

ISSN 2072-084X

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

**№4(89)
2012**

Редакционный совет:

В.В. Артяков - доктор экономических наук, действительный член Российской инженерной академии
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.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
Н.Г. Кузнецов - доктор экономических наук, профессор, ректор Ростовского государственного экономического университета "РИНХ"
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)
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
А.Н. Шохин - доктор экономических наук, профессор

М.А. Эскиндаров - доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, ректор Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации

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, заслуженный деятель науки РФ
О.Ю. Мамедов - доктор экономических наук, профессор Ростовского государственного университета
А.Е. Карлик - доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, проректор по научной работе Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

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 x12345@bk.ru

Подписной индекс **20387** (Агентство "Роспечать")

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

Журнал включен в Перечень ВАК Минобразования России ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается

Цена договорная

© Экономические науки, 2012

Подписано в печать 26.03.2012 г. Формат 60x84/8. Печать офсетная. Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 26,04 (28,0). Уч.-изд. л. 31,2. Заказ □

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"

Научно-информационный журнал

В НОМЕРЕ:

ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА

Воробьев Д.С. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации в сфере обеспечения политической безопасности	7
Курочкин В.В. Налоговые льготы как инструмент инновационного развития экономики	12
Ряховская А.Н. Исследование направлений привлечения средств для развития предприятий города	15
Семидоцкий В.А., Ешугова Р.Н., Шамара Ю.А. Обоснование мер государственной регулятивной политики в сфере инновационно-модернизационного развития Южного федерального округа	20
Алисултанов Б.Ю. Развитие государственного финансового механизма обеспечения услуг социальной защиты населения	25

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

Думная Н.Н. Смена микроэкономических структур: кластеры и аутсорсинг	31
Ишмуратов А.И. Институционализация функций клиентского капитала	35
Влезкова В.И. Конкурентные преимущества банков в условиях глобализации	39
Кузьмин С.С. Институциональный подход к корпоративному росту	43

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Глухих Л.В. Необходимость и целесообразность применения стратегического подхода к организации деятельности промышленных предприятий в условиях конкуренции	49
Завгородняя А.В. Моделирование общехозяйственной конъюнктуры на основе структурных моделей динамик показателей	54
Попова Е.А. Источники инвестиционных ресурсов и особенности их использования на различных типах предприятий электроэнергетики	57
Рамзаев В.М., Додонова Н.Л., Кукольникова Е.А. Разработка процедуры нечеткого вывода в задачах установления границ самоорганизующихся региональных промышленных кластеров	62
Кулагина Н.А. Показатели оценки инновационной безопасности агропромышленного комплекса	66
Гарькавый В.В., Раева С.А. Прогноз производства и потребления кукурузы в Ростовской области	70
Смирнова Т.А., Демидова Е.А. Комплексная переработка алюминийсодержащего сырья предприятиями энергопроизводственного цикла как основа развития Сибирского региона	74
Орт А.И. Саморегулируемые организации в обеспечении качества строительства (опыт Санкт-Петербурга)	79
Нифаева О.В. Совершенствование законодательства о социальной рекламе	83
Исаев Г.Н. Прогнозирование себестоимости документов в управлении информационными системами	88

Рощина Л.Н. Управление проектами модернизации промышленности на основе моделей скрининга и ранжирования инноваций	93
Чебыкина М.В., Грачева Е.С. Особенности формирования организационно-экономического механизма повышения конкурентоспособности российских предприятий-производителей легкосплавных бурильных труб	98
Глотова Е.И. Эффективность целевых программ, реализуемых в субъектах Российской Федерации: проблемы и возможности оценки	104
Сулейманов М.В., Насруллаева Т.Д. Трудоизбыточность и эффективность аграрной экономики Дагестана	108
Багомедов М.А., Омаров Ш.К. Роль и значение энергетического баланса в обеспечении стратегии социально-экономического развития регионов	113
Логинов А.Н., Чечин Н.А. Формирование методических подходов к повышению эффективности использования оборотного капитала на основе модели компонентного анализа	118
Загидуллина В.М. Трансформация экономической системы в процессе становления инновационной экономики	123

ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

Кунгурцева В.С. Актуальность применения лин-менеджмента в банковской сфере	129
Цаплев Д.Н. Управление конкурентным развитием коммерческого банка	135
Шелепов В.Г. Методика оценки кредитоспособности заемщика с использованием инструментария нечеткой логики	139
Новиков В.Ю. Некоторые аспекты банковского финансирования лизинговых операций	145

БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ, СТАТИСТИКА

Миронова О.А., Дмитракова Н.Д. Развитие бухгалтерского учета и его методологического инструментария в современных условиях	151
Дмитракова Н.Д. Методологические предпосылки развития российской бухгалтерской отчетности	157
Хайруллина Д.И. Особенности учета расчетов по бюджетным субсидиям в жилищно-коммунальном хозяйстве	161
Баженова В.И. Концептуальная модель учета лизинговых операций	166

МАТЕМАТИЧЕСКИЕ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ ЭКОНОМИКИ

Юдин О.А. Моделирование размещения производства продукции с использованием торговых сетей	175
Вагапова Д.З. Оценка частоты досрочных возвратов	179
Темукуев Т.Б. Изменение конечной цены природного сетевого газа в зависимости от атмосферного давления	183

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

Турсунов К.В. Энергетика в обеспечении устойчивого мирового развития	189
---	-----

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ

Орлова Т.М. Научные подходы в решении актуальных задач реформирования сферы образования	195
Дякин Б.Г. О преподавании дисциплины “Международный бизнес”	201

Annotations to the Articles	211
--	-----

Экономика и политика

Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации в сфере обеспечения политической безопасности

© 2012 Д.С. Воробьев

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

E-mail: OET2004@yandex.ru

Статья посвящена исследованию проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти в аспекте обеспечения конституционной безопасности современной России. Автор предлагает собственную модель правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросам политической безопасности.

Ключевые слова: безопасность, разграничение предметов ведения и полномочий, политическая система, конституционализм.

Согласно действующему в настоящее время Федеральному закону “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (ст. 26.1), полномочия органов государственной власти субъектов Федерации могут осуществляться не только по предметам ведения субъектов Федерации (п. 1 ст. 26.1) и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (п. 2 ст. 26.1), но и по предметам ведения Российской Федерации (п. 3 ст. 26.1). Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.

Данная конструкция, на наш взгляд, сама по себе несет в себе существенную угрозу интересам политической безопасности современной России. Наделение федерального законодателя, а тем более главы государства и правительства страны правом возложения на региональные органы власти полномочий, которые в силу Конституции Российской Федерации составляют сферу исключительно ведения федеральных органов, приводит к дисбалансу в разграничении предметов ведения и полномочий, к противоречиям и произвольному толкованию. Органы государственной власти субъектов Федерации в силу требований ст. 71, 73, 76 Конституции Российской Федерации просто не могут иметь полномочий, вытекающих из предметов ведения Российской Федерации. Иное означало бы фактическую не-

разграниченность предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, отрицание института предметов ведения Российской Федерации (ст. 71, 76 Конституции Российской Федерации). На наш взгляд, федеральный законодатель вправе определять полномочия государственных органов субъектов Федерации лишь в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, а также исключительного ведения субъектов России.

В анализируемом Федеральном законе предписывается юридическая взаимосвязь между полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации и их финансовым обеспечением (ст. 26.2 - 26.3). Такая взаимосвязь исходит из презумпции финансовой емкости полномочий, что в действительности не всегда соблюдается: реализация многих полномочий не сопряжена с расходами за счет средств федерального или региональных бюджетов. Механизм финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации опирается на следующие принципы. Полномочия региональных государственных органов по предметам ведения субъектов Федерации финансируются на счет средств бюджетов субъектов Федерации и субвенций из федерального бюджета. Что касается финансового обеспечения иных полномочий, то механизм выглядит сравнительно сложным и дифференцированным.

Применительно к финансированию полномочий государственных органов субъектов Федерации по предметам совместного ведения, законодатель перечисляет круг вопросов, финансирование которых подчиняется предыдущей схеме. Такой перечень содержится в п. 2 ст. 26.3

Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”. Иными словами, имеется перечень полномочий государственных органов субъектов Федерации, которые вытекают из предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, но финансируются так, как будто эти полномочия относились бы к предметам ведения субъекта Федерации.

Идентичный механизм финансирования разных по своей природе полномочий имеет ряд конституционно-правовых последствий, оказывающих негативное воздействие на интересы политической безопасности. Из института совместного ведения фактически изымаются определенные полномочия и, минуя Конституцию Российской Федерации, передаются в область финансирования субъектами Федерации. В результате Федерация утрачивает конституционные основания для финансового контроля за реализацией указанных полномочий субъектами Федерации. В свою очередь, субъекты Федерации при недостаточности бюджетных средств вынуждены игнорировать предписания федеральных нормативных правовых актов, которые они обязаны соблюдать вследствие норм ст. 76 Конституции Российской Федерации.

Более логичным было бы, на наш взгляд, отнесение полномочий, указанных в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, к сфере ведения субъектов Федерации. Для этого не является обязательным внесение поправок в ст. 73 Конституции Российской Федерации, достаточно предписаний федерального закона. В результате конституционно-правовой механизм разграничения предметов ведения и полномочий находился бы в более устойчивой связи с финансово-правовым обеспечением, устранялись бы основания для конфликта между конституционно-правовыми и финансово-правовыми нормами.

Основной вопрос здесь состоит в допустимости или недопустимости дополнительного финансирования полномочий за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами (п. 1 ст. 26.3 данного Федерального закона). Объемный по содержанию и гибкий по ре-

зультатам внесения поправок перечень п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, по существу, преследует такую основную цель: добиться для субъектов Федерации или исключить для федерального центра дополнительное финансирование. Таким образом, федеральный законодатель заведомо исключает для себя определенные расходы по публично-правовым обязательствам, вытекающим из конституционного механизма совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, возлагая их на региональные государственные органы.

