Е.Г., Овчарова А.А.</b> Механизм взаимодействия рынка образовательных услуг и рынка труда в меняющихся глобальных условиях .....	283
<b>Шапошникова О.А.</b> Модель поведения потребителя при покупке хлебобулочных изделий .....	288
<b>Смирнов А.А., Каюн Т.Д.</b> Внутренний контроль и внутренний аудит в кредитных организациях .....	292
<b>Поеров А.С.</b> Тенденции развития отечественного рынка интернет-предпринимательства .....	296

<b>Гавриленко Н.Г.</b> Диагностика в системе управления жизненным циклом транспортного комплекса .....	299
<b>Самарина В.П.</b> Центральнo-Черноземный экономический район: региональная динамика и трансформация социально-экономических характеристик .....	303
<b>Ларькин А.В.</b> Маркетинговые программы в деятельности предприятий малого бизнеса .....	308
<b>Ковалевский В.П., Буреш О.В., Рогозин Д.С.</b> Нейросетевая информационно-аналитическая система антикризисного управления для субъектов малого и среднего бизнеса .....	310
<b>Шамилгаджиева З.С.</b> Здоровье населения как важный фактор преодоления бедности .....	315
<b>Ожерельева М.В.</b> Особенности анализа нестабильных экономических систем .....	319
<b>Ряховский Д.И.</b> Инвестиционная среда и инвестиционное поведение .....	323
<b>Шандалов А.В.</b> Сущность и основные виды экономической информации .....	329

## **ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ**

<b>Сероштанова Е.</b> Активизация инновационного процесса как фактор эффективного хозяйствования в регионе .....	335
<b>Доссенбах Э.С.</b> Развитие рынка драгоценных металлов и банковских рисков на форвардном рынке золота .....	339
<b>Оюунчимэг Чуулунбаатар.</b> Косвенные налоги в налоговой системе Монголии .....	342
<b>Тишутина О.И.</b> Приграничное сотрудничество субъектов Российской Федерации и его роль в формировании доходной базы региональных бюджетов (на примере Дальнего Востока) .....	347
<b>Гореликов К.А.</b> Особенности регулирования процедур несостоятельности в Аргентине .....	352
<b>Косорукова И.В.</b> Концепция стоимости (цены) капитала в формировании стоимости бизнеса .....	356
<b>Шкода Р.В.</b> Принципы формирования оптимальной структуры совокупного капитала .....	359
<b>Аюпов А.А.</b> Риск-инжиниринг как элемент финансовой инженерии на рынке инновационных финансовых продуктов .....	363

## **БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ, СТАТИСТИКА**

<b>Азарская М.А., Растамханова Л.Н.</b> Оценка риска средств контроля в ходе аудита .....	369
<b>Ханафеев А.Ф.</b> Моделирование специальных налоговых режимов .....	373
<b>Комаров М.В., Ялялиева Т.В.</b> Виды и этапы сбора и обработки учетно-аналитической информации .....	377
<b>Шилова Л.Ф., Яковлева Л.Я.</b> Значимость элементов бухгалтерской отчетности для анализа имущественного и финансового положения организации .....	381

## **МАТЕМАТИЧЕСКИЕ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ ЭКОНОМИКИ**

<b>Абдалла Рафи Хассан Мохамед.</b> Выбор производственной стратегии малого предприятия с использованием имитационно-оптимизационного комплекса .....	387
<b>Шатравин Д.В., Егорова Н.Е.</b> Экономический анализ системы показателей оценки финансового состояния предприятий АПК .....	392

## **МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ**

<b>Волков А.Е.</b> Антиглобализм как ответ на неолиберальную модель глобализации .....	399
<b>Валиева Е.Н.</b> Мировые тенденции финансового обеспечения социальной защиты населения .....	408
<b>Мазелис Л.С.</b> Прямые иностранные инвестиции как ведущая форма экспорта капитала .....	414

## **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ**

<b>Косянкова Н.А.</b> К вопросу о роли современного университетского образования в формировании человеческого капитала .....	419
<b>Титова Е.В.</b> О конкурентоспособности современных образовательных учреждений .....	422
<b>Пирхавка Е.А.</b> Региональные ресурсы повышения качества подготовки специалистов .....	426
<b>Бурков А.В.</b> Отдельные аспекты применения метода нейронных сетей для оценки конкурентоспособности выпускников вузов на рынке труда .....	431

<b>Annotations to the Articles</b> .....	437
--	-----

# Экономика и политика

## Стратегия формирования межбюджетных отношений в Республике Татарстан

© 2007 Р.Р. Гайзатуллин  
кандидат экономических наук  
министр финансов Республики Татарстан

Обозначен подход к оценке роли формирования доходной базы в рамках стратегии межбюджетных отношений региона.

Для разработки рыночно ориентированной стратегии межбюджетных отношений в Республике Татарстан, в первую очередь, следует обратить внимание на механизм формирования и увеличения доходной базы муниципальных образований.

В 2005 г. в местные бюджеты собственных доходов поступило в сумме 12,2 млрд. руб., а в 2006 г. - 15,2 млрд. руб. Как следует из представленных данных, динамика доходов местных бюджетов в 2005-2006 гг., т.е. до и после начала реализации муниципальной реформы, свидетельствует об увеличении поступлений в консолидированные бюджеты районов и городов Республики на 25%.

Если рассматривать основные налоги, поступающие в бюджеты поселений (табл. 1), то можно отметить, что в 2006 г. выполнили и перевыполнили план сбора налога на имущество физических лиц 712 поселений. Это 76% их общего числа, 942 бюджета поселений (на сегодняшний день в Республике Татарстан 999 муниципальных образований: 2 городских округа, 43 муниципальных района и 954 поселения, 12 из которых в переходный период, как вновь образованные муниципалитеты, самостоятельный бюджет не формируют), 74% составил НДФЛ, 53% - земельный налог.

Увеличение собственных доходов в местные бюджеты в 2007 г. на 36% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года также свидетельствует о положительной динамике. Так, за 8 месяцев 2006 г. в местные бюджеты зачислено 9 млрд. руб., в текущем 2007 г. мобилизовано налоговых и неналоговых доходов в объеме 12,3 млрд. руб. (табл. 2). К годовому плану на 2007 г. норма поступлений составляет 66% (план на 2007 г. - 18,7 млрд. руб.). Увеличение поступлений отмечается по всем доходным источникам.

В структуре собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджетов районов и городов на 2007 г. наибольший удельный вес занимает налог на доходы физических лиц - 49%. По сравнению с 2006 г. поступление данного налога в текущем году прогнозируется с ростом на 32%.

Вторым по значимости для местных бюджетов является земельный налог. Он занимает 18% в плановом объеме собственных доходов местных бюджетов. Земельный налог - наиболее сложный как в

прогнозировании, так и в сборе. Несмотря на то, что земельный налог является местным налогом, в процессе формирования и исполнения бюджета этому налогу уделяется особое внимание. В данной связи перед органами местного самоуправления, особенно поселенческого уровня, стоят важные задачи по формированию и уточнению налогооблагаемой базы по земельному налогу, а также по завершению работ по землеустройству и оформлению прав собственности на земельные участки на территориях муниципальных образований.

По налогу на имущество физических лиц также необходимо проведение ряда мероприятий, это: актуализация налогооблагаемой базы с учетом льготных категорий налогоплательщиков, проведение полной инвентаризации строений, помещений и сооружений, продолжение работы по оформлению прав собственности на имущество.

Положительная тенденция по исполнению бюджетов поселений продолжается: годовой план сбора собственных доходов в бюджеты поселений выполнен за 8 месяцев 2007 г. на 73%. Самые низкие показатели сбора доходов в бюджеты поселений в Актинском (43%), Аксубаевском (45%), Муслумовском (47%), Тетюшском (48%) районах. Вместе с тем в Заинском (126%) и Бавлинском (105%) районах за истекший период перевыполнен годовой план сбора. Более чем на 80% выполнены годовые назначения по сбору доходов в поселениях Альметьевского, Бугульминского, Высокогорского, Зеленодольского, Кайбицкого, Лаишевского, Мамадышского, Нижнекамского, Тукаевского и Тюлячинского районов.

Дотации, предусмотренные на 2007 г. из районных бюджетов бюджетам поселений в объеме 2,4 млрд. руб., перечислены за 8 месяцев в сумме 1,7 млрд. руб., или на 68%. Одновременно поселения выполняют свои обязательства по перечислению субвенций в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера: при годовом плане в объеме 1,1 млрд. руб. фактически за 8 месяцев текущего года перечислено 661 млн. руб., или 61%.

Следует отметить, что доходы местных бюджетов значительно различаются в зависимости от типов муниципальных образований (табл. 3).

Таблица 1. Исполнение бюджетов поселений за 2006 г.

НДФЛ		Налог на имущество физических лиц		Земельный налог	
Количество поселений, выполнивших план на 100% и более	% от общего числа поселений	Количество поселений, выполнивших план на 100% и более	% от общего числа поселений	Количество поселений, выполнивших план на 100% и более	% от общего числа поселений
700	74	712	76	503	53

Таблица 2. Доходы местных бюджетов за 8 месяцев 2006-2007 годов в разрезе источников

	2006 г.	2007 г.	Отклонение	Рост 2007/2006 г.
Налоговые и неналоговые доходы, поступившие за 8 месяцев исследуемого периода, всего, млн. руб.	9043,7	12277,5	3233,8	1,36
НДФЛ, млн. руб.	4538,6	6285,6	1747	1,38
Земельный налог, млн. руб.	1698,6	2416,9	718,3	1,42
Налог на имущество физических лиц	76,1	116,3	40,2	1,53
ЕНВД	998,6	1112,5	113,9	1,11
Неналоговые доходы	1546,9	2101,8	554,9	1,36
Уточненный план на год	13 513,2	18 662	5 148,8	1,38
% к годовому плану (средняя норма 67%)	67%	66%		

Таблица 3. Доходы местных бюджетов муниципальных образований

Муниципальные образования	2006 г., факт	2007 г., уточн. план	2008 г., прогноз
Городские округа	51,6	56,2	56,3
Муниципальные районы	44,0	40,1	38,5
Поселения	4,4	3,7	5,2
Консолидированные местные бюджеты	100	100	100

Как следует из представленных в табл. 3 данных, бюджеты городских округов (г. Казань и г. Набережные Челны) традиционно воспринимаются как наиболее устойчивый уровень местных бюджетов. В 2007 г. их собственные (налоговые и неналоговые) доходы составляют 56% от объема местных бюджетов всех муниципалитетов.

