

с потребителями, поставщиками и другими организациями (партнерами) для достижения основной цели в области

качества – предоставления образовательных услуг, полностью удовлетворяющих требованиям потребителей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Карлофф Б. Деловая стратегия. М.: Экономика, 2007. 239 с.
2. Карнаухов С. Б. Методы анализа и обработки данных для мониторинга регионального рынка образовательных услуг. М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2007. 236 с.
3. Кастельс М. Информационная эпоха: Экономика, общество и культура : пер с англ. / под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ. 2000, 89 с.
4. Качалов В. А. Системы менеджмента на основе ISO 9001:2008, ISO19001:2004, OHSAS18001:2007 и ILO-OSH 2001. Конспект системного менеджера: в 2 т. Т. 1. М.: ИздАТ, 2009. 356 с.
5. Келс Г. Р. Процесс самооценки. М.: МОНФ : Изд. центр науч. и учеб. программ, 2008. 263 с.

REFERENCES

1. Karloff B. Business strategy. M.: Economics, 2007. 239 p.
2. Karnaukhov S.B. Methods of analysis and data processing for the regional market of educational services monitoring. M.: Publishing house of the Russian academy of economics, 2007. 236 p.
3. Castels M. Information epoch: Economics, society and culture: translation from English / under the scientific editing of O.I. Shkaratan. M.: GU VShE. 2000, 89 p.
4. Kachalov V. A. Management system on the basis of ISO 9001:2008, ISO19001:2004, OHSAS18001:2007 and ILO-OSH 2001. Guidelines for the system manager: in 2 volumes. V. 1. M.: IzdAt, 2009. 356 p.
5. Skels G. P. Self-evaluation process. M.: MONF: Publishing center of scientific and training programs, 2008. 263 p.

03. – РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 336.1
ББК 65.261.31

Бухвальд Евгений Моисеевич,
д-р экон. наук, профессор,
зав. сектором региональной политики и местного самоуправления Института экономики РАН,
г. Москва,
e-mail: buchvald@mail.ru;
Лукьянова Анна Васильевна,
канд. экон. наук, доцент,
ведущий бизнес-аналитик АТ Консалтинг
(практика федеральных программ, блок региональные услуги),
г. Москва,
e-mail: avlukyanova@yandex.ru

ПЕРЕДАЧА ПОЛНОМОЧИЙ И УСИЛЕНИЕ РОЛИ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО ЗВЕНА УПРАВЛЕНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ РОССИИ¹

TRANSFER OF THE AUTHORITIES AND ENFORCEMENT OF THE SUB-FEDERAL COMPONENT OF MANAGEMENT IN ESTABLISHING THE INNOVATION ECONOMICS IN RUSSIA²

Статья посвящена вопросам формирования экономических, правовых и иных предпосылок, обеспечивающих более значительную роль субфедерального (т. е. регионального и муниципального) управления в реализации приоритетов инновационного обновления российской экономики. В статье подчеркивается, что перераспределение полномочий должно быть подкреплено расширением финансовой

базы и стимулов для региональных и местных бюджетов. Ставится вопрос о децентрализации полномочий как одной из наиболее важных задач на пути модернизации российской экономики, публичности и открытости деятельности органов власти, дальнейшего совершенствования межбюджетного регулирования и укрепления доходной базы региональных и местных бюджетов.

¹ Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами, оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» проект № 11-12-34006а/В.

² The research is being performed under the financial support of RGNF and the Volgograd region Administration within the frame of the scientific-research project 'Improvement of the mechanisms of management of municipal finances, optimization of the budget expenses into the socially valuable industries', project # 11-12-34006a/B.

The article has examined the issues of establishing the economic, legal and other preconditions providing the more significant role of the sub-federal (i.e. regional and municipal) management in the implementation of priorities of the innovation renewal of the Russian economics. The article has underlined that the re-distribution of the authorities should be supported by enlargement of financial basis and incentives for the regional and local budgets. The issue of de-centralization of the authorities as one of the most important tasks on the way of the Russian economics modernization has been raised; the issues of publicity and openness of the authorities activity, further improvement of the inter-budgetary regulation and enforcement of the revenue basis of the regional and local budgets have been presented.

Ключевые слова: российская экономика, инновации, региональное управление, муниципальное управление, расходные полномочия, федерализм, межбюджетные отношения, бюджет, модернизация экономики, институт местного самоуправления.