Такой подход в целом может быть оправдан в аспекте интересов обеспечения политической безопасности современной России. Однако важно, какие именно полномочия государственных органов субъектов Федерации оказались в перечне п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, допустимо ли их региональное финансирование без федеральной поддержки при сохранении субординации федерального и регионального правового регулирования.

В частности, подп. 1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” предусмотрено, что материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти и государственных учреждений субъекта Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников органов государственной власти и работников государственных учреждений субъекта Федерации, составляет полномочие по предметам совместного ведения и финансируется за счет бюджета субъекта Федерации. Какая-либо субординация региональных нормативных правовых актов по отношению к федеральным актам здесь не требуется, поскольку федеральное законодательство не регулирует данные правоотношения.

Однако неограниченная свобода усмотрения субъектов Федерации по вопросам оплаты труда лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации и государственных гражданских служащих, может привести к существенным общественно-политическим последствиям и нарушить баланс общественных отношений.

Практика показывает, что региональные чиновники не стесняются установить себе высокие ставки заработной платы и повышенные льготы (особенно в части доплаты к государственной пенсии). Расходная часть регионального бюджета не сразу ощущает соответствующие потери, но по мере выхода региональных чиновников на пенсию будет иметь явную тенденцию к увеличению. Отменить подобные льготы нельзя вследствие правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации о противоправности ухудшения уровня социальной защищенности граждан. Однако в регионах по-прежнему остается чрезвычайно низким уровень оплаты труда работников других бюджетных организаций, прежде всего учреждений образования, здравоохранения, науки и культуры. Дисбаланс заработных плат чиновников и работников других бюджетных организаций приводит к росту протестных настроений в обществе, а это создает угрозу политической безопасности в стране.

Кроме того, нельзя не учитывать дифференцированный уровень бюджетной обеспеченности в регионах современной России. Субъекты Федерации с высоким уровнем доходной части бюджета имеют возможность увеличить заработную плату работникам бюджетных организаций, другие субъекты Федерации вынуждены довольствоваться более скромными расходами на указанные нужды. В масштабе страны это также оказывает негативное влияние на политическую безопасность, поскольку низкооплачиваемые услуги врачей, учителей и других категорий бюджетных работников приводят к оттоку кадров, внутренней миграции, а в конечном итоге к падению качества медицинских и образовательных услуг, нарушению конституционных социально-экономических прав и свобод граждан в субъектах Федерации с неблагоприятными показателями социально-экономического развития.

При подобных обстоятельствах, на наш взгляд, требуется более централизованная политика оплаты труда в государственных организациях. Установление заработной платы в бюджетных организациях должно регулироваться федеральными законами и придерживаться единой методики. Внедрение в практику названного предложения, в числе прочего, позволило бы уменьшить уровень коррупции в обществе.

Другим показательным примером могут служить нормы подп. 5 и 5.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, согласно которым к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения относятся вопросы предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, а также предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий. В данных вопросах органы государственной власти субъектов Федерации связаны с нормами Федерального закона “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”¹. Статьей 4 данного Федерального закона предписывается единство системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которая объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В статье 11 Федерального закона перечисляются полномочия органов субъектов РФ и муниципальных образований, однако эти полномочия не дают оснований для самостоятельности регионов и муниципалитетов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В результате публично-правовое обязательство субъектов Федерации по финансированию ряда полномочий в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций не увязывается с организационными полномочиями федеральных органов власти, требования которых обязательны для субъектов РФ, и создается конфликтогенная среда в области федеративных отношений, которая причиняет вред интересам политической безопасности в стране.

В отличие от вышеприведенных примеров, разграничение предметов ведения и полномочий в области безопасности опирается на несколько иную методологию. Пункт “м” ст. 71 Конституции Российской Федерации относит “оборону и безопасность” к предметам ведения Российской Федерации. Статья 10 Закона Российской Федерации “О безопасности” указывает, что обеспечение безопасности личности, общества и государства осуществляется на основе разграничения полномочий органов законодательной, исполни-

тельной и судебной властей в данной сфере. Органы исполнительной власти обеспечивают исполнение законов и иных нормативных актов, регламентирующих отношения в сфере безопасности; организуют разработку и реализацию государственных программ обеспечения безопасности; осуществляют систему мероприятий по обеспечению безопасности личности, общества и государства в пределах своей компетенции; в соответствии с законом формируют, реорганизуют и ликвидируют государственные органы обеспечения безопасности. Судебные органы обеспечивают защиту конституционного строя в Российской Федерации, руководствуясь Конституцией и законами; осуществляют правосудие по делам о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества и государства; обеспечивают судебную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению безопасности.

Приведенные правовые нормы на первый взгляд выглядят согласованными. Если безопасность составляет предмет исключительного ведения Российской Федерации, федеральный законодатель логично разграничивает полномочия между законодательными, исполнительными и судебными органами государственной власти, исключая тем самым компетенцию органов местного самоуправления и, возможно, полномочия государственных органов субъектов Федерации.

Однако в действительности понятие безопасности является более многозначным. Так, ст. 6 Федерального закона “О радиационной безопасности населения” определяет полномочия государственных органов субъектов Федерации в области обеспечения радиационной безопасности², ст. 6 Федерального закона “О безопасности дорожного движения” – соответствующие полномочия государственных органов субъектов Федерации и муниципальных образований³. Аналогичные свойства характерны для нормативного содержания ст. 2 Федерального закона “О пожарной безопасности”⁴ и ряда иных нормативных правовых актов. Все это дает основания для вывода, что безопасность как таковая не может составлять предмет исключительного ведения Российской Федерации. К ведению Федерации может относиться национальная безопасность, государственная безопасность или какой-то иной вид безопасности, свидетельствующий о достаточной степени его идентификации с учетом федеративной природы российской государ-

ственности и наличия в России самостоятельно-го и ответственного местного самоуправления. В противном случае нормы ст. 6 Федерального закона “О радиационной безопасности населения”, ст. 6 Федерального закона “О безопасности дорожного движения”, ст. 2 Федерального закона “О пожарной безопасности” следовало бы признать неконституционными.

Приведенные выводы в полной мере распространяются на институт политической безопасности. Обеспечение политической безопасности – общая задача федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Но этот факт не отрицает необходимости и возможности разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями и органами публичной власти в сфере политической безопасности. Проведенное нами исследование позволяет предложить следующую модель разграничения предметов ведения и полномочий в сфере политической безопасности.

К ведению Российской Федерации относятся: обеспечение безопасности федеративного устройства, целостности Российской Федерации; защита Российской Федерации от внешних политических угроз; регулирование и ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина; безопасность деятельности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и федеральных государственных служащих; безопасность управления федеральной государственной собственностью; безопасность финансового, валютного, кредитного и таможенного регулирования; безопасность ценовой политики; безопасность федеральной налоговой и бюджетной систем; безопасность судостроительства и деятельности прокуратуры; обеспечение безопасности посредством уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, гражданского, гражданско-процессуального, арбитражно-процессуального регулирования общественных отношений.

К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации относятся: обеспечение безопасности административно-территориального деления; защита конституционных прав и свобод человека и гражданина; безопасность деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации и региональных государственных гражданских служащих; безопасность управления региональной государственной собственностью; безопасность региональной налоговой и бюджетной систем; безопасность орга-

низации конституционных (уставных) судов и мировых судей; обеспечение безопасности посредством административного, административно-процессуального, трудового, семейного, жилищного, земельного, природоохранного регулирования общественных отношений.

К ведению субъектов Федерации относятся: обеспечение безопасности муниципально-территориального деления на территории муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, внутригородских территорий городов федерального значения; безопасность деятельности лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальных служащих, безопасность управления муниципальной собственностью, безопасность муниципальных бюджетных и налоговых систем, обеспечение безопасности посредством принятия конституций (уставов), законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов Федерации.

Предложенная нами модель правового регулирования разграничения предметов ведения и

полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросам политической безопасности может быть использована как одна из возможных в случае разработки и внесения в Государственную думу в порядке законодательной инициативы проекта Федерального закона “О политической безопасности”.

¹ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. закон от 21 дек. 1994 г., с послед. изм. // Собрание законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 1994. □ 35. Ст. 3648. 2010. □ 31. Ст. 4192.

² О радиационной безопасности населения: федер. закон от 9 янв. 1996 г., с послед. изм. // СЗ РФ. 1996. □ 3. Ст. 141; 2008. □ 30 (4. 2). Ст. 3616.

³ О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10 дек. 1995 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1995. □ 50. Ст. 4873; 2009. □ 1. Ст. 21; 2010. □ 31. Ст. 4196.

⁴ О пожарной безопасности: федер. закон от 21 дек. 1994 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1994. □ 35. Ст. 3649; 2010. □ 30. Ст. 4004.

Поступила в редакцию 01.03.2012 г.

Налоговые льготы как инструмент инновационного развития экономики

© 2012 В.В. Курочкин

кандидат экономических наук, профессор

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: taxdep@bk.ru

В статье обосновывается тезис, что в современных условиях налоговые льготы не должны рассматриваться как “налоговые расходы”, “выпадающие доходы бюджета”. Предлагается ряд мер, направленных на повышение роли налоговых льгот для стимулирования инвестиционного процесса у хозяйствующих субъектов.

Ключевые слова: инвестиции, налоговое стимулирование, налоговые льготы, налоговый маневр, амортизационная премия.

Особенности и противоречия современного этапа социально-экономического развития России принципиально по-новому поставили многие вопросы, определяющие характер и методы использования государством имеющегося в его распоряжении набора экономических инструментов. Это всецело относится к наиболее активной его части - налогам и тем правоотношениям, которые опосредствуют их определение и мобилизацию в бюджетную систему страны.

