

---

# КОНЦЕПЦИЯ ВЫХОДА РОССИИ ИЗ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

---

Ярмагаев Юрий Владимирович



Санкт Петербург  
2009г.

## КРАТКОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ

### ВВЕДЕНИЕ

#### 1. ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ И БАЗОВЫЕ МЕРЫ ПО ИЗМЕНЕНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

##### 1.1. ИЗ ИСТОРИИ ВОПРОСА О РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ

##### 1.2. ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ РОССИИ ПО СЛОЖИВШЕМУСЯ ПУТИ

##### 1.3. НЕПРИЕМЛЕМОСТЬ КИТАЙСКОГО ПУТИ ДЛЯ РОССИИ

##### 1.4. ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ РАЗВИТИЯ – ЕСТЕСТВЕННЫЙ ДЛЯ РОССИИ

##### 1.5. ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ РЕБОВАНИЙ К ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ

#### 2. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ И ОСНОВНЫЕ СООТНОШЕНИЯ, УЧИТЫВАЕМЫЕ В НАСТОЯЩЕЙ КОНЦЕПЦИИ

##### 2.1. УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ

##### 2.2. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ И СООТНОШЕНИЙ ТЕОРИИ ДЕНЕГ

##### 2.3. ВЛИЯНИЕ НОРМЫ СБЕРЕЖЕНИЙ НА ЭКОНОМИКУ

##### 2.4. ДОЛЛАРИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ. ПРИЧИНЫ И АНАЛИЗ ПОСЛЕДСТВИЙ. ТРУДНОСТИ ВОЗВРАТА ИЗ ДОЛЛАРИЗИРОВАННОЙ ЭКОНОМИКИ

#### 3. ПРОГРАММА ОСТАНОВКИ ИНФЛЯЦИИ

##### 3.1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ОТКЛАДЫВАНИЯ ОСТАНОВКИ ИНФЛЯЦИИ

##### 3.2. ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЛИКВИДАЦИИ ИНФЛЯЦИИ

##### 3.3. СУЩЕСТВУЮЩИЕ УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ МЕР ПО ОСТАНОВКЕ ИНФЛЯЦИИ

##### 3.4. МЕТОДЫ ОСТАНОВКИ ИНФЛЯЦИИ

#### 4. ПРОГРАММА МЕРОПРИЯТИЙ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ВАЛЮТНОГО КУРСА

##### 4.1. УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ

##### 4.2. ЗАМЕЧАНИЯ. ОБЩАЯ ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

##### 4.3. ПОСТРОЕНИЕ ВАЛЮТНОГО БАЛАНСА И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВАЛЮТНОГО КУРСА

##### 4.4. МЕРОПРИЯТИЯ, КОМПЕНСИРУЮЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ВАЛЮТНОМ БАЛАНСЕ ПРИ КРУПНЫХ ВАЛЮТНЫХ ПОСТУПЛЕНИЯХ

##### 4.5. ПРОБЛЕМА ПАДЕНИЯ ВАЛЮТНОГО КУРСА В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОВЫШЕНИЯ ФУНКЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ВАЛЮТЫ В ВИДЕ ВАЛЮТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И КРЕДИТОВ

##### 4.6. ПРОБЛЕМА ПАДЕНИЯ ВАЛЮТНОГО КУРСА В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОВЫШЕНИЯ ФУНКЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ВАЛЮТЫ ИЗ-ЗА УВЕЛИЧЕНИЯ ОБЪЕМА ЭКСПОРТА

#### 5. ПРОГРАММА МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

##### 5.1. СНИЖЕНИЕ НАЛОГОВ КАК ФАКТОР УСИЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

##### 5.2. МЕРОПРИЯТИЯ ПО УВЕЛИЧЕНИЮ ОБЪЕМА РАБОТ ПО РАЗРАБОТКЕ ПРЕДПРОЕКТНОЙ И РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