Объем доходов бюджетов муниципальных районов, включая поступления налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам, составляет 40%. А на поселенческие бюджеты приходится лишь 4%. В Республике Татарстан с 2007 г. на уровень муниципальных районов передана республиканская доля единого сельскохозяйственного налога.

Очевидно, что в условиях разного уровня социально-экономического развития и налогового потенциала территорий Республики законодательно закрепленные доходы объективно не могут создать одинаковые возможности для всех органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В прогнозах на 2007 г. муниципальные образования выполняют расходные обязательства за счет закрепленных доходов в среднем на 60%. Выше среднего по районам, городам значения этот показатель лишь в 5 районах, городах, или 11% их количества (это г. Набережные Челны, г. Казань, Альметьевский, Нижнекамский и Тукаевский муниципальные районы).

В данной связи важное значение имеет межбюджетное регулирование. Одной из целей реформы местного самоуправления является выравнивание уровня социально-экономического развития территорий и обеспечение равной доступности населения к получению государственных и муниципальных услуг. Поэтому при построении межбюджетных отношений первостепенную значимость приобретает критерий обеспеченности расходных полномочий муниципалитетов доходными источниками местных бюджетов, тем более что главная задача осуществления бюджетного процесса в Татарстане - это сбалансированность всех уровней бюджетной системы Республики.

Таким образом, анализ существующей ситуации показывает, что на сегодняшний день невозможно обойтись без применения механизма межбюджетных трансфертов (см. рисунок).

Начиная с 2006 г. в бюджете Республики Татарстан утверждаются региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), поселений, региональный фонд софинансирования социальных расходов, региональный фонд компенсаций. В соответствии с бюджетным законодательством часть дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов заменяется дополнительными дифференцированными нормативами отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц.



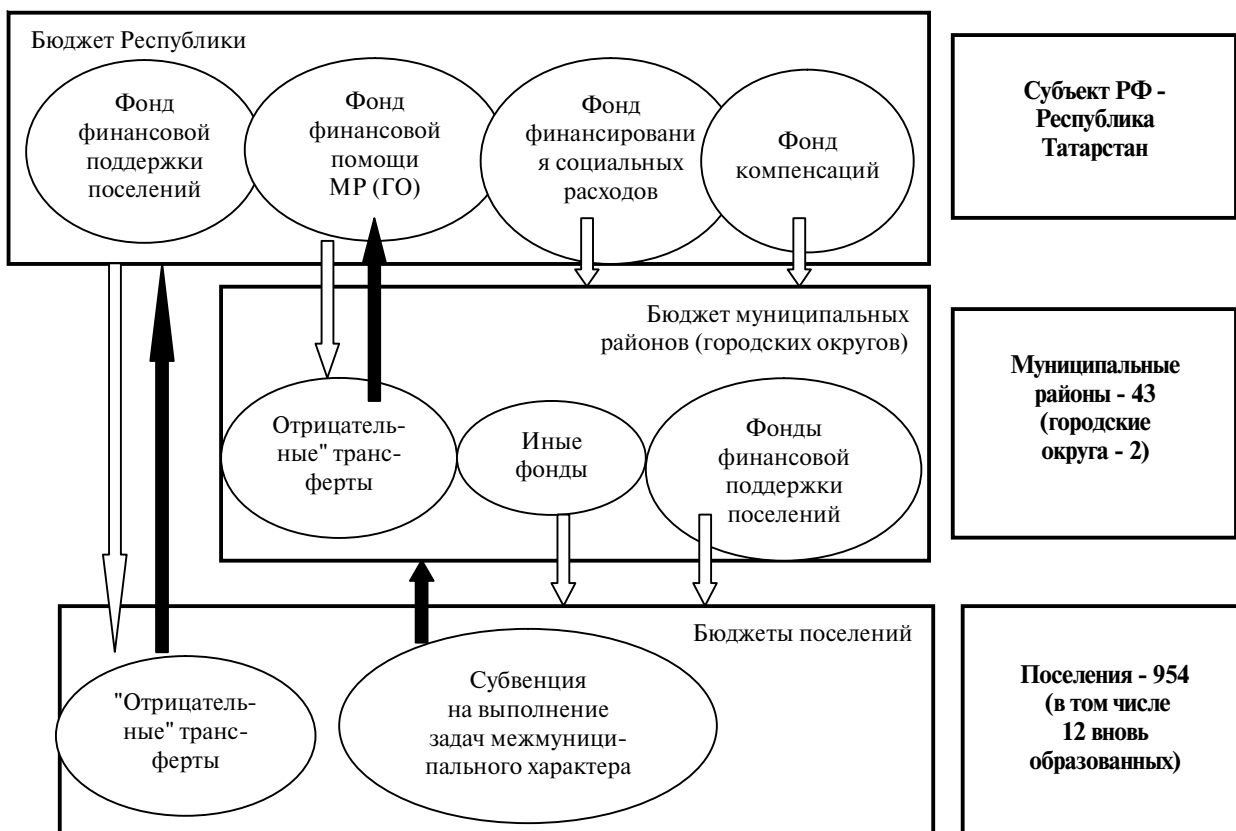


Рис. Совокупность форм межбюджетных трансфертов

Следует отметить, что Республика Татарстан применяет дополнительные условия предоставления субсидий из регионального фонда софинансирования социальных расходов для контроля за качеством и полнотой решения вопросов местного значения. В частности, в бюджете Республики на 2007 г. объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам утвержден в сумме 15,9 млрд. руб. К ним относятся:

- субсидии из фонда софинансирования социальных расходов - 4,7 млрд. руб.;
- субсидии на внедрение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных школах - 87 млн. руб.;
- дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений - 57,6 млн. руб.;
- дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) - 711,7 млн. руб.;
- субвенции из регионального фонда компенсаций на реализацию государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления, - 10,4 млрд. руб.

Одновременно 42 муниципальных образования, уровень бюджетной обеспеченности в которых в переходный период превышает средний по Республике в 13 раз, перечисляют субвенции в бюджет Республики - так называемые "отрицательные" трансферты,

которые являются источниками формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), соответственно. Применение режима "отрицательных" трансфертов позволяет перераспределять дотации между муниципалитетами без дополнительных затрат бюджета Республики (в 2006 г. 46 муниципальным образованиям - 652,3 млн. руб., в 2007 г. 42 муниципальным образованиям - 753,4 млн. руб.).

Степень значимости межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов по разным типам муниципальных образований отличается.

Благодаря высокому уровню налогового потенциала состояние собственных доходов бюджетов городских округов характеризуется низким уровнем финансовой зависимости от бюджета Республики, дотации из бюджета республики г. Набережные Челны и г. Казань не получают. В структуре доходов бюджетов городских округов в прогнозе на 2007 г. финансовая помощь в виде субсидий составляет менее 10% (без субвенций из РФК).

Иначе складывается структура доходов районных бюджетов. Удельный вес дотаций и субсидий значительно выше и составляет в среднем 40% в доходах районов.

Проблема финансового обеспечения реализации Федерального закона о местном самоуправлении в большей степени коснулась поселенческого

уровня. Наличие значительного количества экономически несостоятельных поселений сдерживает эффективность реформы местного самоуправления. Большинство сельских поселений малочисленны и не имеют, как правило, достаточного налогового потенциала, необходимого не только для решения вопросов местного значения, но и для содержания даже собственного аппарата управления. Обеспечение полномочий достигается, в основном, за счет средств вышестоящих бюджетов через межбюджетные трансферты. В 2007 г. вопросы местного значения поселений в среднем на 76% решаются за счет дотаций из районных бюджетов. А во многих поселениях (310 поселений, или 33% от общего числа бюджетов поселений) уровень дотационности достигает 90% и более (табл. 4).

Таким образом, очевидно, что утвержденное федеральным законодательством закрепление доходных источников по уровням бюджетов не позволяет полностью обеспечить расходные обязательства муниципальных образований, особенно посе-

ущественное влияние на формирование бюджета и межбюджетных отношений на 2008 г. оказали изменения Бюджетного кодекса Российской Федерации в части реформирования бюджетного процесса.

В соответствии с бюджетными кодексами Российской Федерации и Республики Татарстан в измененной редакции в настоящее время подготовлен проект Закона "О бюджете Республики Татарстан на 2008 год" и среднесрочный финансовый план на 2008-2010 гг.

Представим проект бюджета Республики Татарстан на 2008 г. (табл. 5).

В проекте бюджета Республики Татарстан на 2008 г. объем межбюджетных трансфертов в виде дотаций в денежном выражении, субсидий и субвенций определен в объеме 13,7 млрд. руб., что на 2,1 млрд. руб., или на 13%, меньше объема в бюджете Республики на 2007 г., в основном, за счет уменьшения объемов субсидий и субвенций в связи с опережающими темпами роста прогнозируемой доходной

**Таблица 4. Размер дотаций в общих доходах в 2007 г.**

Доля финансовой помощи в общих доходах, %	Число поселений (всего 942 бюджета поселений)	% от общего числа бюджетов поселений
В среднем 76	-	-
От 90 и выше	310	33
От 50 до 90	586	62
До 50	46	5

ленческого уровня. И межбюджетные трансферты в современных условиях выступают единственным инструментом выравнивания бюджетной обеспеченности и сбалансированности бюджетов муниципальных образований.