Анализ мировых экономических событий последнего десятилетия, включая финансовый и экономический кризис 2008-2010 гг., вновь подтвердил мощный потенциал налогов как важнейшего инструмента стабилизации экономики и формирования условий для ее динамичного развития в дальнейшем. Это всецело относится и к Российской Федерации. Достаточно упомянуть, что в Плане действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и в отдельных отраслях экономики (утвержден Председателем Правительства РФ 6 ноября 2008 г. □ 4863п-П13) из 55 намеченных мероприятий более трети относились к области налогообложения и позволили выйти нашей экономике из кризиса с наименьшими потерями.

В порядке реализации данного Плана за 2009 г. в Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) было внесено около 30 поправок: увеличена до 30 % амортизационная премия по основным средствам третьей-седьмой амортизационных групп, снижена с 24 до 20% ставка по налогу на прибыль организаций, субъектам Российской Федерации предоставлено право снижать налоговую ставку по единому налогу при упрощенной системе налогообложения с 15 до 5 % и др.

Задачи и проблемы современного периода более сложны и многогранны. В условиях дефицита бюджета предстоит профинансировать социальные расходные обязательства федерального центра и

обеспечить устойчивое развитие экономики на инновационной основе. В этой связи необходимо упомянуть два важнейших обстоятельства. По мнению многих ведущих экономистов страны, европейская рецессия неминуемо коснется и России. Далее, в условиях сохраняющейся на обозримую перспективу зависимости объема финансовых ресурсов государства от цены на энергоносители их приток в прежних, а тем более возрастающих объемах может быть весьма проблематичным. В течение трех лет, предшествовавших кризисному 2008 г., рост национальной экономики России составлял 6-7 % в год. При этом ежегодно цена барреля нефти увеличивалась на 15-20 %. В данный момент цена на нефть уже близка к рекордному уровню 2008 г. и, по оценкам международных аналитических институтов, в ближайшем будущем будет снижаться¹.

Даже с учетом вариативности указанной тенденции ввиду возможного возникновения противодействующих политических факторов неизбежны существенные колебания цены на нефть, а следовательно, и объема доходов бюджетной системы, составляющих финансовую основу реализации поставленных задач.

В данных условиях в декабре 2011 г. на совещании по экономическим вопросам в Кремле поставлена задача разработки и осуществления “налогового маневра”, который бы позволил без существенного увеличения налоговой нагрузки выполнить расходные обязательства и обеспечить финансовыми ресурсами выполнение задач инновационного развития, тем более, что бизнес активно выступает за ее снижение. Так, “Деловая Россия” в опубликованной концепции “15-15-15” выступает за снижение ставки налога на прибыль с 20 до 15 %, страховых платежей и налога на добавленную стоимость - до 15 %. Выпадающие доходы бюджета при реализации концепции оцениваются в 2,2 трлн. руб. Принимая во внимание эти обстоя-

ательства, “налоговый маневр” следует рассматривать как развитие направления, провозглашенного в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 и 2012-2014 гг.², в соответствии с которыми “необходима оптимизация налогообложения в целях стимулирования и расширения как предпринимательской деятельности инновационной направленности, так и обеспечения инновационного развития страны в целом”.

Исходя из постулата, что главная роль в стимулировании инвестиционной деятельности принадлежит системе налогообложения, поскольку именно от нее зависит величина всех источников инвестиций предприятия, как собственных, так и привлеченных, сколь-нибудь существенное увеличение налоговой нагрузки, прежде всего в высокотехнологичных отраслях реального сектора экономики, не представляется возможным. Кроме того, повышение налогов станет новым ударом по инвестиционной привлекательности России, которая и без того остается низкой. По оценке ЦБ РФ за 2011 г., отток капитала у нас составил 84,5 млрд. долл.

Различают два основных варианта поддержки и стимулирования инвестиционной деятельности. Первый - это создание условий для самофинансирования предпринимательской деятельности за счет прибыли и амортизационных отчислений. Второй - предоставление налоговых льгот дифференцировано по отраслям экономики и регионам для роста и использования всех источников инвестиций.

На современном этапе экономика России остается неустойчивой, основные фонды большинства предприятий изношены, амортизационные отчисления невелики и не могут обеспечить их обновление. Следовательно, собственных средств у предприятий недостаточно, ожидания иностранных инвестиций проблематичны, поскольку имеется предубежденность иностранных инвесторов в вероятности политической и экономической стабильности в РФ.

В данных условиях представляется, что главной составляющей “налогового маневра” в части стимулирования предпринимателей к определенной активности и роста финансовых ресурсов для осуществления инвестиций должна стать взвешенная политика в части использования имеющихся и вновь вводимых налоговых льгот и переосмысление их роли и содержания. Прежде всего, следует отказаться от трактовки льгот как “налоговых расходов государства”, уменьшающих доходную базу бюджетной системы и, следовательно, возможности государства в части поддержки и стимулирования инвестиционного климата. Продуманная система льгот “работает” на перспективу и в конечном итоге создает условия для роста производства на новой тех-

нологической базе и увеличения налоговых платежей в бюджет. Необходимо иметь в виду и так называемые “неналоговые последствия”, такие как рост занятости, ослабление факторов социальной напряженности, ускоренное развитие сфер экономической активности, стратегически важных для государства, и др. По всем этим направлениям, толчком для развития которых послужила косвенная форма налогового стимулирования в виде льгот, далее проявляется мультипликативный эффект, обеспечивающий в средней либо долгосрочной перспективе рост валовых поступлений в государственную казну.

С учетом специфики современного этапа развития использование налоговых льгот должно способствовать решению таких задач, как:

- обеспечение приоритета национального производства (приоритет национальному труду, национальному капиталу, национальному потреблению). Конкретно это должно выражаться в стимулировании строительства и инфраструктурных проектов, связанным с поддержанием занятости, расширения масштабов производства и увеличения спроса;

- перераспределение доходов от сырьевых отраслей в пользу перерабатывающих, поскольку природные богатства являются национальным достоянием и находятся в собственности государства. Кроме того, необходимо учитывать, что основная тяжесть налогов лежит на производственных отраслях (кроме сельского хозяйства), там же отмечаются наиболее быстрые темпы ее роста. Поэтому вполне правомерно говорить о целесообразности отраслевого перераспределения налоговой нагрузки и ее выравнивания;

- стимулирование инвестиций и увеличение источников их внутреннего и внешнего финансирования. Льготы должны содействовать обеспечению обоснованности источников налоговых платежей, которые должны производиться только из добавленной стоимости, не затрагивая функционирующего капитала, ибо в противном случае начинается процесс сокращения основного капитала и происходит постепенная деградация производства;

- создание благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства;

- стимулирование легализации налоговой базы по налогам на доходы с целью противодействия ее перемещения за пределы налоговой юрисдикции Российской Федерации.

Исходя из такого понимания содержания и значения налоговых льгот на современном этапе “налоговый маневр” для обеспечения и стимулирования инвестиций должен включать такие мероприятия, как:

- восстановление инвестиционной льготы по налогу на прибыль и максимальное упрощение ее оформления и “сопровождения” налоговым орга-

ном. Освобождение от налогообложения прибыли, направленной на финансирование инвестиций или на погашение кредитов, выданных на эти цели, расширяет возможности использования внутренних ресурсов. Именно они предпочтительны для хозяйствующих субъектов в качестве источника финансирования инвестиций, так как процесс их использования достаточно прост, осуществляется, как правило, на долгосрочной основе. Эта тенденция наглядно проявилась в настоящий период посткризисного восстановления внутреннего рынка, когда существенно сократились возможности использования привлеченных средств.

Как показала практика, введенный вместо "инвестиционной" льготы отдельной статьей НК РФ (ст. 262) порядок учета расходов на научные исследования и опытно-конструкторские разработки слабо способствует научно-техническому прогрессу и инновационным формам развития, достаточно сложен и не пользуется популярностью у предприятий. Похожее опасения вызывает и предоставленное предприятиям право включать в состав расходов отчетного (налогового) периода затраты на капитальные вложения в размере не более 10 % (или 30 %) согласно п. 9 ст. 258 НК РФ и применять дополнительные коэффициенты к затратам на НИОКР. Отметим, что в бухгалтерском учете, в отличие от налогового, амортизационная премия не предусмотрена, т.е. опять механизм применения льготы до конца не проработан, что снижает эффективность ее применения. Поэтому в качестве промежуточной меры, компенсирующей трудности периода настройки данного механизма, можно предусмотреть снижение ставки налога по части прибыли, направленной на инвестиционные цели до момента завершения инвестиционного процесса;

- при невозможности снижения общей ставки страховых взносов (как предлагает "Деловая Россия") уменьшение ее для хозяйствующих субъектов, осуществляющих инвестиции. Это в первую очередь повлияет на отрасли с большей долей оплаты труда в добавленной стоимости, т.е. высокотехнологичные перерабатывающие отрасли, обеспечивающие инновационный характер экономического развития;

- активизация стимулирующей роли налога на имущество инновационных компаний - освобождение от налога их оборудования. Возможно предоставление на 3-5 лет каникул по налогу на прибыль.

Говоря о новом понимании значения налоговых льгот для стимулирования инвестиционных процессов в экономике, следует отметить, что их пересмотр и дальнейшее развитие должно происходить прежде всего в сфере действия прямых нало-

гов, где налогоплательщиками реально осознается как объем налоговых изъятий, так и "экономия" в случае их направления на инвестиционные цели. Прямые налоги не "запрятаны" в пошлины и затраты бизнеса, они всегда видны и осязаемы.

Льготы - это всегда исключения из общих правил, одни плательщики их получают, другие - нет. Это обуславливает колоссальную ответственность государственных институтов, принимающих решения о предоставлении льгот. Получение льгот не должно подрывать принцип справедливости в налогообложении, равное отношение государства ко всем участникам налоговых правоотношений.