#### 6. МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

##### 6.1. ВВЕДЕНИЕ

- 6.2. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ И УСЛОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ
- 6.3. РАЗРАБОТКА ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ИНВЕСТИЦИОННЫМ ПРОЕКТАМ
- 6.4. СХЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСАМИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ
- 6.5. РАЗРАБОТКА ДОЛГОСРОЧНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНА С УЧЕТОМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ КОММЕРЧЕСКИХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ
- 7. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ (ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА, СОСТАВ ДОКУМЕНТАЦИИ, РЕГЛАМЕНТЫ)
  - 7.1. ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ
  - 7.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
  - 7.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЦЕЛИ И ДОКУМЕНТАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ
  - 7.4. РАССМОТРЕНИЕ ДОКУМЕНТАЦИИ ПРОЕКТОВ И ПРИНЯТИЕ ПРОЕКТОВ К БЮДЖЕТНОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ
  - 7.5. ИСПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТОВ
  - 7.6. ТРЕБОВАНИЯ К БЮДЖЕТНОЙ ПРОГРАММЕ
- 8. РЕОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ЦЕЛЬЮ АКТИВИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УКРЕПЛЕНИЯ ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ
  - 8.1. ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС НЕ МОЖЕТ ПРОИСХОДИТЬ БЕЗ ПОДДЕРЖКИ СО СТОРОНЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
  - 8.2. ВОЗДЕЙСТВИЕ ИНТЕРЕСОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС
  - 8.3. БЮДЖЕТНАЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СОДЕЙСТВИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
  - 8.4. РОЛЬ В ИНВЕСТИЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ ПРАВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГУЛИРОВАТЬ НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО
  - 8.5. ВЛИЯНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС ПРАВИЛ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
  - 8.6. ВЛИЯНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС
  - 8.7. ВЛИЯНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС СИСТЕМЫ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
- ЗАКЛЮЧЕНИЕ

## ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящая Концепция была разработана в очень короткие сроки – по просьбе лиц, от которых зависят политические решения, принимаемые в России. Счет шел даже не на дни, а на часы, поэтому Концепция содержит множество недоработок. Но эти недоработки не могут быть исправлены за часы. А концептуальные доводы стоят того, чтобы их начать обсуждать. Поэтому, вопрос был поставлен так: либо материал будет отработан до блеска, но опоздает, либо он будет представлен, как есть.

Много материала и готовых, отработанных предложений не вошли в Концепцию, поскольку не были согласованы с соавторами. Здесь представлены материалы, полностью разработанные автором. Разделы, которые пока не вошли в Концепцию, составляют материал, примерно, такого же объема, который представлен здесь.

2. Концепция исходит из того, что Россия поставлена в условия специфического экономического кризиса, который не идентичен и не сводится к мировому кризису, но вызван фундаментальными закономерностями системы государственного управления и местного самоуправления в России.

Можно сказать, что кризис в России был инициирован происходящими в мире переменами. Но эти перемены объективны. В самом деле, деньги стали более дорогими, потому что спрос на кредиты и инвестиции теперь предъявляет огромный Китай и арабские страны.

Спрос на кредит вырос, и та прекрасная жизнь, когда европеец, или американец, мог получить значительный кредит в банке только потому, что он имеет виллу за городом и участок земли, давно прошли. Теперь требуются громоздкие бизнес-планы, ответственные оценки рискованности проекта, оценки активов, стоящих за проектом, и прочее. Доступ к кредитам стал явно более трудным.

Падение цен на нефть давно уже назревало, потому что такие прибыли, которые получали добывающие предприятия, были просто аморальными. Они вызывали стремление всех интеллектуалов мира придумать что-то такое, что бы их сократило. И процесс состоялся. Появились альтернативные технологии изготовления топлива и технологии энергосбережения.

Добавлю, что конца этому процессу не видно, он только набирает темп.