части местных бюджетов по сравнению с индексированными базовыми расходами, а также в связи с уточнением расходных полномочий по уровням власти.

Кроме того, в местных бюджетах на 2008 г. предусмотрены поступления по дополнительным нор-

**Таблица 5. Прогноз доходов бюджета Республики Татарстан на 2008 г.**

В сопоставимых условиях	2007 г.	2008 г.	2008/2007г.
Межбюджетные трансферты, всего	13 543,7	12 976,6	0,96
В том числе:			
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (предоставляются районам, в составе которых вновь образованные поселения)	57,6	81,5	1,4
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в денежном выражении	711,7	781,2	1,1
субсидии на софинансирование расходов по вопросам местного значения	4677,9	3276,5	0,7
субвенции на выполнение отдельных государственных полномочий	8096,5	8837,4	1,1

Проблема уменьшения дефицита муниципальных бюджетов и увеличения собираемости собственных доходов муниципалитетов, что может частично компенсировать слабость их налоговой базы, может быть решена только в тесном взаимодействии управленческих структур всех уровней: поселенческого, районного, республиканского и федерального.

мативам отчислений от налога на доходы физических лиц, частично заменяющим дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), в объеме 2,9 млрд. руб., что на 873 млн. руб., или на 42%, превышает прогнозный объем 2007 г. в связи с увеличением прогнозируемого объема поступлений в консоли-

дированный бюджет Республики Татарстан, 10% из которых подлежит передаче на муниципальный уровень по дополнительным нормативам в соответствии с бюджетным законодательством.

В проекте бюджета Республики Татарстан на 2008 г. запланировано 19 видов субвенций местным бюджетам на общую сумму 8,8 млрд. руб. (в 2007 г. - 21 вид субвенций на сумму 8,1 млрд. руб.). Наибольшие объемы составляют:

- субвенции на обеспечение государственного стандарта общего образования - 6,5 млрд. руб.;
- субвенции на содержание учреждений социального обслуживания - 922 млн. руб.;
- на вознаграждение за классное руководство - 299 млн. руб.;
- выплаты медперсоналу фельдшерско-акушерских пунктов - 293 млн. руб.; и др.

Субвенции на выполнение полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния и на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, в обязательном порядке подлежат передаче на уровень поселений. В бюджетах поселений на 2007 г. эти субвенции составляют 10,7 млн. руб. и 31,1 млн. руб., соответственно.

Несмотря на положительные тенденции увеличения доходной части местных бюджетов и, в целом, снижение дотационности, проблемой остается высокая степень зависимости муниципальных образований от финансовой помощи из бюджета Республики Татарстан.

Доля финансовой помощи в общем объеме доходов местных бюджетов без учета субвенций в прогнозе на 2008 г. составляет в среднем 30%, что на 9% ниже данного показателя, по прогнозу 2007 г.

В проекте бюджета на 2008 г. к высокодотационным районам, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Татарстан с учетом поступлений по дополнительным

нормативам превышает 70% объема собственных доходов, относятся 23 района Республики, в 2007 г. таких районов было 26. В прогнозе на 2008 г. законодательно закрепленные доходы обеспечивают расходные полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения в 4 регионах Республики: Альметьевском, Нижнекамском районах и гг. Набережные Челны, Казань. В проекте на 2007 г. самодостаточным был лишь Альметьевский муниципальный район.

Совершенствование межбюджетных отношений в Республике Татарстан остается актуальной проблемой, решение которой требует применения соответствующих мероприятий, в качестве одного из них можно предложить мероприятие по стимулированию деятельности муниципальных образований, например, муниципалитетам, обеспечившим наиболее высокие показатели управления общественными финансами, предоставлять дополнительные межбюджетные трансферты из бюджета Республики на стимулирование социально-экономического развития муниципальных образований. В проекте бюджета Республики на 2008 г. дотации из фонда стимулирования предусмотрены в объеме 700 млн. руб.

Таким образом, межбюджетные отношения в условиях муниципальной реформы имеют основную конечную цель: создание необходимых условий для сокращения чрезмерных различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований и возможность формирования республиканскими и местными органами власти сбалансированных бюджетов, не лишая муниципалитетов заинтересованности и ответственности по наращиванию налогового потенциала территорий, рациональному и эффективному расходованию бюджетных средств. Именно на этой основе должна строиться стратегия формирования межбюджетных отношений в Республике Татарстан.

*Поступила в редакцию 05.11.2007 г.*

## Эффективность целевых программ в области земельных отношений

© 2007 С.В. Козлова

кандидат экономических наук

Институт экономики Российской академии наук

Анализируются подходы к оценке эффективности целевых программ в области земельных отношений на примере городской целевой программы г. Москвы. На основе результатов, полученных в ходе анализа, автор приходит к выводу о наличии определенных противоречий между целями земельной реформы и практикой реализации целевых программ.

Один из способов поддержания государством какой-либо отрасли или сегмента экономики - это реализация целевых государственных программ. В настоящее время существует ряд федеральных и региональных целевых программ в различных областях. Насколько они эффективны с точки зрения воздействия на социально-экономическое развитие и можно ли оценить конкретные эффекты, мы попытались ответить на данные вопросы, проанализировав результаты городской целевой программы в одном из самых развитых регионов. В качестве объекта для анализа была выбрана городская целевая программа «Развитие земельной реформы в городе Москве на 2004 -2006 годы» (ЦП)<sup>1</sup>. Выбор данной программы был предопределен рядом причин. Москва - важнейший финансовый, экономический, индустриальный и культурный центр России, и, как следствие, именно в этом городе земля, являясь наиболее дорогостоящей, пользуется максимальным спросом. В данной связи применительно к очень благоприятным экономическим условиям такого мегаполиса, как Москва, последовательное проведение земельной реформы со всеми необходимыми элементами ее обеспечения (разграничение государственной собственности на землю, проведение инвентаризации и постоянного мониторинга городских земель, модернизация системы ведения государственного земельного кадастра, оценка земель и пр.) должно усилить воздействие земельного фактора на развитие социально-экономической системы города. Однако в Москве существует множество нерешенных проблем в этой области, как и в других регионах. Например, возможность на практике внедрять эффективные экономические механизмы в сфере управления недвижимостью ограничена отсутствием систематизированных и достоверных сведений о земельных участках и иных объектах недвижимости, современных автоматизированных систем и информационных технологий их учета и оценки. Как следствие, в Москве, как и в прочих регионах России, возникла необходимость решать

назревшие проблемы в рамках специальной программы. Поэтому результаты проведенного анализа эффективности целевой программы могут быть полезны для других городов как в теоретическом, так и в практическом аспектах.

Целью Программы являлось повышение эффективности использования земли. Создатели данной Программы предполагали, что реализация программных мероприятий позволит в 2006 г. в основном завершить осуществление земельной реформы в Москве и создать эффективный механизм регулирования земельных отношений и государственного управления земельными ресурсами. Исходя из этого в Программе были поставлены следующие основные задачи, в том числе:

- разработка и совершенствование нормативно-методической базы ведения государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета недвижимости на основе автоматизированных технологий и обеспечение публичности его сведений;
- землеустроительное обеспечение при разграничении государственной собственности на землю;
- создание актуализированных автоматизированных баз данных, обеспечивающих ведение государственного земельного кадастра и государственный учет объектов недвижимости;
- модернизация программно-технических комплексов, поддерживающих информационные базы данных.

В соответствии с поставленными задачами в ЦП и определены мероприятия. В этой связи нами, в первую очередь, была сделана попытка оценить эффективность реализуемых программных мероприятий с помощью структурно-качественного анализа. Исходной базой по измерению эффективности среднесрочной городской целевой программы в нашем исследовании выбрана, в первую очередь, ориентация на оценку проводимых мероприятий по конечному результату. Такой ракурс согласуется с концепциями бюджетной и административной реформ, проводимых Правительством РФ. В соответствии с ними бюджетное финансирование и вся система управления должны быть ориентированы

<sup>1</sup> Постановление Правительства Москвы от 24 августа 2004 г. 580-ПП «О среднесрочной городской целевой программе «Развитие земельной реформы в городе Москве на 2004-2006 годы»».

на получение высоких конечных результатов<sup>2</sup>. Соответственно, любая целевая программа, финансируемая бюджетом, не может оцениваться только по степени выполнения заложенных в нее мероприятий. Необходимо также определить, какой вклад эти мероприятия вносят в реализацию поставленных целей, и в конечном итоге – какое влияние они оказывают на стабильность и развитие в данном случае земельно-имущественных отношений и городской системы в целом.

Формирование и финансирование любой целевой программы имеет свои особенности. В первую очередь они связаны с тем, что выделяемые ресурсы концентрируются на решении вполне определенных проблем, не расплываясь по многим направлениям. Выделение ресурсоемких направлений, т.е. анализ структуры финансирования, становится первой стадией оценки эффективности городской программы.

Проведенные расчеты по московской целевой программе позволили выявить ее наиболее ресурсоемкие направления. В 2004–2006 гг. таковыми являлись формирование и ведение государственного земельного кадастра (ГЗК) и землеустроительные работы. Затраты по этим двум направлениям в совокупности составляли 77,3%. По годам выявленное приоритетное направление также сохранилось: 2004 г. – 78,9%, 2005 г. – 76,6%, 2006 г. – 76,6%.

Важнейших эффект целевой программы – это формирование полноценной информационной системы в городе (прежде всего, земельного кадастра единых объектов недвижимости), создание единого информационного пространства для управления недвижимостью. Информация превращается в этом случае в ценнейший ресурс, использование которого позволяет: во-первых, минимизировать затраты на решение актуальных для города социально-экономических проблем; во-вторых, сократить затраты времени на поиск информации; в-третьих, продавать информацию коммерческим структурам, покупая средства, затраченные на создание полноценной информационной системы в кратчайшие сроки. На решение данной проблемы в первую очередь и направлялись бюджетные ресурсы (как отмечалось выше, это почти три четверти затрат на ЦП).