Keywords: Russian economics, innovations, regional management, municipal management, cost authorities, federalism, inter-budgetary relations, budget, modernization of economics, local self-government institution.

Инновационная экономика и стратегия регионального развития

Взаимодействие общегосударственного уровня инновационной политики с субфедеральными структурами управления должно в полной мере учитывать природу России как государства федеративного типа. Только это способно придать этой политике черты целостности, а также сбалансированности интересов федерации и ее регионов. Между тем в последнее десятилетие роль субъектов Федерации в реализации стратегии инновационного развития российской экономики оказалась явно заниженной. За этот период регионы России утратили (или так и не получили) многие важные и необходимые для них полномочия в сфере инвестиционной, инновационной и налогово-бюджетной политики. В результате избыточный централизм властно-управленческих полномочий стал одним из наиболее существенных препятствий на пути модернизации экономики страны.

С этой точки зрения следует позитивно оценить то, что, выступая на Санкт-Петербургском экономическом форуме 17 июня 2011 г., Д. А. Медведев поставил вопрос о децентрализации полномочий как одной из наиболее важных задач на пути модернизации российской экономики. Он отметил: «Федеративный характер нашего государства должен быть мотором развития нашей огромной и многообразной страны и работать на наше конкурентное преимущество. В современном мире невозможно управлять страной из одной точки, тем более, когда речь идет о такой стране, как Россия...». В ноябре 2011 г., на заседании Государственного совета РФ в г. Хабаровске Д. А. Медведев уже более четко охарактеризовал эту проблему, подчеркнув, что «...российская модернизация, модернизация экономики не может быть модернизацией, которая идет из центра. Она должна опираться на активность граждан, на местные региональные инициативы».

Идея передачи полномочий на региональный уровень вновь была подтверждена на заседании Государственного совета РФ в Москве 26 декабря 2011 г., где ставился вопрос не только о передаче полномочий на региональный уровень, но и об их обеспечении достаточными собственными

финансовыми ресурсами. Как существенную новацию можно рассматривать предложения о передаче полномочий на региональный уровень на асимметричной основе, а также о введении дифференцированных налоговых режимов для субъектов Федерации. Разумеется, такие предложения нуждаются в серьезном осмыслении и, возможно, в пилотной апробации, что также было озвучено на заседании Государственного совета.

В настоящее время экономико-правовые реалии России как государства федеративного типа характеризуются сложным, крайне неоднородным пространством инновационного развития. При этом, как показали проведенные исследования, эта неоднородность в количественном выражении существенно превышает те разрывы, которыми мы традиционно привыкли мерить экономическую дифференциацию субъектов Федерации (например, по душевой величине ВРП) [1]. Это показывают, что задачи инновационной модернизации не могут эффективно решаться лишь с общегосударственного уровня управления. Игнорировать роль субъектов Федерации, а во многом и роль муниципального звена управления здесь невозможно. Это верно, как и то, что в последнее время круг полномочий органов субфедерального управления, осуществляемых ими в связи с регулированием и поддержкой инновационного процесса, научно-технической деятельности и пр., как было сказано выше, постоянно сужался.

Длительное время для решения данной задачи вообще не было никакой «отправной точки», т. е. отсутствовало исчерпывающее законодательное регулирование полномочий субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере инновационной политики и ее государственной поддержки. Это крайне важно, поскольку, несмотря на все новации, наше законодательство по полномочиям органов публичной власти (особенно по бюджетному процессу, т. е. по бюджетно-расходным полномочиям) в преимущественной мере до последнего времени продолжало строго следовать формуле «разрешено только то, что разрешено». Это практически не позволяло сделать инновационный процесс во всех его стадиях полноправным объектом эффективной государственной политики поддержки, в частности мерами налогово-бюджетного стимулирования. В равной мере отсутствовало и исчерпывающее определение соответствующего круга регулятивных полномочий каждого из уровней публичного управления. Эта проблема уже давно взывала к своему правовому урегулированию. Правда, в отсутствие соответствующего федерального закона субъекты Федерации имеют право на «опережающее законодательство», которое они активно используют в последние годы. Проблема, однако, в том, что в этой ветви законодательства наблюдается содержательная разногласица. Опыт показывает, в что в отсутствие системного федерального регулирования законы субъектов Федерации во вопросам инновационной деятельности и ее государственной поддержки малопродуктивны.