3. Проведенный нами анализ показывает, что настоящий экономический кризис в России вызван лишь отчасти понижением цен на нефть и мировым

экономическим кризисом. Он, в дополнение к этому, вызван накопленными за много лет причинами:

(1) недостаточной квалификацией органов исполнительной власти, их инертностью, недостаточной конкуренцией среди должностных лиц органов исполнительной власти, встроенных в «вертикаль власти», и никак не зависящих от органов представительной власти на всех уровнях;

(2) недостаточной эффективностью работы органов представительной власти, которые обязаны содействовать продвижению новшеств в системе управления и требовать от органов исполнительной власти повышения эффективности их деятельности;

(3) практически полным отлучением научной и политической общественности от проблем управления страной, в результате чего постоянно делаются простые ошибки, которые носят ведомственный характер и хорошо видны со стороны.

4. Мы убеждены в том, что рецессия мировой экономики только обострила те болезни, которые возникли бы в России и без рецессии, может быть на несколько месяцев позже:

(1) Падение реального инвалютного курса, подавляющее нашу экспортную промышленность (происходило в течение всех последних лет), которое, к сожалению, не остановлено даже сейчас, после значительного повышения валютного курса.

(2) Уход сбережений населения на счета зарубежных банков и на приобретение собственности за рубежом (не прекращался с начала 90-х прошлого века).

(3) Низкая конкуренция в банковской сфере, нежелание банков кредитовать инвестиционные проекты, нежелание оперативно и разнообразно обслуживать население и хозорганы.

(4) Не прекращающаяся уже много лет высокая инфляция – более 12%-15% в год (не прекращающаяся с начала 90-х годов прошлого века). Инфляция значительно усилилась в последние месяцы. Пока никто не представил программы ее остановки.

(5) Происходит многократное завышение бюджетных расходов. Эффективность бюджетных расходов многократно ниже, чем в Европе, по всем показателям. Снижение эффективности бюджетных расходов продолжается и усиливается со времен бюрократизации системы управления.

(6) Коррупция в органах государственной власти усилилась с резким ослаблением органов представительной власти.

(7) Расширяется пропасть между правовой, методической базой и деловой практикой в России и в европейских странах.

5. Выше, в настоящем Введении, мы привели несколько глобальных факторов, вследствие которых и на фоне которых протекает экономический кризис в России (падение цен на энергоресурсы, обострение конкуренции за получение кредитов и проч.).

Но необходимо добавить к этому, что российский кризис протекает на фоне глобальных интегративных процессов в мировой политике и экономике, воздействие которых на государства нарастает с каждым днем:

(1) Происходит интеграция международной кредитно-финансовой и информационной систем. Уже сняты, практически, все преграды для финансовых и информационных потоков.

(2) Происходит интеграция и унификация международного права, методических подходов и деловой практики. Создаются мощные союзы государств, директивы которых подчиняют себе законодательства не только входящих государств, но так же и тех стран, которые желают нормально торговать с ними. Эти союзы постепенно превращаются в государства над государствами.

(3) Повышается роль межгосударственных и надгосударственных общественных структур, оказывающих прямое воздействие на правовую сферу и деловые обычаи всех стран в мире.

(4) Нарастает общественное неприятие недемократических способов госуправления. Усиливается давление международных финансовых кругов, общественности и надгосударственных структур на тоталитарные, авторитарные и бюрократические режимы, нарушающие демократические принципы.

(5) Усиливается координация международных финансовых клубов. Повышается эффективность их деятельности на международной экономической и политической аренах. Они используют возможность управлять, посредством глобальных технологий, мировыми ценами на базовые природные ресурсы, межгосударственными финансовыми потоками.

Россия оказалась в значительной степени зависимой от иностранных кредиторов и инвесторов, управляемой теми кругами, которые регулируют мировые финансовые потоки.

Указанные международные тенденции превратили процесс реформирования системы государственного управления в России, в направлении международной интеграции, – в необходимость.

6. В Заключении к настоящей Концепции кратко изложены наши политические, а затем экономические предложения. Политические предложения сводятся к тому, что если мы настолько зависим от Европы и

вообще от демократического мира, то у нас нет иного выбора, как стать его частью.