В данной связи уместно поставить вопрос о распространении на всех субъектов хозяйствования, осуществляющих в значительных масштабах инвестиционную и инновационную деятельность, налоговых льгот, предусмотренных для участников инновационного проекта "Сколково": обязательные страховые взносы уплачиваются по ставке 14 %, налог на прибыль, налог на имущество организаций и земельный налог - по ставке 0 %.

Конечно, масштабная реализация инвестиционных проектов с использованием механизма налоговых льгот уменьшит доходную базу бюджета. Например, по данным Министерства экономического развития, обнуление в 2011-2012 гг. налогов на доходы инновационных предприятий может сократить доходы бюджета на 5,8 млрд. руб. Но взвешенный подход к реконструкции системы льгот в том и состоит, чтобы такое "исключение" из правил получили те участники инвестиционного процесса, вклад которых очевиден и способствует обновлению материально-технической базы экономики страны в целом, увеличению производства реального прибавочного продукта. Последний не создается ни в добывающей промышленности, ни в финансовом секторе. Поэтому такая "жертва" в виде льгот вполне допустима и обоснована.

Практика последних лет показывает, что пытаются решить проблему достаточности финансовых ресурсов для выполнения расходных обязательств Центра только путем налоговых преобразований невозможно. Основу финансовой политики в современных условиях должен составлять принцип, в соответствии с которым при составлении бюджета в первую очередь необходимо определять границы налоговой нагрузки, а затем уже планировать его расходы.

¹ Стратегические резервы на ветер // Коммерсантъ. 2012. 30 марта (□ 56).

² Бюджетное послание Президента России о бюджетной политике в 2012-2014 годах: полный текст // Финансы. 2011. □ 7.

Исследование направлений привлечения средств для развития предприятий города

© 2012 А.Н. Ряховская

доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист Российской Федерации, член-корреспондент
Академии жилищно-коммунального хозяйства им. К.Д. Памфилова
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
Институт экономики и антикризисного управления, г. Москва
E-mail: econom@ufrf.ru

В статье исследованы особенности коммунального производства и коммунальных услуг, рассмотрены возможные источники инвестиционных ресурсов для проведения капитального ремонта основных фондов предприятий ЖКХ, обоснована необходимость признания государственным долгом финансирование указанных работ, усиление регулирующей функции государства в сфере оказания услуг ЖКХ.

Ключевые слова: ЖКХ, финансирование, источники, капитальный ремонт, государственный долг, тарифная политика, государственное регулирование.

В последние годы научно-экспертное сообщество России разрабатывает предложения по обеспечению устойчивого развития предприятий различных организационно-правовых форм и видов деятельности¹. При этом исследуются причины их нестабильного состояния и банкротства, влияние внутренних и внешних факторов, методы снижения уровня их воздействия на рассматриваемые процессы².

Исследования по совершенствованию методов управления с целью обеспечения устойчивого функционирования и развития проводятся и в системе ЖКХ³.

Однако в случае с ЖКХ в настоящее время говорить о стабильном функционировании, тем более о развитии не приходится ввиду катастрофического технического состояния его основных фондов и устаревших технологий по производству и оказанию услуг. В ЖКХ России сегодня главная задача - доведение технического состояния основных фондов и коммунальной инфраструктуры до нормативного, поддержание их в относительно работоспособном состоянии и ликвидация многочисленных аварий в максимально короткие сроки.

В данной связи важнейшей задачей современного этапа преобразований в отрасли является крупномасштабное, повсеместное производство капитального ремонта основных фондов и коммунальной инфраструктуры (где это возможно), а также их замена.

Важнейшей проблемой в реализации указанной задачи является хроническая нехватка фи-

нансовых ресурсов, потребность в которых достаточно велика: по утверждению заместителя министра регионального развития РФ А. Попова, потребность в инвестициях жилищно-коммунального комплекса России в настоящее время составляет 6 трлн. руб.

Исследуя *возможные источники финансирования* неотложных работ выявляем, что, несмотря на ежегодно повышаемые *тарифы*, наличие в их составе инвестиционной составляющей, выделение платы за подключение к объектам коммунальной инфраструктуры, стабилизацию финансового состояния предприятий отрасли, инвестиционная составляющая в их расходах за последние 20 лет снизилась с 29 до 18 %⁴.

Однако современное катастрофическое техническое состояние основных фондов отрасли свидетельствует о том, что даже расходование в недалеком прошлом столь значительных средств позволяло предприятиям лишь в некоторой степени поддерживать их в работоспособном состоянии с проведением незначительных объемов капремонта. В противном случае сегодня состояние дел в отрасли было бы несравненно лучшим. В силу этого обоснованным представляется вывод о неэффективности расходования инвестиционных ресурсов, получаемых за счет потребителей, предприятиями ЖКХ. Данное обстоятельство позволяет сделать другой неутешительный вывод - это произошло в связи со снижением контролирующей функции государства, что представляется недопустимым. Положение усугубляется еще и тем, что сегодня "федераль-

ный бюджет практически не тратит деньги на ЖКХ”⁵.

Результаты дальнейшего анализа приведенного факта свидетельствуют о том, что инвестиционные ресурсы, взимаемые с населения и иных потребителей, расходуются не по целевому назначению. Кроме того, потенциал роста этого источника финансирования рассматриваемых работ практически исчерпан ввиду чрезвычайной бедности значительного числа населения России.

Также существенным образом ограничены возможности поступления *финансовых ресурсов* через тарифную систему государства *от иных потребителей* услуг рассматриваемой отрасли - предприятий различных видов деятельности в силу их нестабильного финансового состояния и значительного числа банкротств. Причем появление признаков банкротства у предприятий реального сектора экономики, в первую очередь у малых и средних предприятий, зачастую обусловлено значительным ростом их затрат на коммунальное обслуживание.

Факт нецелевого расходования средств подтверждается тем, что даже в период мирового кризиса увеличилось число прибыльных организаций ЖКХ при сохранении объемов производства ими услуг, снижении качества (из-за повсеместных аварий) и практическом отсутствии капремонта инженерной инфраструктуры. В этих условиях, несмотря на особую социальную значимость оказываемых услуг, их жизненную необходимость и незаменимость, предприятия ЖКХ, главной целью которых стало максимальное получение прибыли или дохода, из разряда социальных переходят в рыночно-коммерческие организации, что представляется недопустимым.

В данной связи проблема коммерциализации коммунальных предприятий, являющихся важной составляющей социального сектора российской экономики, требует жесткого государственного управления с подчинением их экономических интересов социальным нормам и правилам с ограничением их рыночной самостоятельности. При этом целесообразным представляется ограничение рыночной самостоятельности связать с необходимостью срочного проведения капремонта эксплуатируемой или коммунальной инфраструктуры за счет средств, полученных от потребителей, с четким установлением объемов производства с учетом полученных доходов. Регулирующая функция государства в таком случае способствует выполнению им социальной политики, в какой-то степени объясняет постоянное значительное увеличение тарифов на услуги ЖКХ, а также обеспечивает целевое расходование полученных средств.

Важным источником финансирования работ по коренному обновлению основных фондов коммунального хозяйства и его инженерной инфраструктуры могут быть *средства частного бизнеса*. Однако в практике их привлечения и использования в российской действительности практически отсутствуют положительные примеры. Также, за редким исключением, не доказало свою эффективность и частно-государственное партнерство в этой сфере.

Как показала российская практика, частный бизнес, в том числе иностранный, не привлекает возможность невыполнения взятых на себя инвестиционных обязательств (например, даже при реорганизации РАО “ЕЭС”), получения в этой связи дополнительной прибыли и эксплуатации имеющейся материально-технической базы до полного разрушения.

В качестве источников финансирования коренного обновления коммунального хозяйства России могут выступать сэкономленные средства госбюджета за счет повышения эффективности их использования и искоренения коррупции.

Также важной составляющей инвестиций в ЖКХ могут быть финансовые ресурсы корпораций и компаний, выводимые в настоящее время из экономики России в офшорные зоны. Для получения данного источника финансирования необходимо ужесточение действующего законодательства, повышение уровня исполнительской дисциплины субъектами экономики. Это в очередной раз подтверждает, что частный бизнес в российской действительности получает максимально возможные прибыли даже при производстве и оказании социально значимых, жизненно необходимых, незаменимых услуг населению, значительная часть которого относится к категории бедных.

Указанное в очередной раз подчеркивает, что государство, важной характеристикой которого является социальная направленность⁶, практически не выполняет регулирующую и контролирующую функции в отношении ЖКХ России.

Результаты анализа возможности использования для решения поставленной задачи средств зарубежных инвесторов также свидетельствуют о бесперспективности этого источника ввиду несовершенства российского законодательства в части защиты прав частной собственности, непривлекательности российского рынка, а также в силу действия иных факторов. В этой связи важными представляются разработка и реализация комплекса мероприятий по повышению уровня привлекательности российской экономики с гарантией возврата вложенных средств и получения прибыли.

Для реализации последней из поставленных задач с учетом уровня бедности российского населения, высокого значения децильного коэффициента и невозможности в этой связи значительного повышения тарифов на услуги ЖКХ регулирующая функция государства должна заключаться в обеспечении гарантированного согласованного минимума прибыли частного, в том числе иностранного бизнеса.

В силу действия рассмотренных факторов, в первую очередь, произведенной населением и другими потребителями полной оплаты капитального ремонта основных фондов и объектов коммунальной инфраструктуры через тарифную систему объективным оправданным и справедливым представляется *признание Российской Федерацией государственным долгом производство в кратчайшие сроки (в ближайшие 5-7 лет) указанных работ*. Принципиальным в этом случае является использование средств государственного бюджета, а не региональных и тем более местных бюджетов ввиду хронической нехватки и дефицита в них финансовых и инвестиционных ресурсов.

При расчете возможности участия региональных бюджетов в финансировании капитального ремонта коммунальной инфраструктуры необходимо учитывать их перегруженность возложенными на них государством финансовыми обязательствами, не обеспеченными финансированием.