Однако в итоге, несмотря на наличие ряда законопроектов, касающихся основных признаков инноваций, национальной инновационной системы, инновационного процесса и его государственной поддержки, федеральный законодатель пошел по пути решения данной задачи за счет внесения ряда дополнений в Федеральный закон «О науке и научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ [2]. В 2011 г. Федеральным законом от 21.07.2011 № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической

политике» [3] были формально закреплены такие понятия, как «инновация», «инновационный проект», «инновационная деятельность», «инновационная инфраструктура».

Так, в соответствии с этим законом инновации – введенный в употребление новый или значительно (?) улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях; инновационная деятельность – деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности.

Наряду с этим новая версия Федерального закона «О науке и научно-технической политике» № 127-ФЗ содержит и указания на основные цели, принципы и субъекты государственной поддержки инновационной деятельности (ст. 16-2). Так, согласно закону, государственная поддержка (как на федеральном, так и на региональном уровне) инновационной деятельности – через реализацию целевых программ, подпрограмм и проведение отдельных мероприятий – может осуществляться в таких формах, как предоставление льгот по уплате налогов, сборов и таможенных платежей; предоставление образовательных услуг, информационной и консультационной поддержки, а также содействия в формировании проектной документации; формирование спроса на инновационную продукцию через систему закупок для государственных нужд; финансовое обеспечение, развитие инновационной инфраструктуры и пр. При этом особо отмечается, что поддержка инновационной деятельности в формах, предусмотренных данным законом, может осуществляться также и органами местного самоуправления.

При этом закон не разделяет цели и основные направления такой поддержки, характерные именно для федерального и для регионального уровня государственного управления. Однако хорошо известно, что эти уровни государственного управления качественно различаются как по кругу имеющихся полномочий, так и по объему доступных экономических ресурсов. В результате положения данного закона, особенно для субъектов Федерации и органов местного самоуправления, явно имеют преимущественно «рамочный» характер, сложно «проецируемый» на реальную практику регионального и муниципального управления. Строго говоря, данный документ (в форме, близкой к т. н. «добровольным полномочиям») лишь констатирует возможность подобной поддержки и ее основные формы, но обходит стороной конкретные инструменты, которые на деле доступны российским регионам и органам муниципального управления в целях поддержки различных субъектов инновационной деятельности.

Закон не учитывает и то, что возможности российских регионов по осуществлению мер инновационной политики существенно различны, и подходить к ним в этой связи «с единой меркой» просто непродуктивно. Остается актуальной идея разработки и принятия особого федерального закона об инновационной деятельности и ее государственном регулировании (стимулировании) с целью более конкретного изложения названных выше полномочий и практических инструментов их реализации на каждом уровне управления.

По нашему мнению, существенное усиление роли субфедерального звена управления в политике инновационной модернизации российской экономики возможно

только на основе соответствующей типизации регионов. В рамках подобной типизации необходимо выделить регионы-лидеры по таким параметрам, как величина и структура инновационного потенциала, наибольший вклад в инновационные процессы по экономике России в целом и наибольшая мера зависимости экономического развития самого региона от параметров функционирования его инновационного комплекса. Именно эти регионы и должны в первую очередь получить дополнительные полномочия в сфере инновационной политики при готовности взять на себя одновременно и значительно большую меру ответственности за достижение в этом направлении высоких экономических и социальных результатов. Это так же верно, как и то, что всякая избыточная децентрализация государственной инновационной политики, тем более исключительно со ставкой на узкую группу регионов-лидеров, была бы серьезной ошибкой. Крайне опасно представление о том, что некие отдельные «точки» в состоянии в полной мере реализовать идею инновационной модернизации российской экономики, даже если, даже сами по себе достаточно хорошо организованы и обеспечены, они будут действовать в экономическом пространстве, инвестиционно неблагоприятном и отторгающем саму идею инноваций в производстве.

Инновационная модернизация должна способствовать консолидации экономического пространства страны, а не формированию еще больших межрегиональных различий, способных вызвать уже проблемы не только экономического, но и социально-политического плана. В этой связи как составная часть стратегии регионального развития, инновационная политика страны должна, помимо прочего, учитывать этапность и многообразие форм вхождения регионов различного типа в экономику инновационного типа (через высокотехнологичные промышленные производства; через инновации в сфере АПК; через информационные технологии; через современные технологии коммуникаций и сервиса и пр.), а также баланс «точной стратегии» стимулирования инноваций и усилий по улучшению общих экономических, правовых и институциональных характеристик всего пространства инновационного развития.