Экономические предложения кратко сводятся к тому, что нужно более последовательно обеспечивать инвестиционную привлекательность экономики России и интегрироваться в международную кредитно-финансовую систему.

7. В Концепции отсутствуют важные разделы, без которых не может обойтись ни одна целостная концепция реформы системы госуправления. Например, ничего не сказано об антимонопольной деятельности. Об этом говорить надо, но явно не в этом документе, который, и без этого, приобретет множество влиятельных врагов.

Дай Бог нам, постепенно, довести до скрупулезных расчетов и конкретных предложений то, что здесь обозначено только намеком. Пусть другие займутся антимонопольной деятельностью.

8. В работе специально не приведены разделы, над которыми автор работал в соавторстве. Например, раздел «Служба единого заказа продукции для государственных и муниципальных нужд» имеется в законченном виде. Автору нужно провести переговоры с одним из разработчиков соответствующих законов и подзаконных актов, реализующих эту идею.

Наши наработки, апробированные в ряде регионов России, были использованы для разработки федерального законодательства. Но до логического завершения работа не была доведена, и ожидаемого результата, поэтому, она не дала.

9. Автор выражает благодарность российским и зарубежным работникам компаний, которые он возглавляет, помогавшим ему в обсуждениях положений Концепции, в сборе статистической информации, анализе российского и зарубежного законодательств, в оформлении материала. Автор сожалеет, что эти люди поскромничали и пожелали остаться неизвестными, но надеется, что, в свое время, расскажет об их участии в данной работе.

## **ПОДРОБНОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ**

### **ВВЕДЕНИЕ**

### **1. ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ И БАЗОВЫЕ МЕРЫ ПО ИЗМЕНЕНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

#### **1.1. ИЗ ИСТОРИИ ПРОИСХОЖДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ**

1.1.1. Ситуация до октября 1991 года

1.1.2. Конституционные акты, принятые на пятом Съезде Советов народных депутатов

1.1.3. Содержание постановления «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», принятого конституционным большинством голосов Съезда

1.1.4. Образовательный уровень первого парламента России. Принятие концепции Григория Явлинского

1.1.5. Содержание постановления «О правовом обеспечении экономической реформы»

1.1.6. Война законов. Преимущества органов исполнительной власти. Фактическое двоевластие

1.1.7. Ликвидация конфликта вооруженным путем в октябре 1993 года

1.1.8. Ликвидация принципа разделения властей. Построение бюрократического строя и административной вертикали власти

1.1.9. Уход Бориса Ельцина. Укрепление действующего строя его преемником Владимиром Путиным. Энергичные меры по наведению порядка в стране

#### **1.2 ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ РОССИИ ПО СЛОЖИВШЕМУСЯ ПУТИ**

1.2.1. Краткое описание сложившегося пути

1.2.2. Совмещение законодательной и исполнительной компетенции у одних и тех же органов исполнительной власти и отдельных лиц усиливает коррупцию в органах государственной власти

1.2.3. Энергичное высшее руководство страны может решать крупные хозяйственные задачи. Но в бюрократической системе управления его усилий оказываются недостаточно для регулярного внедрения новшеств в систему управления во всех территориях и на всех уровнях власти

1.2.4. Низкая эффективность государственных расходов порождается сознательными усилиями коррупционеров и инертной массой чиновничества

1.2.5. Уровень коррупции в органах государственной власти значительно выше того, который имеет место за рубежом. Причина высокой коррупции в неэффективности контроля их деятельности со стороны органов представительной власти и населения



1.2.5.1. Коррупция в органах государственной власти имеется во всех странах мира, но в России она намного выше

1.2.5.2. Главная причина коррупции в органах государственной власти – слабая представительная власть

1.2.5.3. Отсутствие контроля органов власти перед общественностью

1.2.5.4. Ограниченность возможностей правоохранительных органов в борьбе с коррупцией