Исключение могут составить регионы-доноры, для которых в целях решения рассматриваемой проблемы целесообразно утверждение конкретных проектов обновления и модернизации основных фондов коммунального хозяйства для конкретных муниципальных образований с четким графиком производства работ и контролем их выполнения. Это является допустимым и даже предпочтительным, так как снижает величину встречных финансовых потоков экономики, обслуживание которых даже без учета коррупционной составляющей является чрезвычайно дорогостоящим.

В период реализации государственной программы обновления коммунальной инфраструктуры и применяемых технологий повышение тарифов на услуги ЖКХ допустимо лишь на уровне *официальной инфляции*. Регулирующая функция государства должна в полной мере проявиться в жестком ограничении тарифов на электроэнергию, оплата которой занимает значительный удельный вес в расходах предприятий ЖКХ.

В отдельные периоды государство ставит задачу соотношения роста тарифов на рассматриваемые услуги с условием официальной инфляции. Однако в большинстве случаев их увели-

чение в 2-3 и более раз превышает официальную, а также фактическую инфляцию.

Однако при решении инвестиционных проблем ЖКХ мы не должны ограничиваться только исследованием направлений их привлечения. Важным представляется совершенствование механизма управления затратами всех экономических субъектов рынка ЖКХ, в первую очередь предприятий, затраты которых являются основой тарифов, а значит, тарифной политики.

При исследовании проблем ценообразования на услуги коммунальных предприятий и темпов увеличения тарифов необходимо учитывать особенности отрасли, относимой к естественным монополиям (ЕМ), обусловленные техническим монополизмом. Основная особенность заключается в отсутствии взаимозависимости между ценой и спросом, что позволяет производителям продукции ЕМ определять цену на основе издержек, обусловленных производством и реализацией услуг. Цену, которая не испытывает влияния изменению спроса и предложения на продукцию (услуги) на рынке, мы называем затратной ценой⁷.

Однако в российской экономической науке существует точка зрения, что затратная цена обусловлена способом расчета и включения в нее элементов стоимости⁸. Такой взгляд на цену был объяснен при господстве в обществе трудовой теории стоимости К. Маркса и введенном им понятии "общественно необходимые затраты труда" как основы цены. Советские политэкономы свою задачу видели в том, чтобы теоретически обосновать и предложить обществу методы и приемы измерения затрат и экономических результатов, найти правильный подход ценообразованию, расчету и обоснованию плановых цен. В поиске эффективных измерителей стоимости и методов ценообразования они добились существенных результатов, за исключением одного - не смогли преодолеть затратной ориентированности плановых цен. Уже после разрушения плановой экономики приходит осознание того, что одной из сокрушительных сил, приведших к ее гибели, был затратный характер плановых цен.

В условиях рыночной экономики необходимость регулирования цен возникает лишь в тех сферах деятельности, где слабы механизмы конкуренции или отсутствует возможность индивидуального выбора. Технологические монополии, к которым мы относим также сферу коммунальной деятельности, - одна из них. Парадоксально, но в российском экономическом мире сложились два противоположных взгляда на решение одной и той же проблемы. Речь идет о регулировании технологической монополии. В

реформировании электроэнергетики верх взяла идея демонаполизации и дерегулирования производства электроэнергии. В реформировании жилищно-коммунального комплекса предпочтение отдается регулированию цен локальных естественных монополистов.

В правительственных документах по жилищно-коммунальной реформе в основу решения указанной проблемы положена разработка экономически обоснованных тарифов (ЭОТ) на жилищно-коммунальные услуги, в том числе на услуги систем инженерного оборудования городов. Однако это повторение пройденного, возврат к неудачному опыту как в теории, так и в практике⁹.

Как уже отмечалось, на рынке коммунальных услуг нарушена связь между ценой и спросом. К тому же товар имеет свойства общественных благ. Однако меновые отношения на этом рынке построены по схеме индивидуального выбора, как на конкурентном рынке, – цены определяют меновую стоимость единицы услуг. Сохранение и использование этой схемы отношений порождает и усиливает затратные тенденции в сфере деятельности технологических монополий, которые оборачиваются для общества огромными экономическими потерями, без учета главной причины неустойчивого финансового положения коммунальных предприятий – несоответствия оплаты услуг структуре и схеме формирования издержек¹⁰. В этой связи особое внимание необходимо уделять не только механизму управления затратами, но и управлению результатами в условиях полного отсутствия конкурентных отношений в коммунальном хозяйстве.

При разработке указанных механизмов следует учитывать особенности коммунальной деятельности и рынка жилищных и коммунальных услуг, взаимосвязи коммунальной деятельности с классическими типами рынков¹¹.

Основной вывод, полученный по результатам исследования указанных особенностей заключается в том, что коммунальное производство как объект управления непосредственно связано с понятиями общественных благ, потребляемых коллективно и значимых для всего общества. Именно поэтому общественный сектор, занимая особое место в производстве услуг первой необходимости, базируется в основном на государственной и муниципальной собственности, государственных и муниципальных бюджетах, доходная часть которых обеспечивается, главным образом, за счет средств налогоплательщиков.

Именно данное обстоятельство – преобладание налоговых доходов в бюджетах разных

уровней, а также отнесение России к социальным государствам¹² – обуславливает необходимость возврата государства в финансовую систему жилищно-коммунального хозяйства и производство за счет средств федерального бюджета капитального ремонта его инженерной инфраструктуры¹³. Это представляется, как уже отмечалось, справедливым и обоснованным ввиду произведенной оплаты капитального ремонта указанных объектов и населением, и другими потребителями.

Производство в кратчайшие сроки ремонтно-восстановительных работ основных фондов коммунального хозяйства обусловлено его катастрофическим состоянием и все увеличивающимся количеством техногенных катастроф в различных регионах России с человеческими жертвами. Это диктует необходимость безотлагательного решения проблемы, история которой насчитывает несколько десятилетий. Кроме того, ликвидация последствий многочисленных аварий, катастроф в ЖКХ России требует значительных финансовых затрат, которые могли быть направлены на коренное обновление основных фондов и технологий.

В данной связи целесообразным представляется расчет потребности в инвестиционных ресурсах для производства капитального ремонта и коренного обновления коммунальной инфраструктуры с отнесением их к государственному социальному обязательству. Кроме того, необходимо учесть затраты на обновление применяемых в коммунальном хозяйстве технологий в водопроводно-канализационном, газовом, энергетическом хозяйствах и т.д.

Результаты исследования возможных источников финансирования капитального ремонта коммунальной инфраструктуры свидетельствуют о невозможности решения проблемы без прямого участия государства, о необходимости признания их производства и финансирования государственным долгом РФ. Также обоснованы особенности хозяйственного механизма ЖКХ предприятий, недооценка которого связана с распространенной в России позицией “рыночного фундаментализма”, согласно которой свободный рынок способен решить все экономические проблемы, рыночные принципы, конкуренция, максимизация прибыли характерны для всех без исключения отраслей, в том числе для коммунального хозяйства.

¹ См.: *Алферов В.Н.* Антикризисные механизмы финансовой стабилизации и развития организации // Эффективное антикризисное управление. 2011. □ 6. С. 78-84; *Кузнецов С.Ю.* Современная управлен-

ческая концепция устойчивости бизнеса // Эффективное антикризисное управление. 2011. □ 6. С. 62-68.

² Кован С.Е. Ресурсная теория кризисов и антикризисного управления социально-экономическими системами: монография. М., 2012.

³ Ряховская А.Н. Устойчивое функционирование и развитие предприятий: основные механизмы, принципы, критерии оценки // Эффективное антикризисное управление. 2012. □ 2.

⁴ Черная дыра ЖКХ // Аргументы и факты. 2012. □ 3. С. 13.

⁵ Там же.

⁶ Конституция Российской Федерации. Ст. 7.

⁷ Ряховская А.Н. Антикризисное управление жилищно-коммунального хозяйства муниципальных

образований (вопросы теории, методологии и практики): монография / РАГС при Президенте РФ. М., 2003.

⁸ См.: Новожилов В.В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М., 1971; Немчинов В.С. Общественная стоимость и плановая цена. М., 1971; Яковец Ю.В. Плановое ценообразование. М., 1986; Очерки политической экономики социализма / АН СССР. М., 1998.

⁹ Ряховская А.Н. Указ. соч.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Конституция Российской Федерации. Ст. 7.

¹³ Ряховская А.Н. Указ. соч.

Поступила в редакцию 03.03.2012 г.

Обоснование мер государственной регулятивной политики в сфере инновационно-модернизационного развития Южного федерального округа

© 2012 В.А. Семидоцкий

кандидат экономических наук, доцент

© 2012 Р.Н. Ешугова, Ю.А. Шамара

Кубанский государственный технологический университет, г. Краснодар

E-mail: semidozki@mail.ru, 4133633@mail.ru, 2102080@mail.ru

Статья посвящена актуальным вопросам государственного регулирования инновационного развития региональных и надрегиональных социально-экономических систем. Авторами делается упор на формирование мер государственной регулятивной политики, которые будут содействовать развитию инновационной региональной подсистемы.

Ключевые слова: инновации, инновационно-модернизационный тип развития региона, региональные социально-экономические системы, государственная регулятивная политика, типологизация регионов, социально-экономическое положение региона, измерение эффектов.

Качественное опережающее развитие любой социально-экономической системы с позиции воспроизводственного подхода выдвигает ряд условий качеству инновационной оболочки, в рамках которой и при помощи которой развивается эта система. Так, в частности, эти требования распространяются в отношении динамики и качества элементов инновационной системы (рис. 1) и региональных компонентов данной системы с позиции генера-

ции, дистрибуции и потребления инновационных продуктов региональными акторами.