Децентрализация полномочий – необходимое условие «инновационного прорыва»

Конкретизация путей решения поставленной проблемы – усиление роли регионов в формировании экономики инновационного типа – требует ответа на два вопроса. Во-первых, какие полномочия следует передать на субфедеральный (прежде всего региональный) уровень управления, чтобы сделать его полноценным субъектом политики инновационной модернизации экономики. Во-вторых, как наиболее целесообразно осуществить такую передачу полномочий с правовой точки зрения.

Для подготовки предложений, касающихся реализации выдвинутых в 2011 г. инициатив по перераспределению полномочий, в июне того же года были созданы две «Рабочие группы» [4]. Рабочая группа Д. Козака работала над проблемой перераспределения полномочий, а группа А. Хлопонина – над проблемой совершенствования межбюджетных отношений. Доклады были представлены в декабре 2011 г., но в полной мере обнародованы не были, и, насколько нам известно, в целом они не получили положительной оценки. Имеющаяся информация говорит о том, что группой Козака к передаче на субфедеральный (т. е. региональный и местный) уровень предлагалось примерно

100 федеральных полномочий³. В основном это контрольно-надзорные полномочия в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей, ветеринарии, государственного земельного контроля, гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности, охраны труда, кадастровой оценки недвижимости и регистрации прав на недвижимое имущество. Нельзя сказать, что это полномочия совершенно малозначимые для управления развитием территории. Однако до уровня требований, диктуемых приоритетами современного этапа социально-экономического развития страны, они также явно «не дотягивают».

Кроме того, группа Козака сделала акцент на передаче полномочий регионам не как собственных, а как делегированных. В итоге вместо экономически значимой и инновационно ориентированной передачи полномочий регионам появилась модель «квазидецентрализации», едва ли способная существенно заинтересовать и воодушевить субъекты Федерации на активную позицию в вопросах инновационного развития их экономики.

Здесь надо еще раз обратить внимание на то, что в своих выступлениях Д. А. Медведев не просто говорил о перераспределении (децентрализации) полномочий. Он достаточно четко определил «мейнстрим» этой акции – создание правовых, экономических и институциональных условий для усиления роли субфедерального звена управления (прежде всего, субъектов Федерации) в решении задач инновационной модернизации российской экономики. Между тем, предлагаемые сегодня к перераспределению полномочия лишь косвенно относятся к задачам инновационной модернизации и не способствуют в достаточной мере тому, чтобы регионы, а также экономически ведущие муниципальные образования России стали полноценными субъектами политики модернизации.

На наш взгляд, идея существенной активизации деятельности органов регионального управления как субъектов политики инновационной модернизации российской экономики осуществима только в том случае, если федеральное законодательство предоставит субъектам Федерации полномочия регламентировать различные процедуры по развитию и внедрению инноваций при сотрудничестве органов их власти с негосударственным сектором экономики. Сказанное также касается права формировать совместно с негосударственным сектором предприятия (фирмы) действующие активизации инновационных процессов и внедрения инноваций. Наконец, это право в согласованных рамках участвовать в управлении федеральным имуществом инновационной сферы, возможности более активного и разнообразного налогового регулирования и стимулирования инновационной деятельности всех ее видов.

Другая «сторона медали» состоит в том, чтобы выбрать наиболее целесообразный путь передачи данных полномочий на субфедеральный уровень. Федеральный закон способен осуществить такое разграничение или перераспределение полномочий лишь на симметричной основе. Будет ли это удовлетворительным решением проблемы, учитывая исключительную степень дифференциации субъектов Федерации по наличию у них инновационных потенциалов как объекта управления? Мы полагаем, что нет.

По нашему мнению, необходимо, чтобы закон регулировал полномочия субъектов Федерации в сфере инновационной политики на двух уровнях. На первом уровне – «твердо»

(законодательно) закрепляемые полномочия всех субъектов Федерации в данной сфере. На втором уровне – полномочия в сфере инновационной политики, которые по соглашению (ст. 26.8 Федерального закона от 06.10.1999 184-ФЗ (ред. от 23.04.2012) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5]) могут передаваться отдельным субъектам Федерации – лидерам инновационного развития, причем критерии данного лидерства могут определяться отдельно, например особым постановлением Правительства РФ. Как мы полагаем, эта передача полномочий, основанная на балансе инициативы и ответственности регионов, могла бы затронуть дополнительные права на управление объектами федеральной собственности, на финансирование различных научных учреждений и иных субъектов инновационной деятельности, их дополнительное налоговое стимулирование за счет налогов, поступающих в региональный бюджет, и пр.