Структурно-качественный анализ мероприятий, заложенных в ЦП, приводит к выявлению определенных противоречий между указанной целью и составом мероприятий. Рассмотрим основные из них.

<sup>2</sup> В настоящее время административная реформа предусматривает реализацию мероприятий по шести основным направлениям, в том числе *управление по результатам* (Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. 1789-р “О концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 годах”). Целью реализации этого направления является внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат.

1. Любая целевая программа представляет собой концентрацию ресурсов для решения определенных проблем:

- выиграть время и сэкономить сроки проведения мероприятий;
- выйти на более высокий уровень в получении определенного результата (совершить скачок) именно за счет концентрации ресурсов;
- снизить накопленные за предыдущие годы риски;
- внедрять новые элементы в развитие системы, прежде всего капиталоемкого характера.

Перечисленное означает, что должны быть выявлены определенные преимущества, которые дает концентрация ресурсов по сравнению с годовыми бюджетными расходами текущего характера. Однако такая целевая направленность в изучаемой программе не наблюдается. В результате целевые мероприятия перемешаны с теми, которые, на наш взгляд, целесообразно решать в рамках текущего финансирования, например, оценка экономической целесообразности и обоснованности предложений по снижению (установлению в особом порядке) ставок арендной платы за землю для отдельных категорий арендаторов. Это важно для города мероприятие, но оно должно быть частью текущей работы по оценке эффективности существующего в городе хозяйственного механизма, а не расплываться на три года в рамках программы (по финансированию оно составляет 2,1% затрат на ЦП). Далее – подготовка к изданию и издание доклада о состоянии использования земель г. Москвы за 2003 г. (0,1% затрат); подготовка и осуществление официального издания удельных показателей кадастровой стоимости земель г. Москвы (1,1% затрат); участие в Международной выставке недвижимости (9,4% затрат).

Даже приведенный короткий перечень показывает, что не менее 12,7% выделенных финансовых средств могли быть направлены на решение целевых системных проблем, но этого не произошло за счет их отвлечения на другие мероприятия.

2. В ЦП не проводилось четких границ между действительно программными мероприятиями, обеспечивающими развитие земельной реформы в г. Москве на 2004–2006 гг., и мероприятиями, создающими предпосылки и условия для реализации программы. Например, возникает правомерный вопрос: входит ли законодотворчество, издание справочников и пособий в целевую направленность программы? От ответа на этот вопрос зависит позиция по формированию целевых программ в дальнейшем.

3. Анализ мероприятий ЦП показал, что в программу собрали не выполненные ранее мероприятия и задания правительства. В результате образовался конгломерат мероприятий, не всегда увязанных между собой в единую систему. Этим объясня-

ется и низкий удельный вес капитальных вложений в общем объеме затрат (1,7%), хотя именно через целевые программы обычно реализуются капиталомероприятия.

4. В программе разъяснялось, что внедрение эффективных экономических механизмов в сфере управления недвижимостью ограничено отсутствием систематизированных и достоверных сведений о земельных участках, современных автоматизированных систем и технологий их учета и оценки. Это действительно очень важное направление, требующее программных разработок. Но оно слабо согласуется с многочисленными официальными материалами, где фиксируются большие достижения в данной сфере.

Важным подходом в анализе ЦП является выявление основных эффектов реализации целевой программы и разработка критериев их оценки. Один из основных эффектов, заложенных в ЦП, - это рост поступлений в бюджет земельных платежей. Программой было предусмотрено, что за счет реализации программных мероприятий увеличение поступлений земельного налога к 2007 г. составит 286 млн. руб., увеличение арендной платы за землю к 2007 г. - 1608 млн. руб. Безусловно, это очень хорошие показатели по доходности. Однако рост доходов от использования земли не ограничивает тех весомых эффектов, которых можно добиться с помощью реализации ЦП. Исходя из особенностей сложившейся в Москве системы земельно-имущественных отношений и направленности реформ в этой сфере, оценку эффектов целевой программы можно проводить на основе следующих критериев:

- 1) вклад мероприятий ЦП в формирование и совершенствование информационной системы;
- 2) степень вовлечения земли в экономический оборот;
- 3) воздействие программных мероприятий на активизацию хозяйственной деятельности;
- 4) вклад программных мероприятий в рост (сокращение) бюджетной доходности;
- 5) создание условий для решения социальных проблем (жилищная, градостроительная, экологическая среда обитания и др.).

В настоящее время существуют очень весомые проблемы, тормозящие анализ ЦП с точки зрения количественной оценки получаемых эффектов в области городского земельно-имущественного комплекса. Во-первых, это отсутствие базового информационного уровня нормативных показателей эффективности, что вызывает трудности при оценке мероприятий и программ. Во-вторых, отсутствие полноценной открытой статистической информации, позволяющей оценивать ситуацию на земельном рынке (в частности, это касается земельных сделок). В-третьих, отсутствие опыта в выработке

рыночных критериев развития земельных отношений в Москве (до проведения реформ земля в России находилась в государственной собственности). Наконец, отсутствие опыта и методических разработок при комплексной оценке степени воздействия проводимых преобразований в земельно-имущественной сфере на стабильность и развитие городской социально-экономической системы.

При наличии столь значимых усложняющих моментов нелегко получить всеобъемлющие результаты по оценке эффективности. Конечно, это не означает, что его следует отложить до лучших времен. Пока не решены все проблемы, можно проводить оценку в упрощенном варианте. Здесь возможны несколько подходов, например, совместить количественный анализ (где позволяет информационная база) и качественный (содержательный анализ), с оценкой тенденций позитивного и негативного характера для выбранных показателей.

В данной работе приведены результаты анализа взаимосвязей между вовлечением земли в оборот и бюджетной доходностью. Очень важный экономический эффект - повышение доходности земельных платежей от реализации программных мероприятий. Более того, наиболее очевидная взаимосвязь, которая наблюдается между программными мероприятиями и экономическим эффектом, - это рост вовлекаемых в экономический оборот земель, приносящих доход, благодаря инвентаризации, межеванию, землеустроительным работам и пр. Поэтому мы оценивали, насколько дополнительное поступление в бюджет текущих земельных платежей в 2004-2006 гг. является эффектом от мероприятий ЦП.

Некоторые результаты анализа приведены в таблице. Они подтверждают основные выводы, полученные в результате нашего исследования эффективности земельной целевой программы в г. Москве.

1. Реализация государственных мероприятий посредством целевой программы работает и приносит положительные результаты. Безусловно, через эффекты, полученные в результате реализации мероприятий рассматриваемой ЦП, прежде всего, решаются такие задачи, как создание единого информационного пространства для управления недвижимостью в городах; землеустроительное обеспечение при разграничении государственной собственности на землю и т.п. Все это создает условия для развития земельно-имущественных отношений и в конечном итоге - для решения социальных проблем жителей городов и регионов (в первую очередь, жилищных).

2. Потенциальных эффектов от реализации ЦП достаточно для воздействия на ускорение положительных тенденций в области развития городских земельно-имущественных отношений. Наиболее важные из них, на наш взгляд, это - создание еди-

## Анализ взаимосвязей мероприятий ЦП и эффектов

№ п/п	Эффекты, которые планировалось получить в результате выполнения ЦП	Результаты, выводы
1	"Прямой экономический эффект от реализации программных мероприятий состоит в увеличении доходов всех уровней за счет роста поступлений земельных платежей в результате проведения разграничения госсобственности на землю..."	Программа в части проведения разграничения государственной собственности на землю не выполнялась ни по срокам, ни по намеченным количественным показателям (выполнено 60% намеченного плана в 2004 г. и 72% - в 2005 г.). Как следствие, говорить о прямом экономическом эффекте, на наш взгляд, преждевременно
2	"Экономический эффект от реализации программных мероприятий в 2004-2006 годах достигается за счет прироста поступлений земельных платежей и увеличения доходной части бюджета города уже на первом этапе реализации программы за счет расширения охватываемых земельными платежами площадей в результате проведения работ по инвентаризации земельных участков, являющихся объектами налогообложения"	<p><b>1) Анализ взаимосвязи между оформлением участков и поступлением в бюджет</b> Увеличение количества оформленных участков в 1,14 раза в 2005 г. по сравнению с 2004 г. не повлекло за собой увеличения земельных платежей: поступления 2005 г. составляют 99,5% от 2004 г. Более того, в это же время имела место тенденция резкого замедления темпов прироста поступлений: 189,4 млн. руб. - 2005/2004 гг. против 1799,1 млн. руб. - 2004/2003 гг. (падение более чем в 9,5 раза). Как видим, влияние прочих факторов, отличных от мероприятий ЦП, превалирует и не всегда приводит к положительным эффектам.</p> <p><b>2) Анализ взаимосвязи между инвентаризацией участков и поступлениями в бюджет</b> Более широкий охват инвентаризации с целью выявления неосвоенных земельных участков и составления списка налогоплательщиков по ЦП на 2005 и 2006 гг. имеет следующее распределение объема работ по годам: 2004 - 15%; 2005 - 44%; 2006 - 42%. Однако прирост поступлений приходится на 2004 г.</p> <p><b>Выводы:</b> 1. Анализ не выявил прямой зависимости между степенью выполнения мероприятий ЦП и бюджетной доходностью. 2. Отсутствие корреляции между мероприятиями ЦП и доходностью указывает не на отсутствие связи, а на наличие множества других факторов, влияющих на доходность земельного комплекса и не зависящих от степени выполнения ЦП</p>

ного информационного пространства для управления городской недвижимостью с рациональным уровнем затрат и создание условий для роста производственного потенциала города, для привлечения инвестиций, развития рынка земли и земельной ипотеки. Однако количественно измерить вклад каждой составляющей ЦП в полученный эффект - задача сложная и на современном этапе практически невыполнимая по ряду причин.