1.2.6. Особые виды коррупции в органах государственной власти. Нецелевое использование бюджетных средств. Незаконное присвоение государственных активов

1.2.7. Чрезвычайно высокий уровень налогообложения обусловлен высокими расходами неэффективностью налоговой системы

1.2.7.1. Сравнение уровня налогообложения в России и в зарубежных странах

1.2.7.2. Широкая база налогообложения в России

1.2.7.3. Нерациональность налогов в России

1.2.7.4. Налоговые абсурды

1.2.7.5. Моральные последствия высоких налогов

1.2.7.6. Криминализация бизнеса как следствие налоговых правонарушений

1.2.7.7. Отрицательное воздействие многочисленных правонарушений в бизнесе на экономический рост

1.2.7.8. Свод причин и последствий высокого уровня налогообложения в России

1.2.8. Моральные последствия власти чиновников. Бизнесмены не хотят им подчиняться и принимать их условия

1.2.9. Очевидность антикоррупционных мер. Невозможность принять и реализовать эти меры в условиях власти чиновников

1.2.10. В условиях бюрократической системы управления коррупция и неэффективность госуправления – сила, с которой невозможно бороться

1.2.11. Патриотическая интеллигенция сегодня поставлена в тяжелые условия

1.2.12. Сложное положение работников ВУЗов. Невозможность вести научную деятельность

1.2.13. Попытки реформировать бюрократический строй. Судьба ученых и деятелей, которые пытались реформировать страну в 90-ые годы прошлого столетия

1.2.14. Бесполезность борьбы отдельных патриотов против инертной массы функционеров

1.2.15. Оторванность России от международного права и норм ведения бизнеса обусловлена не отсутствием интеллекта, не неприятием европейцев, а бюрократической системой управления

1.2.16. Значительность различий в процедурах разработки рассмотрения, согласования и принятия законов с теми, которые приняты в демократических странах

- 1.2.17. Влияние независимости судебных органов от федеральных и региональных администраций на эффективность системы правоприменения законов
- 1.2.18. Принципиально международный характер современной финансово-кредитной системы. Свобода движения денежных потоков
- 1.2.19. Оторванность российских банков от европейского банковского права и правил ведения бизнеса
- 1.2.20. Неуверенность российских банков. Их зависимость от администраций и отдельных чиновников
- 1.2.21. Отсутствие в России тайны банковских вкладов
- 1.2.22. Неспособность российских банков в настоящих условиях привлекать сбережения граждан
- 1.2.23. Уход российских сбережений за границу вытекает из свойств бюрократической системы управления
- 1.2.24. Отсутствие реальной конкуренции между российскими банками. Принципиальная невозможность создать такую конкуренцию в отрыве от мировой финансово-кредитной системы
- 1.2.25. Остановить инфляцию не удастся уже 17 лет. Все говорит о том, что инфляция – системное свойство бюрократической модели управления рыночным хозяйством
- 1.2.26. Теоретические возможности выхода из кредитного кризиса
- 1.2.27. Причины отсутствия кредитной проблемы в рамках демократической модели государственного управления
- 1.2.28. Необходимость постепенного сокращения темпа инфляции для преодоления кризиса нехватки оборотных средств предприятий и затем полной остановки инфляции
- 1.2.29. Ограниченность возможностей преодоления кредитного кризиса. Зависимость от кредитования из-за рубежа
- 1.2.30. Промежуточное состояние российской системы управления приводит к обострению экономических болезней, присущих всякой рыночной экономике

### **1.3. НЕПРИЕМЛЕМОСТЬ КИТАЙСКОГО ПУТИ ДЛЯ РОССИИ**

- 1.3.1. Основные черты китайского пути развития
- 1.3.2. Неприемлемость для России китайского подхода к системе образования
- 1.3.3. Невозможность тотального государственного контроля в условиях России
- 1.3.4. Российское население имеет более высокий культурный уровень и более социально активно, чем в среднем население Китая
- 1.3.5. У Китая есть чему поучиться – эффективности инвестиций, низким налогам, эффективным госрасходам, быстрому росту доходов населения
- 1.3.6. Главное отличие экономик Китая и России – обеспеченность российской экономики богатыми природными ресурсами