Действительно, усилия регионов по развитию и полному использованию их инновационного потенциала должны быть подкреплены не только полномочиями, но и стимулами с целью решения на этой основе их хозяйственных и социальных проблем. Несправедливо, если практически весь налогово-бюджетный эффект усилий регионов по формированию экономики инновационного типа по-прежнему будет «уплывать» вверх – в федеральный бюджет. Значит, задачи эффективного управления пространственным «срезом» инновационной экономики должны быть учтены в действующей модели межбюджетного регулирования с целью «уловить» и в преимущественной мере оставить за регионами финансово-бюджетные результаты (дополнительные налоговые и иные доходы), связанные с их усилиями по развитию инновационного сектора их экономики.

Четкая формулировка этой задачи была дана Д. А. Медведевым в его выступлении на заседании Государственного Совета РФ в Хабаровске. «...Нам, – отметил он, – нужна понятная и прозрачная система финансовых стимулов. И ввести их нужно и можно прежде всего через межбюджетные отношения, продолжая работу по разграничению полномочий между отдельными ветвями власти». В свою очередь, предоставление дополнительных полномочий и финансовых ресурсов субъектам Федерации должно соизмеряться с вкладом каждого из регионов в решение практических задач инновационной модернизации российской экономики. Как уже было сказано выше, предложения по этому «срезу» политики децентрализации полномочий разрабатывались рабочей группой А. Хлопонина.

Однако здесь между результатами работы двух групп возникла некая нестыковка. В случае, если будет иметь место «квазидецентрализация» управления на основе модели «делегированных» полномочий, субъектам Федераций, собственно, вообще нет оснований особо беспокоиться о финансовом обеспечении этих полномочий – по закону делегированные полномочия автоматически «покрываются» федеральным субвенциональным финансированием. Правда, здесь нет и никаких особых стимулов для регионов, за исключением того, что средства такого финансирования часто выполняют для регионов (как и в еще большей мере – для муниципалитетов) роль «финансовой подушки» для покрытия периодических «кассовых разрывов» при исполнении региональных и местных бюджетов. Единственная новация, которая на этот счет содержится в рекомендациях «рабочей группы» А. Хлопонина, состоит в том, что это покрытие предлагается обеспечить каждому из регио-

³ Всего экспертами насчитывается примерно 4 500 федеральных полномочий.

нов путем предоставления «консолидированной» или единой субвенции. Эта идея далеко не нова. Такой шаг, действительно, позволит добиться несколько большей гибкости в финансово-бюджетной политике субъектов Федерации, хотя решающего значения для стимулирования их роли в процессе модернизации не имеет.

Между тем лейтмотив необходимых сегодня изменений очевиден – вменение субъектам Федерации не только финансовых средств как таковых, но и действенных стимулов результативного использования дополнительно получаемых ресурсов, особенно ориентированных на модернизацию экономики субъекта Федерации и активизацию регионального сегмента национальной инновационной системы. На названных выше заседаниях Государственного совета как основная ставилась задача увеличить ту часть собранных в регионах налогов, которая не отчисляется в федеральный бюджет, а остается на местах. Один из возможных вариантов решения этой задачи – возврат к направлению в региональные бюджеты части налога на добавленную стоимость (НДС). Такой вариант уже длительное время усиленно предлагается многими региональными финансистами. Это мотивируется тем, что экономика инноваций как раз и ассоциируется повсеместно с возрастающей массой и долей добавленной стоимости в валовом внутреннем и региональном продукте. Следовательно, межбюджетное «расщепление» НДС – мощный стимул для регионов в сторону инновационного развития их экономик.

Однако против такого шага есть, как минимум, два весомых и, в общем, хорошо известных контраргумента. Во-первых, возникает вопрос о том, из какого источника, в случае межбюджетного расщепления НДС, производить его возмещение экспортерам. Во-вторых, межбюджетное расщепление НДС по единому для всех регионов нормативу может привести к усилению их бюджетной дифференциации, т. к. НДС концентрируется там, где зарегистрирована головная компания, а регионы, где действуют преимущественно филиалы крупных компаний, в данном случае просто останутся ни с чем. От системы дифференцированных нормативов передачи тех или иных налогов на региональный уровень Минфин России всегда отказывался.