3. Благодаря эффектам от реализации мероприятий ЦП повышается бюджетная доходность от использования городской земли. В то же время заложенные в ЦП эффекты не могут быть получены только в результате реализации мероприятий ЦП: существует множество других факторов, влияющих на развитие земельно-имущественных отношений. Как показал анализ взаимосвязи доходности и ме-

роприятий ЦП, влияние других факторов, причем не всегда положительных, пока может даже превалировать.

4. Один из самых крупных недостатков анализируемой ЦП - распыление финансовых ресурсов (бюджетных средств), выделяемых на проведение мероприятий. Кроме того, результаты самих мероприятий иногда оставляют желать лучшего.

5. Анализ реализации московской ЦП показал, что существуют неиспользованные резервы, задействование которых, несомненно, повысит эффективность программных мероприятий. Выделим основные из них. С точки зрения использования финансовых средств мероприятия, заложенные в ЦП, должны отвечать целевой направленности программы. В свете предварительной проработки возможных взаимосвязей меж-

ду мероприятиями ЦП и возможными эффектами от их реализации целесообразно выделить наиболее тесные, ограничить количество составляющих мероприятий, которые должны быть включены в ЦП.

Кроме перечисленного выше, хотелось бы отметить, что очень важным является увязка всех целевых федеральных и городских программ с про-

граммой земельно-имущественного реформирования. В этом случае результаты всех программ аккумулируются и дают максимально хороший положительный эффект.

Полученные результаты и рассматриваемые подходы к оценке эффективности ЦП могут быть использованы, на наш взгляд, при анализе любых целевых программ.

*Поступила в редакцию 02.11.2007 г.*



## Модель государственной страховой составляющей социальной политики

© 2007 П.В. Денисов  
Страховая компания "Реал", филиал "Южный"

В исследовании проблемы формирования социальной политики государства, в том числе ее страховой составляющей, рассмотрены как с общетеоретических позиций, так и с позиций методологического обоснования механизмов формирования и условий эффективного функционирования в рыночных условиях, что позволяет, по мнению автора, определить логику и пределы государственного регулирования, стратегию и инструменты координирующего воздействия государства и рынка на функциональную деятельность по обеспечению социального развития.

С переходом к рынку в сфере социальной политики РФ началось возрождение социального страхования, адекватного требованиям цивилизованной рыночной экономики, что потребовало углубленного изучения опыта развитых зарубежных стран в данной области, анализа различных моделей социального страхования, разработки понятийного аппарата и теоретических основ экономики социального страхования в рыночных условиях хозяйствования.

Использование страхового принципа диктуется рисковым характером общественного производства.

Формирование страхового фонда, обеспечивая непрерывность и бесперебойность, является важнейшим условием нормального воспроизводственного процесса и жизнедеятельности человека. Кроме того, существуют противоречия, возникающие внутри общества в связи с усложнением по различным причинам производственных связей между людьми. Данные противоречия создают объективные условия для наступления случайных событий, имеющих негативные экономические и социальные последствия.

Социальное страхование, выражая реально существующие в обществе производственные отношения, имеющие объективный характер и специфическое общественное назначение, выступает в качестве экономической категории.

Своеобразие отношений, составляющих содержание социального страхования как экономической категории, заключается в том, что само страхование является категорией, находящейся в подчиненной связи с категорией финансов, что отражается в организационно-правовых формах реализации социального страхования, в подчиненности страховой составляющей модели социальной политики субсидиарной; в государственном статусе внебюджетных фондов, посредством которых осуществляется социальное страхование.

Общим для субсидий и социального страхования является то, что источником формирования средств обоих механизмов служит распределение

стоимости совокупного общественного продукта, временно свободные, а необходимые средства, перераспределение которых обеспечивает бесперебойность воспроизводственного процесса, снижение социальных рисков.

Особенность социального страхования, как особого института защиты трудящихся от социальных рисков, заключается в следующем: распространении его прежде всего на работников общественно организованного производства, основным и зачастую единственным источником средств существования которых является заработная плата; понимании социального риска как закономерного и объективного массового социального явления, затрагивающего определенные, весьма значительные социально-демографические и профессиональные группы, слои населения; признании соответствующих затрат по страхованию работников общественно необходимыми и перенесении их на экономику, общество в целом (путем включения в себестоимость продукции); финансировании программ социального страхования (в той или иной мере) всеми основными субъектами трудовых отношений - работниками, предпринимателями и государством; участии в управлении страховой организацией всех заинтересованных сторон, и прежде всего самих трудящихся и работодателей (через своих представителей).

Основные принципы организации социального страхования составляют: личная ответственность, когда сами работники участвуют в финансировании социального страхования и размер выплат зависит от предварительных взносов работников и их страхового стажа; солидарность, когда работодатели, работающие и государство принимают финансовое участие в страховании, оказывая своими взносами материальную помощь (при наступлении страховых случаев) менее обеспеченным.

К данным принципам можно также отнести организационное самоуправление, при котором управление органами социального страхования осуществляется полномочными представителями ра-

ботников и работодателей. Тем самым укрепляется солидарность двух социальных субъектов и страховых сообществ между собой, система социального страхования становится “прозрачной” для общест-венности и способствует социальной стабильности, укрепляет демократическое сознание населения и способствует сохранению социального мира.

При организации социальной защиты населения главными функциями социального страхования следует считать: защитную (поддержание материального уровня застрахованного, если его обычный источник дохода для него недоступен или ему предстоит непредвиденные расходы); компенсирующую (возмещение ущерба от утраты трудоспособности и здоровья, а также оплата услуг в связи с лечением и реабилитацией); воспроизводственную (покрытие всех расходов застрахованным и членам их семей, достаточных для нормального протекания воспроизводственного цикла, в случаях болезни, старости, инвалидности, безработицы, беременности); перераспределительную (влияние на сферу общественного распределения и перераспределения). Социальные выплаты (пенсии, пособия, медицинские и реабилитационные услуги) увеличивают долю вновь созданной стоимости, направляемой на потребление застрахованным. Сущность перераспределительной функции страхования заключается в распределении материальной ответственности за социальные риски между всеми застрахованными, всеми работодателями, работодателями и застрахованными, работодателями и государством.

Стабилизирующая функция социального страхования заключается в согласовании интересов социальных субъектов (работник, работодатель, государство) по ряду принципиальных для жизнедеятельности наемных работников вопросов (уровню социальной защиты, кругу лиц, подлежащих социальному страхованию, распределению финансовой нагрузки между социальными субъектами, участием в управлении социальным страхованием).

Поскольку каждый вид социального риска имеет свою природу и по-разному проявляется для разных категорий трудящихся, постольку и формы защиты, а значит, и организация социального страхования различаются по видам, которые имеют свои особенности.

Только таким образом можно четко рассчитать финансовые средства, необходимые для страхования отдельных рисков, и только так не будет допускаться скрытое перераспределение средств при страховании различных рисков.

Исходя из отечественного и международного опыта, к основным видам социального страхования следует отнести: по болезни (оплата медицинской помощи и дней нетрудоспособности); пенсионного обеспечения (по старости, пенсий по инвалид-

ности, пенсий иждивенцам погибших); от несчастных случаев на производстве (в связи с производственным травматизмом и профессиональной заболеваемостью); по безработице.

Для каждого вида необходимо принципиально решить, какие группы трудящихся и населения должны быть обязательно охвачены социальным страхованием, кому предоставить возможность ограничиться добровольным социальным страхованием; какие группы исключить из системы социального страхования.

Переход к новой экономической системе хозяйствования принципиально меняет роль основных субъектов права в области социального страхования: государства, работодателей, работников и страховых организаций, осуществляющих социальное страхование.

Государство призвано обеспечить создание и надежное функционирование законодательной базы, экономико-правовые предпосылки для развития социальной сферы и инфраструктуры в области здравоохранения, охраны труда, систем медицинской, профессиональной и социальной реабилитации, подготовки кадров.

В функции работодателей входит обеспечение социальной защиты наемных работников на всех этапах воспроизводственного цикла (при приеме на работу, в процессе работы, утраты трудоспособности или сокращения рабочих мест), а также покрытие основной доли финансовых затрат на страховую защиту с охватом всего трудового и послетрудового периода жизнедеятельности человека.

Работники призваны принимать активное участие в финансировании и управлении всеми системами социального страхования.

Пути увеличения доходов государственных фондов социального страхования является рост страховых взносов работников, повышение уровня собираемости страховых платежей и самофинансирования этих фондов, сокращение их административных расходов за счет унификации ряда функций (регистрация страхователей, сбор страховых взносов) в единой службе.

Понятие “социальное страхование” приобрело одновременно и узкое толкование, связанное с обеспечением конкретными видами пособий, компенсаций, санаторно-курортным лечением, и широкое, так как в широком смысле под социальным страхованием понимаются различные виды обеспечения, осуществляемые за счет обязательных страховых взносов.

Трудности разработки законопроектов по социальному страхованию в значительной мере обусловлены грузом традиций, исторически сложившихся смещением социального страхования с социальной помощью, страховых и нестраховых подходов в социальном страховании.

Для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного социального страхования и наиболее полного и точного соответствия между объемом прав застрахованных и объемом обязательств должен использоваться специальный механизм, позволяющий достичь сбалансированности между доходами и расходами системы обязательного социального страхования и дать расчеты размеров страховых взносов (страховых тарифов). Такой механизм основывается на актуарных расчетах и предполагает формирование страховых резервов, осуществление перестрахования. Страховые резервы могут быть капитализованы, что открывает для народного хозяйства дополнительные инвестиционные возможности.