1.3.7. В России происходит смешение наций и народов, формируется генетически разнообразное, талантливое население

1.3.8. Китайский путь годится только для стран, у которых отсутствуют природные ресурсы

#### **1.4. ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ РАЗВИТИЯ - ЕСТЕСТВЕННЫЙ ДЛЯ РОССИИ**

1.4.1. России нужно идти европейским путем, обеспечивающим демократическую модель развития, многополюсность власти и высокую конкуренцию органов власти, нацеленность их на внедрение прогрессивных управленческих технологий

1.4.2. Главные элементы исторического пути, приемлемого для России. Понятие Базовых мероприятий реформы системы управления

1.4.3. Мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов, основанные на Базовых мероприятиях

1.4.4. Решение социальных проблем на основе проведения Базовых мероприятий

1.4.5. Целостность европейского образца демократического развития. Невозможность найти компромиссный вариант пути между демократией и бюрократическим строем

1.4.6. Россия может и должна стать лучшей частью Европы. Необъятные запасы природных и человеческих ресурсов. Мощный генетический потенциал

1.4.7. Демократический путь реформ уже объявлен. Непатриотичность ухода от вопроса о необходимости проведения реформ. Обеспечение целостности страны требует ее демократизации

1.4.8. России нужно учиться у передовых стран системе государственного управления

#### **1.5. ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ ТРЕБОВАНИЙ К ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ**

1.5.1. Сохранение целостности России – важнейшее требование к программе реформ

1.5.2. Влияние центробежно настроенных региональных бюрократических элит не может быть уравновешено административной вертикалью власти в условиях кризиса

1.5.3. Реальными силами, которые удерживают государство от распада, являются прогрессивная система госуправления и крепкие международные связи, основанные на общей идеологии

1.5.4. На современном этапе и всегда в управлении сверхдержавой огромное значение имеет идеология, которая может быть только гуманистической

1.5.5. Должна быть объявлена война лжи, оставленной нам в наследство от коммунистического прошлого

1.5.6. Правильно организованная система местного самоуправления, направленная на борьбу с регионализмом, – политическая и хозяйственная основа целостности Российского государства

1.5.7. Сильное государство требует сильной системы законов. Сила закона не может не опираться на народное представительство. Единство страны обеспечивается разделением властей

1.5.8. Причины стремления избранных народом депутатов представительных органов власти к единству страны

1.5.9. За избранным народом депутатом всегда стоит многочисленная группа поддержки, тесно связанная с населением его избирательного округа. Единство страны укрепляется связями между группами поддержки депутатов округов, расположенных в разных частях страны

1.5.10. Специфика политической интеграции страны, осуществляемая группами поддержки избранных народом депутатов

## **2. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ И ОСНОВНЫЕ СООТНОШЕНИЯ, УЧИТЫВАЕМЫЕ В НАСТОЯЩЕЙ КОНЦЕПЦИИ**

### **2.1. УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ**

### **2.2. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ И СООТНОШЕНИЙ ТЕОРИИ ДЕНЕГ**

2.2.1. Элементарная и реальная сделка. Срок элементарной сделки. Элементарное поступление денег

2.2.3. Поток денег по элементарной сделке

2.2.4. Элементарная сделка внутри некоторого периода

2.2.5. Операционные деньги и деньги в сбережениях

2.2.6. Поток операционных денег и денег в сбережениях

2.2.7. Годовой поток операционных денег

2.2.8. Годовой поток денежных сбережений

2.2.9. Среднегодовой запас операционных денег

2.2.10. Среднегодовой запас денежных сбережений

2.2.11. Понятие среднегодовой скорости операционных денег, рассчитанной по объему сделок за счет операционных денег. Ее экономический смысл