Отсюда возникло другое популярное ныне предложение, а именно – вернуть в налогово-бюджетную практику налог с продаж. В финансовой истории современной России этот налог вводился уже дважды. Первый раз – в 1991 г. (действовал только один год). Второй раз – в 1998 г. в размере 5 %, но уже как региональный налог. Уже в 1998–1999 гг. этот налог был введен в большинстве субъектов РФ. С 1 января 2004 г. налог с продаж в России не взимается. Никакой целевой компенсации за отмену этого налога региональные бюджеты не получили. В некоторых предложениях теперь обозначается как новация «налог с конечных продаж», но его суть еще нуждается в уточнении. Данный налог имеет «твердую» местную привязку и, как предлагается, должен будет полностью зачисляться в региональные и местные бюджеты. Однако и здесь есть некие «проблемные точки». При полной подобной замене (НДС на налог с продаж) доходной базе федерального бюджета будет нанесен серьезный ущерб, поскольку в настоящее время НДС дает примерно 30 % доходов федерального бюджета.

Если же принять идею частичного замещения, это будет противоречить исходной позиции Минфина РФ при отмене налога с продаж в 2004 г. (в «цивилизованной» налоговой системе НДС и налог с продаж, как «гений и злодейство»,

несовместны). Скорее всего, такое замещение, если и возможно, то лишь в частичной форме, а гипотеза «в «цивилизованной» налоговой системе НДС и налог и продаж несовместны» явно является некоторым преувеличением. Еще одно предложение – оставлять регионам 50 % ежегодного прироста НДС, собранного на данной территории, но технические детали и последствия такого шага еще нуждаются в серьезном осмыслении.

Кроме того, роль стимула к инновациям могла бы сыграть и прогрессивная шкала по зачисляемому в субфедеральные бюджеты НДС, поскольку более высокий уровень оплаты труда – это такой же характерный признак экономики инноваций, как и высокая доля добавленной стоимости (по сути, одно – часть другого). Мы полностью согласны с целесообразностью такого шага, если наберемся политической решимости для перехода к прогрессивной шкале НДС и, конечно, создадим нормальные условия деятельности налоговых органов, поскольку взимание налогов не должно превращаться в истязание налогоплательщиков.

Но в целом создается впечатление, что рабочая группа Хлопонина просто заикнулась на реформировании межбюджетных отношений как достаточно узком сегменте бюджетного процесса, хотя ни в одной иной сфере экономики за 20 лет новой России не было столько преобразований и корректировок, как в этой. Конечно, надо дать дополнительную налоговую подпитку региональным и особенно местным бюджетом, но исчерпывающего решения проблемы поддержки инноваций это не обеспечит. Кроме того, позиция Минфина России в настоящее время вообще состоит в том, чтобы вообще свести к минимуму объемы межбюджетных трансфертов в виде дотаций, субвенций и даже субсидий⁴.

На наш взгляд, с учетом общей перспективы перехода к программно-целевым методам бюджетирования, было бы целесообразно в преимущественной мере финансово поддержать и простимулировать инновационную активность регионов методом гибкого федерального софинансирования. Имеются в виду методы субсидирования и долгосрочного кредитования их целевых программ развития и модернизации экономики, в том числе, с программ кластеризации, регионального «экономического зонирования»⁵ и пр. Только реализуясь в рамках таких программ (как отраслевого, так и территориального характера), направляемые регионам дополнительные финансовые средства могут быть, как это предлагал Д. А. Медведев, целевым образом ориентированы и проконтролированы. Программа пилотных проектов по формированию региональных кластеров, зон территориального развития – лишь некоторые из возможных продвижений в этом направлении.

⁴ В настоящее время Минфин России предполагает сократить объем финансовой помощи регионам (без учета субвенций) в сфере межбюджетных отношений с 2,3 % ВВП в 2008 г. до 1,3 % уже в 2013 г.

⁵ Так, Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6] предусматривает возможность предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Федерации для государственной поддержки экономической деятельности в этих зонах на такие цели, как возмещение части затрат резидентов этих зон на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях; на возмещение части затрат резидентов на уплату лизинговых платежей за оборудование, приобретаемое у российских лизинговых компаний; на развитие инфраструктуры, включая сети инженерно-технического обеспечения.