Система социальных гарантий, построенная на строгих началах страхования социальных рисков, лишена этих недостатков. Кроме того, она обычно предусматривает различные способы покрытия дефицита средств, возникающего в силу каких-либо обстоятельств, например через образование резервных фондов, перестрахование рисков. Еще одно достоинство такой организационной формы - ее гибкость, что позволяет избежать многих трудностей как при объединении нескольких социальных фондов, так и при их разделении, при выходе из фонда группы участников или при привлечении новых.

Действующая система социального страхования так и не стала подлинно страховой - не обоснованы размеры взносов по каждому виду страхования, принципы распределения финансовой нагрузки между работодателями, работниками и государством. Страховые платежи сохранили налоговый характер. Не сформированы действенные механизмы контроля за сбором и расходованием средств.

Изменение всех основных сфер жизнедеятельности и системы распределительных отношений, роли социальных субъектов и самих принципов общественного воспроизводства выдвигают задачу формирования целостной и взаимосвязанной системы социальной защиты. В ее основу, как свидетельствует мировой опыт, должны быть положены принципы социального страхования. По своей природе оно представляет собой наиболее эффективный экономический механизм разрешения многих социальных проблем и одновременно является наиболее совершенной организационно-правовой формой согласования интересов всех основных субъектов социально-трудовых отношений. При этом становление рыночных отношений объективно вызывает необходимость смены "идеологии" и модели социального страхования.

При подходе к реформированию социального страхования необходимо использовать мировой опыт на макро- и микроуровне, так как это является условием вхождения в единое мировое сообщество.

При государственной системе социального обеспечения становится нечеткой и ответственность за риск. Государственные пенсии (выплаты по социальному обеспечению) есть не что иное, как ответственность всех за каждого. При этом система социального страхования утрачивает финансовую самостоятельность, ее бюджет сливается с государственным бюджетом. Она утрачивает свою "страховую сущность", что и послужило основанием называть такую форму страхования "социальным обеспечением". Эволюция, которая может быть "ускорена" реформами сверху, завершает круг и возвращается к далекому от совершенства прообразу социального страхования - организованной взаимопомощи, приобретшей общегосударственный масштаб и характер.

Необходимо отметить важность сохранения еще одного базового принципа страхования - предварительного учета риска, который необходим государственным структурам так же, как и всякий иной страховой организации. В противном случае возможны дефицит денежных средств и ситуация, когда государство не способно обеспечить установленные им же социальные гарантии. Неизбежны либо низкий уровень социальных гарантий, либо инфляция, вызываемая усиленной эмиссией денежных средств, направляемых, в частности, на социальные выплаты, что также ведет к снижению реального уровня жизни малоимущих слоев населения. Все это свидетельствует о необходимости восстановления страхового характера данного вида социальной защиты.

Определение форм социального страхования, основных их функций и задач, организационно-правовых структур и финансового механизма требуют формирования ряда принципов, позволяющих конкретизировать критерии построения системы. Важнейшие из них:

- развитие многоукладной экономики выдвигает необходимость построения стабильных и надежных кредитно-финансовых систем страхования, организацию которых можно обеспечить на основе обязательного страхования, контроля за своевременностью и полнотой выплат со стороны специальных органов, наделенных соответствующими полномочиями, нормативного определения государством минимальных норм страховой защиты, простоты в построении систем;

- значительное разнообразие в условиях труда работающих в природно-климатических условиях проживания в России требует формирования трех обязательных форм страхования: общего социального страхования, профессионального и территориального социального страхования.

Обязательное общее страхование должно охватывать все без исключения группы работающих в

условиях любых форм собственности. Обязательное профессиональное страхование должно учитывать повышенный профессиональный риск повреждения здоровья (уровень и тяжесть производственного травматизма и профессиональных заболеваний), а также круг лиц, которым предусматривается выплата пенсий досрочно.

Обязательное территориальное страхование должно учитывать специфику условий труда и проживание в сложных и экстремальных природно-климатических условиях.

Высокая степень дифференциации доходов трудящихся в новых условиях хозяйствования предполагает наряду с обязательным и добровольным страхованием, где страхователями выступали бы как работодатели, так и сами трудящиеся. Вопрос о добровольном (дополнительном) страховании должен решаться в каждом конкретном случае с помощью коллективных договоров или индивидуально.

Основание для определения размеров страховых взносов по обязательным видам социального страхования - уровень компенсации утраченного заработка, ограниченный нижним и верхним пределами.

Для формирования страховых взносов используется нормативный порядок финансирования. Величина страховых взносов определяется как произведение тарифов (норматива) и фонда заработной платы. Расчет страховых взносов производится с заработной платы, уровень которой определяется законодательно, а с заработной платы, превышающей этот предел, страховые взносы не взимаются. Значение тарифа при установленных размерах выплат, а также уровень заработной платы, облагаемый налогом, определяется величиной расходов на социальное страхование.

Мировая практика социального страхования свидетельствует, что надежным методом ее финансового обеспечения в рыночных условиях является трехканальное формирование фондов. При этом считается, что наиболее оправдан механизм, когда большая часть нагрузки приходится на работодателей (50-60%), а меньшая часть распределяется между работниками (10-12%) и государством (30-40%), которое призвано заботиться прежде всего о наиболее уязвимых слоях населения.

С переходом к рыночным отношениям все более очевидной становится необходимость непосредственного участия трудящихся в финансировании фондов социального страхования, что позволит им влиять на уровень своей социальной защиты. При этом заслуживает внимания зарубежный опыт уплаты страховых взносов с долевым участием трудящихся и предприятий.

К числу первоочередных мер по реформированию социального страхования следует отнести:

1) развитие элементов капитализации средств фондов страхования и персонализации учета обязательных страховых взносов. Данные нововведения (там, где они возможны и целесообразны) позволяют повысить заинтересованность трудящихся в увеличении ими страховых взносов и будут служить более точным инструментарием при определении общего страхового вклада и назначении размера пенсии;

2) развитие системы страхования от несчастных случаев на производстве, которая строится на базе определения уровня профессионального риска повреждения здоровья (из-за производственного травматизма и профессиональных заболеваний). Страховые взносы должны быть гибкими и финансироваться исключительно за счет средств работодателей. Такой подход применяется в большинстве развитых стран, он оправдал себя и служит важнейшим экономическим стимулом для улучшения условий, охраны и гигиены труда;

3) финансовое обеспечение профессиональных и региональных (досрочных) пенсий, а также пенсий за выслугу лет должно быть поставлено в тесную зависимость от числа трудящихся, пользующихся на них правом. Распределение взносов между работодателем и государством должно строиться на критериях профессионального риска повреждения здоровья из-за объективных и неизменных факторов (шахтеры, водолазы, работающие на Крайнем Севере), по которым финансовую нагрузку несет государство, и субъективных факторов (устаревшие технологии и вредные условия труда), по которым финансовую нагрузку несут работодатели.

Распоряжаться фондами должны страховые организации под строгим контролем соответствующих представительных органов страхователей (работодателей), застрахованных (работников) и государства (парламента, правительства и уполномоченных ими организаций). При формировании тарифов следует: создать механизм защиты фондов от инфляционных процессов, а также региональные, профессионально-отраслевые и федеральные фонды; решить проблемы социальной защиты, носящие межотраслевой и межрегиональный характер, по созданию крупных центров по реабилитации, проведению научно-исследовательских работ, организации производства протезной техники, расходам по управлению.

Эволюция социальной политики предусматривает необходимость перехода от преимущественно социальной поддержки к преимущественно социальному страхованию населения с дифференциацией в зависимости от социальных рисков размеров страховых выплат и страховых взносов. При этом объем выплат должен зависеть от того, сколько сам человек или его страхователь (работодатель) перечислили страховых взносов для покрытия рисков. Таким образом,

снижается прямое участие государства в социальной защите населения, и основная нагрузка падает как на самого работника, так и на работодателя.

Логическая цепочка построения “субсидиарно-страховой” модели социальной политики может выглядеть следующим образом:

1) оптимальное сочетание бюджетного и внебюджетного обеспечения социальных потребностей. Критерием реализации данного направления является уровень соотношения бесплатности и доступности, основанный на заявительном принципе оказания государственной поддержки;

2) развитие рынка социальных услуг, который позволит реализовать доступность удовлетворения социальных потребностей;

3) необходимо повышение платежеспособности большей части населения, необходимое для развития рынка социальных услуг. Следовательно, важным вектором в социальном развитии является реформа заработной платы в сторону ее повышения;

4) реформа заработной платы, повышение налогов на население, которые позволят шире использовать добровольную раскладку социального риска посредством страховых принципов;

5) муниципализация социальной политики, которая усилит адресность и целевое использование бюджетных средств, справедливое их перераспределение. Данные направления могут представить сценарий реализации эффективной социальной политики на современном этапе.

*Поступила в редакцию 02.11.2007 г.*

## Исторические корни и теоретические основы специальных налоговых режимов

© 2007 Е.Ю. Секунова

Ростовский-на-Дону юридический институт Министерства внутренних дел  
Российской Федерации

Рассматриваются исторические корни единого налога и теоретические основы отличия специального налогового режима и общей системы налогообложения. Автор делает вывод, что модель единого налога не универсальна, однако в сочетании с иными системами налогообложения она может сыграть положительную роль в развитии современной налоговой системы страны.

Стабильная и эффективно действующая налоговая система особенно важна для успешного развития экономики страны. Предпринимательство нуждается в государственной поддержке, предоставлении налоговых льгот, а в ряде случаев и в создании упрощенных систем налогообложения, учета и отчетности. В связи с этим Налоговым кодексом РФ установлены специальные налоговые режимы, в основе которых лежат принципы максимального упрощения налогообложения, сокращения количества налогов, установленных действующим налоговым законодательством, и замены определенной части налоговых платежей совокупным платежом (единым налогом). Сведение уплаты отдельных налогов к единому платежу упрощает, с одной стороны, жизнь самого налогоплательщика, сокращая ненамеренные налоговые нарушения, а с другой стороны, позволяет с большей долей вероятности планировать поступления налогов в бюджет.