Движущими развитие инноватизации надрегионального социально-экономического пространства Южного федерального округа могут явиться:

- развитие крупных городских агломераций (Краснодар, Сочи, Ростов, Волгоград) как образовательных центров;



Рис. 1. Элементы национальной инновационной системы

- развитие конкуренции за счет глобализации и конкурентное давление со стороны зарубежных товаропроизводителей;

- попытки государственной власти ряда регионов (Краснодарский край, Ростовская область) организовать инновационно-промышленные центры и институты инноватизации региональной экономики;

- усиление объективных требований потребительского сообщества к качеству внутреннего продукта;

- условия развития территориально-отраслевых бизнес-интеграций;

- развитие мирового и национального научно-технического прогресса;

- обозначенная федеральными властями догоняющая инноватизация как базовая стратегия развития российской экономики.

Помимо положительно влияющих на развитие инноваций факторов, существуют и сдерживающие силы, формы и методы противодействия которым должны формировать направление государственной субфедеральной экономической политики в сфере инноватизации надрегионального социально-экономического пространства:

- доминирующий в регионах Южного федерального округа бизнес (крупный и средний) имеет инновационные центры в Москве и других крупных городах России, не входящих в состав Южного федерального округа (ЮФО), что в определенной мере сдерживает финансирование развития инновационной генерации в субфедеральной социально-экономической системе. Данный фактор нельзя назвать отрицательно воздействующим на экономику, поскольку производство инновационных продуктов и технологий все же ведется, однако территориально эта деятельность разобщена с процессом внедрения инновационных инициатив в региональную экономику субфедеральной социально-экономической системы, в частности Южного федерального округа;

- развитие образования и науки в Южном федеральном округе имеет недостаточную степень интеграции с бизнесом, что приводит к несогласованию целей научного развития и образования с потребностями бизнеса в части генерации инновационных продуктов;

- неэффективный процесс государственного регулирования инновационной активности бизнеса с позиции институциональных основ (существующие преференциальные политики региональных экономик не дают необходимых и достаточных стимулов для опережающего роста инноватизации геоэкономического надрегионального пространства);

- инфраструктурная несостоятельность институтов инновационного развития. На сегодняшний момент акцент государственного регулирования сделан на формирование мегапроектов инфраструктурного обеспечения и создания инновационных центров, например, государственный мегапроект Сколково. Попытки сформировать региональные точки роста инновационной активности за счет инфраструктурных и институциональных преференций потерпели фиаско из-за определенного дефицита научных кадров, потребителей инновационных продуктов, несостоятельности мер регионального государственного регулирования;

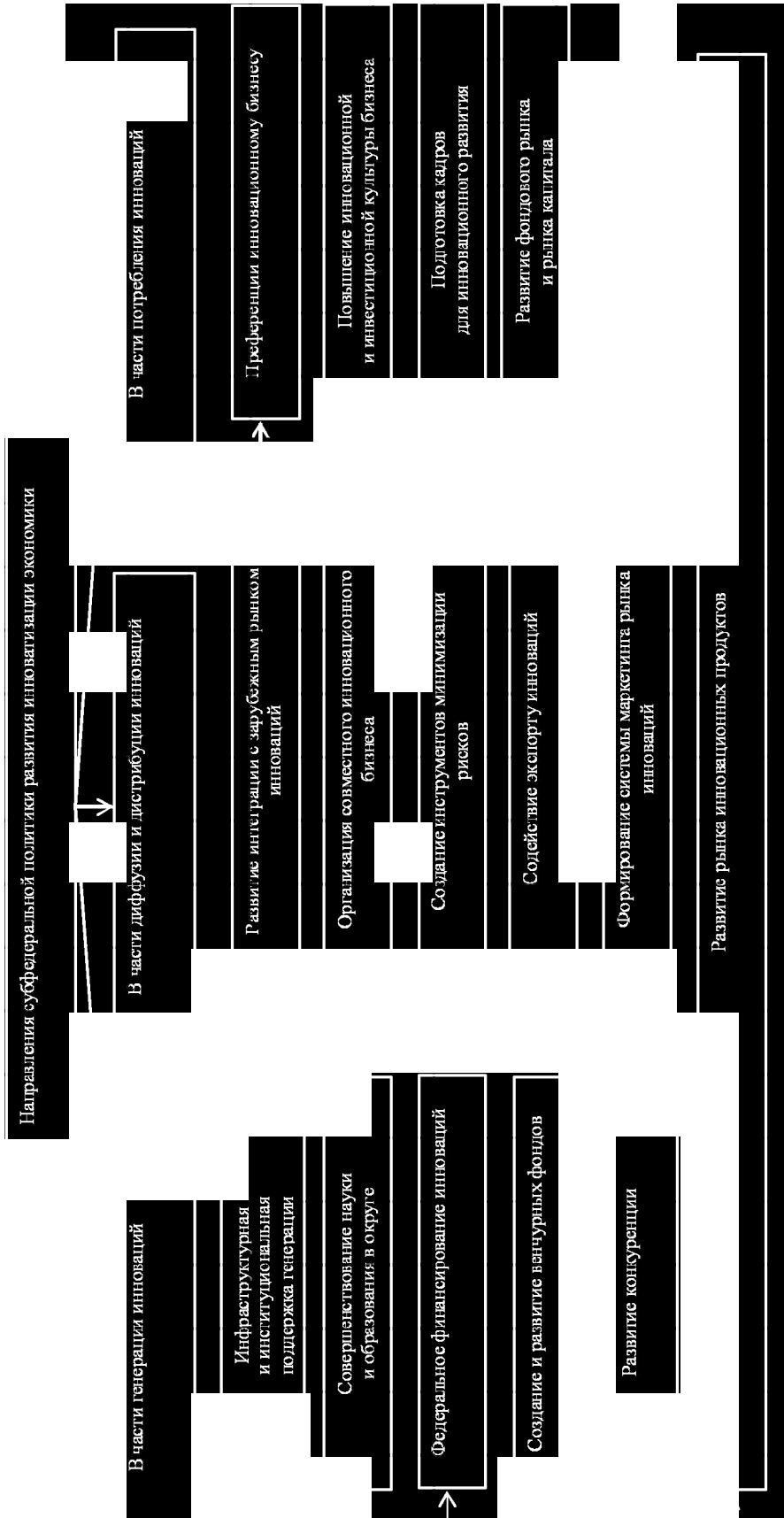
- типы развития региональных экономик в составе субфедеральных экономических систем, которые ориентированы либо на эксплуатацию имеющегося потенциала, либо на прямое субсидирование из федерального центра;

- раскоординированность элементов национальной и субфедеральной инновационной системы, что приводит к структурным диспропорциям в развитии инновационной деятельности хозяйствующих субъектов в регионах.

Существующие зажимы развития инноватизации субфедерального социально-экономического уровня России приводит к тому, что наблюдается и усиливается технологическое отставание ключевых секторов экономики Южного федерального округа, что в свою очередь приводит к снижению конкурентного статуса и перепозиционированию субфедеральной системы в обслуживающее звено мировой экономической системы. Такое позиционирование влечет за собой перераспределение добавленной стоимости и обуславливает ухудшение качества жизни российских граждан.

Следовательно, в контуре субфедерального государственного регулирования развития региональных социально-экономических систем необходимо принять комплекс программно-целевых мероприятий, нацеленных на развитие элементов надрегиональной инновационной системы России.

Формирование генераторов ускоренного экономического роста невозможно представить без инновационной поддержки развития базовых опорных отраслей региональных экономик надрегионального социально-экономического пространства. Однако такое направление является необходимым, но недостаточным в комплексе мер государственной регулятивной политики социально-экономического развития. Для эффективного инновационно-модернизационного развития экономики требуется стратегия и социально-экономическая политика, включающая направ-



ления и меры инновационного системного развития. Основные направления создания и совершенствования элементов инновационной системы субфедерального уровня экономики показаны на рис. 2. М.Г. Лапаева и С.П. Лапаев в своих трудах делают упор на формирование инновационного образования в регионе как основы инновационного развития¹. Мы считаем, что образование - необходимый, но недостаточный элемент инновационной системы. Все направления формирования и совершенствования мер государственного регулирования инноватизации региональной экономики на субфедеральном уровне можно разделить на три больших группы: меры, направленные на генерацию инновационных продуктов и услуг; меры, направленные на совершенствование и ускорение процессов диффузии и дистрибуции инновационных продуктов и решений; меры, направленные на повышение степени и эффективности потребления инновационных продуктов.

Итак, в части содействия генерации инноваций на субфедеральном уровне необходимо следующее:

- Создание или совершенствование институциональных и инфраструктурных условий для ускоренной генерации инноваций. Речь здесь идет о формировании и государственном содействии в развитии институтов инновационной генерации, прежде всего особых экономических технико-внедренческих зон, инновационных инкубаторов и технопарков. Ключевым аспектом при этом является решение вопроса о необходимом и достаточном количестве таких институтов для субфедеральной социально-экономической системы. Эмпирически доказано, что формирование особых экономических зон и технопарков в каждом регионе надрегионального экономического пространства лишено смысла по причине слишком большой региональной концентрации этого института генерации инноваций, т.е. государственные затраты по организации институтов инновационной деятельности будут выше, чем эффект от данной инновационной деятельности. Механизм отдельных элементов инновационной системы приводит в своей работе И.С. Ремезова². Вместе с тем хотелось бы сделать упор на интеграцию государственных инициатив и интересов бизнес-структур.

- Совершенствование науки и образования в округе - комплекс мер по интерференции образовательных и научных программ с целями бизнеса. В данный комплекс мер входит совершенствование образовательных программ, включение в профессорско-преподавательский состав топ-менеджеров регионального бизнеса, органи-

зация программ стажировок для студентов и преподавателей, внедрение интерактивных форм образования.

- Федеральное финансирование инноваций - организация грантов и программ финансовой поддержки научным инновационным школам, коллективам инноваторов, организация конкурсов для молодых ученых.

- Создание и развитие венчурных фондов как институциональный способ организации финансирования генерации инновационных продуктов и решений.