Сама по себе замена трансфертных механизмов поддержки регионов программно-целевым (со)финансированием – мера прогрессивная и находит понимание в регионах, т. к. участие в подобных программах и проектах – мощный стимул привлечения частных инвестиций в экономику региона. Тем не менее здесь есть одна тонкость. Дело в том, что за два десятилетия бюджетных реформ трансфертные механизмы межбюджетных отношений обрели высокую степень методической обеспеченности, прозрачности и формализованности, если не устраняющей, то, во всяком случае, существенно снижающей возможность различных субъективных решений. Проблема во множественности используемых ныне видов трансфертов, многие из которых маловесомы и могут быть подвергнуты укрупнению⁶.

Что касается картины территориального распределения средств, выделяемых в порядке программно-целевого

(со)финансирования, то здесь полной уверенности в объективности используемых подходов пока нет⁷. Формально Минэкономразвития РФ и Минрегион РФ, которые курируют эти программы, «вывешивают» некие методики распределения, но по степени прозрачности, формализации и убедительности они пока существенно уступают действующим методам межбюджетного регулирования. По-видимому, в этом направлении должна быть проведена некая систематизация и группировка программ, позволяющая прозрачно и с учетом принципов бюджетного федерализма управлять «территориальным срезом» программного финансирования как одной из наиболее важных составляющих эффективно действующего экономического механизма федеративных отношений, а также же федеральной политики регионального развития.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бухвальд Е. М. Усиление роли субфедерального звена национальной инновационной системы и политики стимулирования инноваций // Формирование инновационной экономики: проблемы и перспективы. СПб.: Перспектива, 2011. С. 9–30
2. О науке и государственной научно-технической политике : федер. закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.
3. О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» : федер. закон от 21.07.2011 № 254-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4602.
4. О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления : распоряжение Президента РФ от 27.06.2011 № 425-рп // Собрание законодательства РФ. 2011. № 27. Ст. 3932.
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 23.04.2012) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
6. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7070.
7. О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 гг. : федер. закон от 13.12.2010 № 357-ФЗ (ред. от 06.11.2011) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 51 (1 ч.). Ст. 6809 (Закон, прил. 1–8, 14); Собрание законодательства РФ. 2010. № 51 (2 ч.). Ст. 6809 (прил. 11, 16); Собрание законодательства РФ. 2010. № 51 (3 ч.). Ст. 6809 (прил. 20, 23, 26, 27, 30, 31, 34–43).
8. Силуанов А. Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2012. 44 с.
9. Сазонов С. П., Терелянский П. В., Лукьянова А. В. Совершенствование казначейских технологий исполнения бюджетов всех уровней – основной путь создания «Электронного бюджета» Российской Федерации // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 2 (19). С. 13–23.

REFERENCES

1. Bukhvald E. M. Enforcement of the sub-federal component of the national innovation system and the policy innovations enhancement // Formation of innovation economics: issues and prospects. SPb.: Perspektiva, 2011. P. 9–30
2. On the science and the state scientific-technical policy : federal law dated 23.08.1996 # 127-FZ3 (revision as of 03.12.2011) // Collection of the RF legislation. 1996. # 35. Article 4137.
3. On incorporation of changes into the Federal law ‘On the science and the state scientific-technical policy’ : federal law dated 21.07.2011 # 254-FZ // Collection of the RF legislation. 2011. # 30 (part 1). Article 4602.
4. On development of the proposals for re-distribution of authorities between the federal executive powers, executive powers of the Russian Federation entities and the local self-governments : decree of the RF President dated 27.06.2011 # 425-rp // Collection of the RF legislation. 2011. # 27. Article 3932.
5. On the general principles of arrangement of legislative (representative) and executive authorities of the state power in the entities of the Russian Federation : federal law dated 06.10.1999 # 184-FZ (revision as of 23.04.2012) // Collection of the RF legislation. 1999. # 42. Article 5005.

⁶ В Российской Федерации в соответствии с Законом «О федеральном бюджете на 2011 г. и на период до 2013 г.» [7] насчитывалось более 150 различных трансфертов (5 видов дотаций, 105 субсидий, 23 субвенции и 18 иных межбюджетных трансфертов). Возникает вопрос, эффективна ли такая система. В 2011 г. объем 49 федеральных трансфертов не превышал 1 млрд руб., из чего следует, что конкретный регион мог получать по отдельным направлениям финансирование в объеме, не превышающем сотни, а то и десятки тысяч рублей [8, с. 28–29].