2.2.12. Понятие среднегодовой скорости денежных сбережений, рассчитанной по объему сделок за счет этих денег. Ее экономический смысл

2.2.13. Основное уравнение теории денег в первоначальной форме

2.2.14. Основное уравнение теории денег в удобной для проведения расчетов форме

2.2.15. Окончательный вид уравнения теории денег, которое будет использоваться в данной Концепции

### **2.3. ВЛИЯНИЕ НОРМЫ СБЕРЕЖЕНИЙ НА ЭКОНОМИКУ**

2.3.1. Понятие нормы сбережений, используемое в Концепции

- 2.3.2. Сильная неустойчивость уровня цен, связанная исключительно с изменением нормы сбережений
- 2.3.3. Повышение нормы сбережений в результате инфляции
- 2.3.4. Влияние нормы наличных и банковских сбережений на кредитную систему и на темпы роста экономики

## **2.4. ДОЛЛАРИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ. ПРИЧИНЫ И АНАЛИЗ ПОСЛЕДСТВИЙ. ТРУДНОСТИ ВОЗВРАТА ИЗ ДОЛЛАРИЗИРОВАННОЙ ЭКОНОМИКИ**

- 2.4.1. Понятие долларизации экономики
- 2.4.2. Экономические последствия долларизации
- 2.4.3. Меры, которые может применить Правительство России против долларизации. Условия эффективности этих мер
- 2.4.4. Трудности и методы возврата к недолларизированной экономике в настоящих российских условиях
- 2.4.5. Оценка положения дел. Перспективы дальнейшей долларизации экономики и возможности увеличения доли денежных сбережений на валютных счетах
- 2.4.6. Возможности остановить процесс долларизации экономики в условиях продолжающейся инфляции
- 2.4.7. Возможность достижения умеренного и предсказуемого валютного курса
- 2.4.8. Обеспечение уверенности населения в надежности его валютных вкладов и возможности оперативного получения валюты с этих вкладов
- 2.4.9. Необходимость защиты банков от чиновничьего произвола

## **3. ПРОГРАММА ОСТАНОВКИ ИНФЛЯЦИИ**

### **3.1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ОТКЛАДЫВАНИЯ ОСТАНОВКИ ИНФЛЯЦИИ**

- 3.1.1. Сроки возможного откладывания мероприятий по остановке инфляции
- 3.1.2. Психологические последствия инфляции
- 3.1.3. Экономические последствия инфляции
- 3.1.4. Необходимость полной ликвидации инфляции

### **3.2. ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЛИКВИДАЦИИ ИНФЛЯЦИИ**

- 3.2.1. Возможность осуществления финансового планирования на предприятиях и организациях. Банки снижают риски
- 3.2.2. Возможность осуществления финансового планирования и программного подхода в бюджетных учреждениях
- 3.2.3. Снижение коммерческих ставок процента за кредит. Появление возможностей получать кредиты
- 3.2.4. Подъем производства и потребления

- 3.2.5. Остановка инфляции вселяет в население доверие к российской денежной системе
- 3.2.6. Остановка инфляции вселяет в население доверие к банковской системе
- 3.2.7. Остановка инфляции всегда увеличивает авторитет руководителей государства
- 3.2.8. Положительные последствия остановки инфляции усилятся, если они будут закрепляться Базовыми мероприятиями.

### **3.3. СУЩЕСТВУЮЩИЕ УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ МЕР ПО ОСТАНОВКЕ ИНФЛЯЦИИ**

- 3.3.1. Происходит долларизация экономики
- 3.3.2. Особенность современного развития экономики. Она не может развиваться без кредитования
- 3.3.3. Постоянная необходимость проведения денежной эмиссии
- 3.3.4. Трудности с прогнозом потребного количества операционных денег
- 3.3.5. Трудности с государственным кредитованием предприятий
- 3.3.6. Трудности с учетом инвалюты и с ее выкупом у населения
- 3.3.7. Необходимость наладить систему учета показателей валютного баланса