- Развитие конкуренции в регионе и на субфедеральном уровне, отмена прямого государственного субсидирования деятельности хозяйствующих субъектов, процессы глобализации - одно из действенных направлений стимулирования инновационной деятельности как формы приращения конкурентных преимуществ бизнеса.

В части диффузии и совершенствования дистрибуции инновационных продуктов и решений необходимы следующие меры государственного регулирования:

- Развитие интеграционных связей с зарубежным глобальным рынком инноваций. В рамках этого государству необходимо осуществлять представительские функции и формировать благоприятные условия для диффузии зарубежных инноваций на российский (и, в частности, субфедеральный) рынок российских инновационных продуктов.

- Организация совместного бизнеса, которая будет стимулировать процессы инноватизации российского бизнеса за счет диффузии зарубежных инновационных решений, при этом часть активов, например территории или имущественные комплексы, будет предоставлять отечественный бизнес, а технологическую и инновационную оболочку - зарубежные партнеры, а также содействовать развитию инвестиционного климата региона. Механизм влияния инноваций на инвестиционный климат региона подробно описала в своей работе И.А. Рашидова³.

- Формирование комплекса мер снижения инновационных рисков. В данную группу мер можно включить комплекс мероприятий, направленных на формирование институтов финансового, маркетингового, юридического тестирования инновационных инициатив, оценку их привлекательности для бизнеса и определение их стоимости для потенциального вовлечения в венчурные схемы организации бизнеса на основе эксплуатации инновационных идей.

- Содействие экспорту инноваций. Таможенная и тарифная политика должны стимулировать абсолютно свободное проникновение инно-

вационных продуктов на отечественный рынок, а продуктам, выпущенным на основе эксплуатации инноваций за рубежом, должны быть выставлены определенные таможенные и тарифные барьеры.

Система инновационного маркетинга должна стимулировать диффузию и продвижение инновационных продуктов от их производителей к потребителям.

Для стимулирования потребления инновационных продуктов акторами субфедеральной социально-экономической системы необходимо реализовать следующие меры государственного регулирования:

- Формирование и институциональное совершенствование преференциальной политики инновационного бизнеса, создание условий налогового, кредитного, территориального и инфраструктурного благоприятствования.

- Повышение инновационной и инвестиционной культуры инноваций и инвестиций за счет повышения образовательного уровня топ-менеджмента предприятий в части инновационного и инвестиционного менеджмента, финансового анализа, соискания заемного капитала и формирования оптимального инновационного и инвестиционного бизнес-портфелей.

- Подготовка кадров для инновационного развития - формирование и реализация образовательных программ в отношении менеджмента

предприятия в части инновационного анализа, оценки инновационной эффективности бизнеса, умения оценить стоимость заемного капитала во времени, управления проектами и т.п.

Развитие фондового рынка и рынка финансовых инструментов, которое даст возможность доступа к дешевому заемному капиталу и сформирует цивилизованные процедуры капитализации инновационного бизнеса, а также позволит развиваться венчурному бизнесу как основе коммерциализации инновационных идей и технологических решений.

Все вышеуказанные меры государственной субфедеральной инновационной политики положительно скажутся не только на развитии субфедерального рынка инновационных продуктов, но и создадут необходимые условия для реализации стратегии сфокусированной дифференциации, создания генераторов и территорий ускоренного роста в рамках субфедерального регулирования развития социально-экономических систем.

¹ Лапаева М.Г., Лапаев С.П. Формирование инновационного образования в регионе // Экон. науки. 2012. □ 1.

² Ремезова И.С. Национальная инновационная система: теория и особенности экономического развития // Экон. науки. 2011. □ 5.

³ Рашидова И.А. Инвестиционная деятельность как фактор инновационного развития региона // Экон. науки. 2011. □ 11.

Поступила в редакцию 04.03.2012 г.

Развитие государственного финансового механизма обеспечения услуг социальной защиты населения

© 2012 Б.Ю. Алисултанов

Дагестанский государственный педагогический университет

им. Гамзата Цадаса, г. Махачкала

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассматриваются состояние и направления развития государственного финансового механизма предоставления услуг социальной защиты населению.

Ключевые слова: финансирование, социальная сфера, финансовое обеспечение, нормативы, адресная помощь.

Материальную основу системы финансового обеспечения социальной защиты населения составляют финансовые ресурсы - совокупность денежных средств, потенциально и фактически обеспечивающих функционирование системы социальной защиты. Потоки финансовых ресурсов пронизывают всю институциональную структуру сферы социальной защиты, образуя систему ее финансового обеспечения в широком и узком ее понимании. Каждый институт социальной защиты имеет свою видовую структуру финансовых ресурсов и свои характерные особенности их движения - формирования и использования.

Финансирование социальных услуг осуществляется в основном государственными и муниципальными органами власти. Расходы на социальную сферу представляют важнейшую составную часть расходов бюджетов всех уровней. Социальные расходы покрываются как за счет общих, так и за счет целевых, специальных налоговых поступлений в государственный бюджет.

В силу особой природы социальных услуг частный сектор не заинтересован, как правило, финансировать социальные услуги общественного сектора. Поэтому рост социальной сферы обусловлен увеличением объема бюджетного финансирования, которое в свою очередь зависит от доходной базы бюджета.

Финансирование экстенсивного расширения социальных услуг не может сопровождаться безграничным ростом социальных платежей. Граждане и предприниматели не заинтересованы в увеличении налогового бремени. Существует предел роста налоговых поступлений, после которого наступает антистимулирующий эффект и появляются застойные явления в экономике.

В России проблема соотношения налоговых поступлений и налогового бремени юридических и физических лиц, с одной стороны, и объе-

ма бюджетных расходов на социальную сферу - с другой, оказалась еще более острой, чем в странах с развитой рыночной экономикой. В современных условиях социальный популизм стал серьезным фактором давления на законодательную и исполнительную власть, которая вынуждена принимать ряд социальных законов и постановлений, не имеющих реального финансового обеспечения.

В последние годы произошло существенное уменьшение расходов на фоне сокращения налоговых поступлений в связи с экономическим спадом производства. Осуществлен процесс приватизации предприятий, оказывающих некоторые виды услуг, ранее относящихся к государственному сектору, например, услуги предприятий бытового обслуживания, некоторые услуги учреждений культуры, спорта и т.д., а ряд других услуг, например, жилищно-коммунальные, находится в стадии реформирования. Однако дальнейшее снижение государственных социальных расходов путем коммерциализации многих социально-культурных услуг наталкивается на ограниченность платежеспособного спроса большинства населения. Сворачивание социальной сферы по мере сокращения бюджетных поступлений вызывает нарушение процесса воспроизводства человеческого фактора.

В сложившихся социально-экономических условиях доминирующим направлением финансирования социальной сферы является прямое бюджетное финансирование, базирующееся на подушевых нормативах. Оно предоставляет широкую финансово-экономическую самостоятельность учреждениям и организациям бюджетной сферы. Для повышения обоснованности нормативного финансирования отраслей социальной сферы важное значение имеет разработка минимальных социальных стандартов, являющихся основой разработки минимальных норм бюджетного финансирования - федерального компонента

норматива финансирования социальной сферы и, соответственно, минимально необходимых бюджетов на разных уровнях управления, благодаря этому может быть обеспечено единое финансовое пространство и введен обоснованный механизм вертикального и горизонтального регионального выравнивания. Это имеет важное значение для осуществления взвешенной социально-трансфертной политики.

На уровне учреждений и организаций социальной сферы происходит трансформация одноканального финансирования с системой оперативного управления в многоканальное финансирование на принципах некоммерческого хозяйствования. Бюджетное финансирование социальных отраслей не замещается, а дополняется внебюджетным финансированием. Кроме того, прямое бюджетное финансирование сочетается с косвенным через механизм предоставления налоговых льгот как государственным организациям, так и субъектам выделения внебюджетных средств. Финансирование в некоторых отраслях социальной сферы (здравоохранение, пенсионное обеспечение и т.д.) в последние годы стало строиться на страховых началах, что обеспечивает взаимосвязь размера выплат и общего трудового вклада. Поскольку система трудовых мотиваций при страховых методах финансирования на основе распределительного принципа в некоторых социальных отраслях оказалась недостаточно эффективной, для их усиления требуется осуществить переход к обязательному накопительному принципу аккумулирования финансовых средств. Повышению эффективности бюджетного финансирования способствует использование модели персонализированного финансирования социальных потребностей населения (МПФ). Существует два варианта МПФ, основанных на разных принципах предоставления социальных услуг:

1. Универсальный принцип предоставления социальных услуг всем членам общества или всем членам определенной категории населения (например, ветераны войны) без проверки нуждаемости. Предоставление социальных услуг потребителям осуществляется через механизм различных социальных сертификатов - страхового полиса, личного образовательного кредита и т.д. Финансирование потребителя через механизм социальных свидетельств добавляет фактор конкуренции в систему финансирования социальной сферы. Только в этом случае можно создать условия для прямого адресного финансирования потребителей конкретных социальных услуг. Это позволяет преодолеть усиливающуюся в последнее время тенденцию чрезмерной бюрократизации социальной инфраструктуры.

2. Принцип адресности предоставления потребителям социальных услуг с дифференциацией на-

селения по уровню нуждаемости. Речь может идти о введении единого пособия по нуждаемости. Однако для этого необходимо установить критерии нуждаемости и структуру самой выплаты. По сравнению с бюджетным финансированием оказываемых социальных услуг, не ориентированным по своей природе на возвратный и платный характер, адресное финансирование с помощью целевых свидетельств дает возможность выделить общественный сектор в отдельных сегментах социальной сферы.

Такая разновидность софинансирования социальной сферы отвечает требованиям социальной справедливости. Она исключает возможность получения бесплатно или на льготных условиях социальных услуг высоко- и среднеобеспеченными слоями населения. Они должны приобретать социальные услуги по рыночным ценам, оплачивая их за счет средств семейного бюджета. С точки зрения финансирования социальных расходов адресный характер социальной помощи рассматривается как самый эффективный метод социальной политики, поскольку переносит социальную нагрузку с государственного и муниципальных бюджетов на семейный.