⁷ Так, в декабре 2011 г. был принят Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6]. Закон содержит элемент разрешительной практики со стороны федерального правительства на основе определенной системы индикаторов, в состав которой входят такие показатели, как уровень смертности населения в трудоспособном возрасте и доля ветхого и аварийного жилищного фонда (?). Какой в этом смысл, если федеральная поддержка указанным зонам все равно не гарантирована?

6. On the areas of the regional development in the Russian Federation and on the incorporation of changes into some legislative enactments of the Russian Federation : federal law dated 03.12.2011 # 392-FZ // Collection of the RF legislation. 2011. # 49 (ч. 5). Article 7070.

7. On the federal budget for 2011 and for the planned period of 2012 and 2013 : federal law dated 13.12.2010 # 357-FZ (revision as of 06.11.2011) // Collection of the RF legislation. 2010. # 51 (part 1). Article 6809 (Law, appendix 1-8, 14); Collection of the RF legislation. 2010. # 51 (part 2). Article 6809 (appendix 11, 16); Collection of the RF legislation. 2010. # 51 (part 3). Article 6809 (appendix 20, 23, 26, 27, 30, 31, 34-43).

8. Siluanov A. G. Inter-budgetary relations in the conditions of federalism development in Russia : abstract of the dissertation for the scientific degree of the doctor of economics. M., 2012. 44 p.

9. Sazonov S. P., Terelaynsky P. V., Lukyanov A. V. Improvement of treasury technologies of execution of the budgets of all levels is the main way to establishing the Electronic budget of the Russian Federation // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2012. # 2 (19). P. 13–23.

УДК 332.83
ББК 65.225.2

Комаров Олег Константинович,
д-р экон. наук, профессор каф. экономики
Поволжского института управления им. П. А. Столыпина
Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
г. Саратов,
e-mail: apovchinnikov@yandex.ru;
Овчинников Алексей Павлович,
аспирант каф. технологии строительного производства
Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета,
преподаватель кафедры экономики и управления,
Волгоградского института бизнеса,
г. Волгоград,
e-mail: apovchinnikov@yandex.ru

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММОЙ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЬЕМ МОЛОДЫХ СЕМЕЙ»

ISSUES OF MANAGEMENT OF THE REGIONAL PROGRAM 'PROVIDING DWELLING FOR YOUNG FAMILIES'

В статье представлен анализ региональных программ обеспечения жильем молодых семей. Рассмотрены нормативное обеспечение, положительные стороны реализации программ и возникающие проблемы управления. Предложена модель организации региональных программ улучшения жилищных условий молодых семей, позволяющая решить существующие проблемы в их реализации. Модель предусматривает исследование рынка жилой недвижимости для молодых семей как изолированного, что позволяет снизить стоимость 1 кв. метра для молодых семей, а также для других сегментов рынка жилой недвижимости при сохранении прежнего уровня государственных затрат.

The article has presented the analysis of the regional programs of providing dwelling for young families. The regulatory support, positive aspects of the program implementation and arising issues of management has been examined. The model of arrangement of the regional programs for the young families' residential conditions improvement has been proposed that allows resolving the existing issues in the process of their implementation. The model includes the research of market of the residential real estates for young families both isolated, which allows reducing the price per 1sq.m. for the young families, as well as in connection with the other segments of the residential real estates market while keeping the same level the state expenditures.

Ключевые слова: рынок жилой недвижимости, государственное регулирование, жилищные проблемы, сегмен-

тирование рынка, взаимосвязь участников рынка, рентабельность инвестиций, недвижимость, строительство, инвестиции, региональные программы, молодая семья.

Keywords: market of residential real estate, state regulation, residential issues; market segmenting, market participants interconnection, investments profitability, real estate, construction, investments, regional programs, young family.

В рамках осуществления федеральной целевой программы «Жилище» в целях улучшения жилищных условий населения, проживающего на территориях регионов Российской Федерации, разрабатываются и реализуются различные региональные программы по стимулированию строительства жилья и платежеспособного спроса со стороны граждан.

Улучшение жилищных условий молодых семей является одним из важнейших направлений жилищной политики, проводимой государством и реализуемом на региональных и муниципальных уровнях.

Целью данных программ является создание системы оказания материальной помощи молодым семьям в форме выделения средств из бюджетов всех уровней на приобретение жилья или строительство индивидуального дома, в том числе оплаты первоначального взноса при получении кредита или займа, а также на погашение основной суммы долга и уплаты процентов по ипотечным жилищным