Теория единого налога имеет глубокие исторические корни. Впервые идея единого налога возникла у В. Петти в XVII в. Позднее ее развивали Ф. Кенэ, А. Тюрго, С. Вобан. В конце XIX в. данная теория активно пропагандировалась американским экономистом Г. Джорджем.

Теория единого налога появлялась тогда, когда налоговый гнет становился особенно тяжелым. Единый налог - это единственный (или основной) налоговый платеж в казну за какой-либо один объект налогообложения: землю (чаще всего), расходы, недвижимость, доход и т.п.<sup>1</sup>

Теорию единого налога неоднократно брали на вооружение социально-политические реформаторы. Необходимо отметить, что эта теория в большей степени рассматривает социально-политические вопросы, чем налоговые<sup>2</sup>. Идея установления единого налога была популярна в разные времена. В XVIII в. в Англии даже существовала партия, де-

визом которой был единый налог на строения<sup>3</sup>. Различные сторонники данной теории представляли единый налог в качестве панацеи от всех бед. Утверждалось, что после установления этого налога бедность будет ликвидирована, повысится заработная плата, перепроизводство будет невозможно, в промышленности произойдет рост производства и т.д.

Рассмотрим теорию единого акциза, которую разработал придворный лекарь вице-короля Ирландии Уильям Петти. Об акцизах Петти писал, что "каждый должен участвовать в государственных расходах в соответствии с тем, что он берет себе и действительно потребляет". Обложение потребления он считал правильным и законным методом и говорил, что "самая лучшая идея обложения потребления состоит в обложении каждого средства существования в отдельности как раз в момент, когда оно готово для потребления". Лучшим из акцизов Петти считал налог на печи, хотя английские граждане по этому поводу придерживались противоположного мнения. В пользу акцизов он приводил четыре следующих довода:

"Во-первых, естественная справедливость требует, чтобы каждый платил в соответствии с тем, что он действительно потребляет...

Во-вторых, этот налог, если только он не сдается на откуп, а регулярно взимается, располагает к бережливости, что является единственным способом обогащения народа...

В-третьих, никто не уплачивает вдвое или дважды за одну и ту же вещь, поскольку ничто не может быть потреблено более одного раза...

В-четвертых, при этом способе обложения можно всегда иметь превосходные сведения о богатстве, росте, промыслах и силе страны в каждый момент. В силу всех этих причин при акцизе требуются не отдельные соглашения с семьями и не сдача всего налога на откуп, а собирание его особыми чиновниками, которые, будучи полностью заняты, не потребуют и четвертой части расходов, каких требует взимание наших теперешних многочисленных и многообразных налогов"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Жирова Г.В. Формирование специальных налоговых режимов в Республике Казахстан: Дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2002. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Налоги и налоговое право: Учеб. пособие / Под ред. А.В. Брызгалина. М., 1997.

<sup>3</sup> См.: Селигман Э., Струм Р. Этюды по теории обложения. СПб., 1908. С. 91.

<sup>4</sup> Цит. по: Костюк А.Н. Эволюция теорий налогообложения и практики формирования и функционирования налоговых систем в развитых странах мира. М., 2000. С. 13.

С. Вобан попытался применить идею У. Петти в XVIII в. в своей теории королевской десятины. Он предлагал ввести единый налог в размере от 5 до 10% на доход от земледелия, промышленности и всех других источников. Другие действующие налоги, за исключением таможенной пошлины, налогов на обращение и умеренного налога на соль, предлагалось отменить.

Интересны взгляды физиократов в отношении единого налога. Физиократы - сторонники сельскохозяйственной системы развития общества - считали, что промышленность не производит чистой прибавки к доходу. Все богатство сосредоточено в земле и происходит из земли. Поэтому надо установить единый налог на земельную ренту, как на единственный источник доходов, который должны будут платить только землевладельцы. Основой для установления этого единого налога предлагалась идея "всеобщности земли". Суть идеи заключалась в том, что земля есть дар божий, все богатства происходят от земли, которая должна принадлежать всем. А поскольку в действительности земля принадлежит конкретным людям, постольку они, как обладатели единственного источника богатства, должны платить единый налог<sup>5</sup>. Ф. Кенэ считал, что такой налог должен составлять 2/7 земельного дохода, а все другие налоги следует отменить, поскольку они перелаживаются на чистый доход от земли.

В XIX в. американский экономист Генри Джордж, выдвигая идею "единого земельного налога", рассматривал его как средство обеспечения всеобщего достатка и "социального мира". Г. Джордж утверждал, что частная собственность на землю - это главная причина всех социальных бед. По его мнению, земля должна быть достоянием всей нации, а не отдельных владельцев, поэтому земельная рента должна принадлежать всему обществу. Автор считал, что с ростом населения возрастает спрос на ограниченные земельные участки. В результате этого землевладельцы, не затрачивая никаких производственных усилий, получают баснословные рентные доходы, так как их участок земли очень выгодно расположен. Прирост ренты происходит в результате роста спроса на землю, а предложение земли абсолютно неэластично<sup>6</sup>. По мнению Г. Джорджа, весь прирост земельной ренты (100%) в виде единого налога необходимо изымать в бюджет и использовать на общественные нужды. Данная теория налогообложения земли основывалась как на идее равенства и справедливости, так и на понятии эффективности. По мнению автора, налог на землю не приводит к изменению распределения

ресурсов, в отличие от любого другого налога. Так, с ростом налога на заработную плату стимул к труду снижается. Когда размер заработной платы после уплаты налога приблизится к размеру пособия по безработице, индивидуум перестанет работать. Аналогично рост налога на имущество снижает доходы собственников недвижимости и заставляет их перемещать капиталы в другие инвестиционные проекты. При налогообложении земли такого перемещения ресурсов не происходит, так как если землевладелец после введения налога перестанет использовать свою землю, то он вообще не получит никакого дохода.

Многие экономисты рассматривают теорию единого налога как плод безумных налоговых фантазий. И.М. Кулишер писал, что налогообложение принадлежит к числу опасных видов упомощательства, как выразился один политический деятель. Одну из ее форм составляет "навязчивая идея" единого налога, который способен заменить всю пеструю мозаику податных систем, "несправедливых, возмутительных, жестких, грабительных, невыносимых", и все же не предохраняющих бюджет от дефицитов<sup>7</sup>. П. Прудон считал, что постольку все налоги несправедливы, постольку единый налог был бы суммой несправедливости. Наш современник В.М. Пушкарева в отношении теории единого налога пишет: "Практика налогообложения XX века еще раз доказала несостоятельность и неосуществимость теорий единого налога, но не без их влияния финансовая наука проводила исследования, связанные с поисками более справедливых способов налогообложения"<sup>8</sup>.

Применение теории единого налога в чистом виде может быть затруднено по следующим причинам:

- 1) современный уровень расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы слишком велик и покрыть его одним единственным налогом не представляется возможным;
- 2) если говорить о едином налоге через изъятие рентного дохода, то вопрос о "незаработанном" доходе будет гораздо шире вопроса о собственности на землю, так как в современных экономических условиях "незаработанный" доход может возникнуть и в других сферах (например, в сфере рынка ценных бумаг);
- 3) при наличии единственного налога возникает риск неполного получения доходов бюджета за счет отдельных факторов (собственник земли не получил рентный доход - бюджет пуст);

<sup>5</sup> См.: Налоги и налоговое право.

<sup>6</sup> См.: Макконнелл К., Брю С. Экономикс: Принципы, проблемы и политика: В 2 т.: Пер. с англ. 11-го изд. Т. 2. М., 1992. С. 178.

<sup>7</sup> Кулишер И.М. Очерки финансовой науки. Пг., 1919. С. 147.

<sup>8</sup> Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов: Учеб. пособие. М., 2001. С. 147.

4) единственный налог не позволит в полной мере использовать регулируемую функцию налогов;

5) при установлении ставок единого налога возможен произвол властей;

6) наличие единственного налога говорит об ограниченном круге налогоплательщиков.

Рассматривая теорию единого налога следует признать, что в чистом виде эта теория практически неприменима, однако в сочетании с иными системами налогообложения она может сыграть положительную роль в развитии современной налоговой системы страны.

Попытка применения единого налога была предпринята в Советском Союзе. Утвержденный 10 мая 1923 г. единый сельскохозяйственный налог заменил все прямые налоги в аграрном секторе. Исчислялся данный налог по количеству в хозяйстве пашни и сенокосов, крупного скота, в зависимости от установленных разрядов урожайности<sup>9</sup>. Первоначально единый сельскохозяйственный налог взимался в натуральной форме, а затем в денежной форме. Таким образом, единый сельскохозяйственный налог, взимаемый в период НЭПа, был прообразом современного сельхозналога.

Идеи, лежащие в основе теории единого налога частично воплощены и в современной налоговой системе Российской Федерации в специальных налоговых режимах.

Активное использование термина “специальный налоговый режим” в современной лексике вызывает потребность в его теоретическом осмыслении. Чтобы провести научный анализ специальных налоговых режимов, необходимо предварительно уяснить, что представляет собой налоговый режим вообще, что есть общий налоговый режим (общая система налогообложения), что есть специальный налоговый режим (специальный режим налогообложения), как соотносятся между собой общий налоговый режим и специальный налоговый режим.

В экономической литературе термины “система” и “режим” налогообложения рассматриваются как синонимы<sup>10</sup>. В словаре Ожегова система - это определенный порядок в расположении и связи частей чего-либо, а режим - это установленный порядок чего-либо. С нашей точки зрения, налоговый режим - это система средств, с помощью которой распределяется налоговое бремя между налогоплательщиками. В эту систему входят налоги, сборы и инструменты, которые способствуют перераспределению части имущества налогоплательщика в пользу казны.

<sup>9</sup> См.: *Попов И. В.* Советская налоговая политика // *Вестн. финансов.* 1927. 11. С. 61.