В последнее время перспективным направлением повышения эффективности бюджетного финансирования социальной сферы становится финансирование через госзаказы, госпрограммы, фонды, гранты и контракты, которые размещаются на конкурсной основе как между государственными некоммерческими, так и негосударственными некоммерческими организациями. Но указанный способ бюджетного финансирования социальных услуг не является альтернативой базовому нормативному бюджетному финансированию. Обладая некоторыми достоинствами (гибкостью и динамичностью, адресностью в получении финансовых средств), он не лишен определенных недостатков и прежде всего нестабильности финансовых поступлений. Это ограничивает возможности широкого применения данного способа финансирования, в связи с чем целесообразно базовое бюджетное финансирование дополнять финансированием через контракты, гранты и фонды.

Можно выделить следующие основные направления развития финансового обеспечения социальной защиты населения в Российской Федерации:

- обеспечение адресности социальной помощи;
- приведение расходных обязательств в соответствие с доходными возможностями органов власти, которые уполномочены финансировать социальную помощь населению;
- повышение эффективности социальной помощи.

Повысить эффективность социальной помощи можно обеспечением адресности и предоставле-

нием равных возможностей доступа к социальной поддержке тех граждан, которые реально в ней нуждаются.

Предоставление социальной помощи семьям с доходами ниже официального прожиточного минимума, т.е. соблюдение принципа адресности, позволит сократить контингент получателей и повысить долю социальных трансфертов в доходах малообеспеченных слоев населения. Таким образом, достигается вертикальное равенство, т.е. происходит перераспределение дохода от богатых слоев населения в пользу малообеспеченных.

Предоставление равных возможностей доступа к социальной поддержке тех граждан, кто реально в ней нуждается, обеспечивает горизонтальное равенство и исключает доступ к ней прочих категорий населения.

На эффективность социальной помощи также влияет отношение объема трансфертов, достигающих тех граждан, которые реально в ней нуждаются, к общему объему социальной помощи.

В конечном итоге эффективность социальной политики зависит от адекватности принципов социального обеспечения.

Социально-экономические реформы, осуществляемые в ходе становления в России рыночной экономики, привели к радикальным переменам в жизни общества. Важнейшим их следствием стали преобразования в форме собственности, сводившиеся, в частности, к возникновению наряду с государственными негосударственных форм хозяйствования. В полной мере эти процессы охватили и социальную сферу. Последствия оказались противоречивыми, прежде всего потому, что параллельно с традиционным государственным бесплатным обслуживанием начал формироваться рынок социальных услуг.

В связи с появлением негосударственных учреждений социального обслуживания изменилось предложение и у людей появилась реальная возможность выбора наиболее предпочтительных форм медицинского обслуживания, страхования и т.п.

Благодаря стабильной экономической ситуации в регионе, финансирование здравоохранения как из бюджета, так и из средств обязательного медицинского страхования в отчетном году значительно улучшилось. Планомерное и устойчивое финансирование учреждений здравоохранения позволило сократить дефицит Программы государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью. Внедрены новые технологии в медицинскую практику, стали применяться лекарственные препараты нового поколения, что сделало медицинскую помощь более эффективной. Произошли изменения в структуре обслуживания: резко возросла доля платных социальных услуг при одновременном снижении удельного веса бесплатного обслуживания, чему в значительной мере способствовала сложившаяся экономическая ситуация в России. Социальная защита оказалась во многом уравнилительной, не адресной и потому недостаточной и неэффективной. Особенно заметно ухудшилось материальное положение пенсионеров, инвалидов и многодетных семей, т.е. наиболее уязвимых, малообеспеченных социальных групп населения России.

Социальная помощь в рамках социальной защиты населения в современной России существует в форме выплаты за счет средств федерального бюджета: ежемесячных пособий для граждан, имеющих детей до полутора лет (см. таблицу) и детей старше 1,5 года до достижения ими 16 лет или 18 лет (в случае учебы с отрывом от производства). Размер пособия - 70 (140) руб. на 1 ребенка. Основанием для его получения является персональное подтверждение того, что доходы на 1 члена семьи находятся на уровне ниже прожиточного минимума в регионе. Названные выплаты составляют менее 0,3 % к ВВП.

За последние несколько лет значительные изменения произошли и в размерах пособий по беременности и родам (в 2008 г. - 23 400 руб.; в 2009 г. - 25 390 руб.; в 2010 г. - 34 583 руб., а также размер

**Размеры денежных пособий для граждан, имеющих детей
в возрасте до полутора лет, в 2008–2010 гг.**

Период	Размер индексации	Единовременное пособие при рождении ребенка (а также при передаче ребенка в семью), руб.	Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет		
			Минимальный размер		Максимальный размер
			за первым ребенком, руб.	за вторым и последующими детьми, руб.	
Базовый размер	-	8000	1500	3000	6000
С 01.01.2008 по 30.06.2008	1,085	8600	1627,5	3255	6510
С 01.07.2008 по 31.12.2008	1,0185	8840,58	1657,61	3315,22	6630,44
С 01.01.2009	1,13	9989,86	1873,1	3746,2	7492,4
С 01.01.2010	1,10	10 988,85	2060,41	4120,82	13 833,33

материнского капитала (в 2008 г. - 276 250 руб.; в 2009 г. - 312 162,5 руб.; в 2010 г. - 343 378,8 руб.).

С 1 января 2007 г. по 31 декабря 2010 г. выдано более 2,6 млн. государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал, в том числе в 2010 г. 789,4 тыс. сертификатов.

С начала 2010 г. свыше 53 тыс. семей, у которых дети родились в 2007 г., приняли решение о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала, в том числе на улучшение жилищных условий - 47,8 тыс. семей на сумму 15,2 млн. руб., на оказание образовательных услуг - 5,3 тыс. семей на сумму 282 млн. руб., на накопительную часть трудовой пенсии - 326 женщин на сумму 54 млн. руб.¹

Практически во всех регионах ежемесячное пособие на детей из многодетных семей выплачивается в повышенном размере. Дополнительно к единовременному пособию при рождении ребенка в ряде регионов выплачивается региональное единовременное пособие, размер которого дифференцирован в зависимости от очередности рождения ребенка.

В ряде субъектов Российской Федерации осуществляются выплаты многодетным семьям на детей, не посещающих дошкольные образовательные учреждения, а также обеспечивается бесплатное питание в общеобразовательных учреждениях и бесплатное лекарственное обеспечение по рецептам врача.

С января 2008 г. введены два новых вида пособий, адресованных семьям военнослужащих по призыву. Детям данной категории граждан предусмотрена выплата ежемесячного пособия на каждого ребенка в возрасте до 3 лет в размере 6 тыс. руб., в 2009 г. - 6780 руб. (2010 г. - 7458 руб., 2011 г. - 7942 руб.).

Минимальный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком в 2009 г. составил 1873 руб., так же как и размер данного пособия неработающим гражданам по уходу за первым ребенком (2010 г. - 2060 руб., 2011 г. - 2194 руб.) и 3746 руб. - за вторым и последующими детьми (2010 г. - 4120 руб., 2011 г. - 4388 руб.)².

За последние годы по отношению к ВВП финансовые ресурсы и выплаты не изменились, но произошло усиление финансовых позиций института социального обеспечения и ослабление позиций института социального страхования.

Развитие процессов бюджетного федерализма, перераспределение властных полномочий между центром и регионами приводят к тому, что все более позитивную роль играют бюджеты субъектов Российской Федерации. Они в настоящее время финансируют все, что относится к жизнеобеспечению населения на территории. Территориальные бюджеты имеют гораздо большую социальную направленность, чем федеральный бюджет, они финанси-

руют более 70 % расходов на народное хозяйство, в среднем около 80 % расходов на социально-культурные мероприятия, территориальные бюджеты лучше справляются с возвратом кредитов. Однако лишь 12 из 89 бюджетов субъектов Федерации являются донорами, все остальные дотационные.

Уровень бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации различен и не всегда имеет тенденцию к стабилизации. Высокая степень бюджетной обеспеченности дает основание регионам относительно самостоятельно решать конкретные задачи в социальной области. В этой ситуации данные регионы, получив определенное преимущество, должны активно стимулировать работу по нормированию социальных расходов, обеспечивая тем самым развитие всей системы социальной стандартизации в России. Субъекты Российской Федерации с низкой бюджетной обеспеченностью вынуждены пока регулировать социальные расходы с помощью механизма бюджетного регулирования.

В данной связи формирование финансовых нормативов, по нашему мнению, должно происходить с учетом следующих условий:

1) максимально возможное использование существующих законодательных и подзаконных актов, прямо или косвенно определяющих материально-вещественные показатели социальных норм и нормативов ("минимальный социальный стандарт");

2) возможность разработки законодательных актов, регламентирующих неурегулированные вопросы финансирования социальной сферы;

3) необходимость учета основных социально-экономических и природно-географических особенностей отдельных районов и территорий внутри субъектов Федерации;

4) объективность подхода в определении финансовых нормативов применительно к конкретным районам и городам;

5) применимость единых для всех районов и городов корректирующих коэффициентов ("бюджетных ограничителей"), отражающих уровень доходов, в случае невозможности выполнения всех законодательных актов, затрагивающих социальную сферу (в финансовом обеспечении).

Решение поставленных целей и задач осуществляется через реализацию трех основных механизмов.

1) создание нормативной базы бюджетного финансирования социальной сферы;

2) выравнивание уровней бюджетного финансирования проблемных регионов;

3) создание системы бюджетных ограничителей.

¹ Казибекова Н.А. Формирование услуг социальной защиты и помощи населению: монография. Махачкала, 2009.

² Там же.

Экономическая теория