<sup>10</sup> См.: *Колосова Е. Н.* Экономическое содержание и основные параметры специальных налоговых режимов // Исследовано в России: Электрон. журн. Режим доступа: <http://zhurnal.ape.relarn.ru/articles/2004/149.pdf>.

Рассмотрим, что собой представляет понятие “общий налоговый режим” (“общий режим налогообложения”, “общая система налогообложения”). Данные термины не раскрываются ни в Налоговом кодексе (НК) РФ, ни в других нормативных правовых актах. Однако Налоговый кодекс, не раскрыв данных понятий, использует их в тексте. Например, часть вторая НК РФ при определении упрощенной системы налогообложения вводит понятие общей системы налогообложения, отождествляя его с понятием общего режима налогообложения. Согласно п. 1 ст. 346.11 НК РФ, “упрощенная система налогообложения организациями и индивидуальными предпринимателями применяется наряду с общей системой налогообложения (далее - общий режим налогообложения), предусмотренной законодательством Российской Федерации о налогах и сборах”. Глава 26.3 НК РФ “Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности” также употребляет термин “общий режим налогообложения”. В соответствии с п. 4 ст. 346.26 НК РФ “исчисление и уплата иных налогов и сборов, не указанных в настоящем пункте, осуществляется налогоплательщиками в соответствии с общим режимом налогообложения”. Также термин “общий режим налогообложения” используется в гл. 26.1 “Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)” в п. 1, п. 3 ст. 346.1.

Термины “общая система налогообложения” и “общий режим налогообложения” активно используются в экономической лексике и воспринимаются как идентичные понятия. Так, К. Н. Аладышева, эксперт журнала “Упрощенка”, в своей статье использует оба эти термина как равнозначные<sup>11</sup>. Кроме того, отдельные авторы вместо термина “общая система налогообложения” используют термин “традиционная система налогообложения”<sup>12</sup>. Л. Дьячкина при рассмотрении вопроса о сочетании различных систем налогообложения использует одновременно как термин “общая система налогообложения”, так и термин “традиционная система налогообложения”<sup>13</sup>. Некоторые авторы для характеристики исследуемого нами понятия используют термин “обычный налоговый режим”<sup>14</sup> или сокращенное словосочетание “обычный режим”<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> См.: *Аладышева К. Н.* Индивидуальный предприниматель и системы налогообложения // *Упрощенка.* 2006. 10.

<sup>12</sup> См.: *Дехканбаева Л. С.* Роль системы налогообложения в формировании финансовых результатов деятельности малого предприятия // *Налоги и налогообложение.* 2005. 2.

<sup>13</sup> См.: *Дьячкина Л.* Сочетание различных систем налогообложения // *Фин. газ.* 2006. 31.

<sup>14</sup> См.: *Налоговое право: Учеб. пособие / Под ред. С. Г. Пепеляева, М., 2000. С. 283.*

<sup>15</sup> См.: *Бушueva И.* Налоговое планирование. Семь причин, почему “упрощенка” может быть невыгодна // *Учет. Налоги. Право.* 2006. 40.



С нашей точки зрения, общая система налогообложения - это система налогообложения, основанная на взимании федеральных, региональных и местных налогов и сборов, указанных в ст. 13-15 НК РФ с учетом наличия объекта, подлежащего обложению соответствующим налогом.

Теперь рассмотрим термин “специальный налоговый режим”. Впервые этот термин появился в 1999 г. при введении в действие первой части НК РФ в ст. 18. Первоначально специальный налоговый режим определялся как система мер налогового регулирования, применяемая в случаях и порядке, установленных Налоговым кодексом. Впоследствии искомое понятие неоднократно трансформировалось законодателем. После внесения Федеральным законом от 9 июля 1999 г. 154-ФЗ изменений в НК РФ под специальным налоговым режимом стал пониматься особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов в течение определенного периода времени, применяемый в случаях и в порядке, установленных НК РФ и принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами. Было указано, что к специальным налоговым режимам относятся: упрощенная система налогообложения субъектов малого предпринимательства, система налогообложения в свободных экономических зонах, система налогообложения в закрытых административно-территориальных образованиях, система налогообложения при выполнении договоров концессии и соглашений о разделе продукции.

Очередные изменения произошли в связи с принятием Федерального закона от 29 июля 2004 г.

95-ФЗ, вступившего в силу с 1 января 2005 г. Взамен старого определения в Налоговый кодекс была включена фраза следующего содержания: “...Специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, предусмотренных статьями 13-15 настоящего Кодекса”. Таким образом, законодатель оставил свои попытки дать определение данного понятия и просто перечислил основные характеристики отражаемого явления. В перечень специальных налоговых режимов были внесены изменения. На сегодняшний день НК РФ к специальным налоговым режимам относит систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог), упрощенную систему налогообложения, систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности и систему налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

Некоторые авторы считают термин “специальный налоговый режим” некорректным. Так, Ю.Л. Смирникова предлагает использовать термин

“специальный налогово-правовой режим”, а не “специальный налоговый режим” и связывает это с тем, что “специальный режим выражает взаимосвязь правовой формы и содержания налоговых отношений, что свидетельствует о большей точности и логичности использования именно термина “специальный налогово-правовой режим”<sup>16</sup>. Автор дает следующее определение: “специальный налогово-правовой режим - это особый порядок правового регулирования налоговых отношений, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий определенную степень благоприятности для удовлетворения интересов субъектов налогового права”.

Рассмотрим соотношение общего и специального налоговых режимов. Центральным звеном специального налогового режима выступает единый налог. Однако взимание единого налога освобождает налогоплательщика от уплаты не всех налогов, взимаемых при общей системе налогообложения. Замена отдельных налогов и сборов единым налогом невозможна в связи с отсутствием их прямой связи с осуществлением деятельности, подлежащей переводу на специальный налоговый режим, а также особой значимости и целевой направленности этих налогов. К таким налогам и сборам, в частности, относятся: земельный налог; государственная пошлина; взносы на обязательное пенсионное страхование; налоги, уплачиваемые индивидуальными предпринимателями, в отношении имущества, не используемого для осуществления предпринимательской деятельности; транспортный налог; налог на доходы своих работников; водный налог; сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов. Таким образом, мы видим, что специальный налоговый режим не существует обособленно от общего налогового режима, а взаимодействует с ним, используя определенные налоги из перечня общего налогового режима, т.е. имеет общие точки соприкосновения.

Исследуя понятие “налогово-правовой режим” и выделяя в его структуре общий (первичный) и специальный (вторичный) налогово-правовой режим, Ю.Л. Смирникова фиксирует отличия специальных налогово-правовых режимов от общего налогово-правового режима: “Во-первых, конкретный специальный налогово-правовой режим затрагивает определенную, более узкую область налоговых отношений, что позволяет рассматривать его содержание в рамках общего режима регулирования налоговых отношений. Во-вторых, его установление основывается на специальных налогово-правовых

<sup>16</sup> Смирникова Ю.Л. Специальные налогово-правовые режимы в регулировании налоговых отношений // Налоговое право России: Учеб. для вузов / Отв. ред. Ю.А. Крохина. М., 2003. С. 211.

нормах, отличающихся от норм, регулирующих общий режим налоговых отношений”<sup>17</sup>.

Однако вопрос о разделении налоговой системы на общий и специальный налоговый режимы является дискуссионным. В частности, Н.С. Иващенко в своей статье отмечает: “...Представляется целесообразным рассматривать указанные режимы не как отдельно взятые категории, а как целое (общий налоговый режим) и часть целого (специальный налоговый режим)”<sup>18</sup>.

Позволим не согласиться с данными выводами. Если специальный налоговый режим является частью общего налогового режима, то он (специальный налоговый режим) должен в полном объеме входить в состав общего налогового режима, а это не так. Специальные налоговые режимы выведены за рамки общего налогового режима. Частью общего налогового режима в данном случае будут являться, например, отдельно федеральные, отдельно региональные или отдельно местные налоги.

Н.Н. Злобин имеет следующую точку зрения на данный вопрос: “...Любая попытка разделить налоговую систему Российской Федерации на условно называемую общую (общеустановленную) и специальную, а также отделение специальных налоговых режимов от налогов и сборов приведет в конечном счете к возможности появления споров относительно допустимости применения к специальным налоговым режимам общих для законодательства о налогах и сборах принципов, например, принципов построения системы законодательства

о налогах и сборах (принципов единства налоговой системы, определенности налогов и сборов, стабильности налоговой системы и т.д.). Кроме того, невозможность использования принципов законодательства о налогах и сборах при разработке специальных налоговых режимов позволит утверждать о неправомерности применения и использования данных режимов, а также поставит вопрос о конституционности платежей, взимаемых в рамках специального порядка ограничения права собственности”<sup>19</sup>. Однако данные высказывания представляются необоснованными.

В структуре налоговой системы одним из наиболее важных элементов выделена система налогов и сборов, закрепленная в гл. 2 НК РФ. В этой главе даны перечни федеральных, региональных и местных налогов и сборов, а также определение и перечень специальных налоговых режимов, т.е. зафиксированы общий и специальные налоговые режимы. Из вышесказанного можно сделать вывод, что общий режим налогообложения и специальные режимы налогообложения являются составными частями такого института, как налоговая система.

Учитывая изложенное, автор считает правомочным выделение в рамках налоговой системы РФ общего налогового режима и специальных налоговых режимов. Названные налоговые режимы следует рассматривать как самостоятельные части налоговой системы. Однако специальный налоговый режим не существует обособленно от общего налогового режима, а взаимодействует с ним.

*Поступила в редакцию 02.11.2007 г.*

<sup>17</sup> Смирникова Ю.Л. Указ. соч. С. 165.

<sup>18</sup> Иващенко Н.С. Специальный и общий налоговый режим // Налоги и налогообложение. 2004. 7.

<sup>19</sup> Злобин Н.Н. Налог как правовая категория: Монография. М., 2003. С. 63.