### **3.4. МЕТОДЫ ОСТАНОВКИ ИНФЛЯЦИИ**

- 3.4.1. Ограничение денежной эмиссии
- 3.4.2. Меры по повышению привлекательности рублевых банковских вкладов. Ликвидация ограничений на выдачу наличных рублевых денег
- 3.4.3. Меры по повышению привлекательности инвалютных банковских вкладов. Ликвидация ограничений на выдачу наличных инвалютных денег
- 3.4.4. Приближение российских банков к условиям функционирования европейских банков
- 3.4.5. Логическая последовательность проведения необходимых мероприятий

## **4. ПРОГРАММА МЕРОПРИЯТИЙ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ВАЛЮТНОГО КУРСА**

### **4.1. УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ**

### **4.2. ЗАМЕЧАНИЯ. ОБЩАЯ ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ**

- 4.2.1. Увеличение предложения валюты вследствие улучшения условий кредитных и инвестиционных вложений в экономику России
- 4.2.2. Что может повысить функцию предложения валюты
- 4.2.3. Что может понизить функцию предложения валюты

### **4.3. ПОСТРОЕНИЕ ВАЛЮТНОГО БАЛАНСА И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВАЛЮТНОГО КУРСА**

### **4.4. МЕРОПРИЯТИЯ, КОМПЕНСИРУЮЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ВАЛЮТНОМ БАЛАНСЕ ПРИ КРУПНЫХ ВАЛЮТНЫХ ПОСТУПЛЕНИЯХ**

- 4.4.1. Незначительные колебания валюты



- 4.4.2. Сглаживание малых колебаний курса валюты
- 4.4.3. Сглаживание больших колебаний курса валюты

#### **4.5. ПРОБЛЕМА ПАДЕНИЯ ВАЛЮТНОГО КУРСА В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОВЫШЕНИЯ ФУНКЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ВАЛЮТЫ В ВИДЕ ВАЛЮТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И КРЕДИТОВ**

- 4.5.1. Факторы, ослабляющие угрозу падения валютного курса
- 4.5.2. Путь решения проблемы - создание условия для привлечения иностранных инвестиций
- 4.5.3. Создание условий для размещения иностранных кредитов

#### **4.6. ПРОБЛЕМА ПАДЕНИЯ ВАЛЮТНОГО КУРСА В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОВЫШЕНИЯ ФУНКЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ВАЛЮТЫ ИЗ-ЗА УВЕЛИЧЕНИЯ ОБЪЕМА ЭКСПОРТА**

- 4.6.1. Постановка проблемы для случая повышения цен на несколько видов продукции
- 4.6.2. Искусственная эмиссия денег и выкуп инвалюты в государственные резервы как путь решения проблемы
- 4.6.3. Выкуп инвалюты в государственные резервы за счет профицита бюджета как путь решения проблемы
- 4.6.4. Увеличение государственных валютных расходов
- 4.6.5. Увеличение государственных валютных бюджетных расходов
- 4.6.6. Увеличение государственного валютного бюджетного кредитования
- 4.6.7. Поощрение импорта
- 4.6.8. Неэкономические методы решения проблемы: обособление и/или изъятие валютной выручки в различных формах
- 4.6.9. Крайние меры: перерыв в работе валютных бирж

### **5. ПРОГРАММА МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ**

#### **5.1. СНИЖЕНИЕ НАЛОГОВ КАК ФАКТОР УСИЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

- 5.1.1. В России слишком высока налоговая нагрузка. Необходимо снизить налогообложение
- 5.1.2. Эффективность российской налоговой нагрузки под большим сомнением. Доходы бюджета могут быть увеличены при снижении налоговых ставок за счет увеличения собираемости налогов
- 5.1.3. Высокие налоги ставят российское население в конфронтацию по отношению к государству и разрушают мораль в обществе
- 5.1.4. Неэффективность некоторых российских налогов
- 5.1.5. Этапность мер по снижению налогов в России
- 5.1.6. Эффективность мероприятий, компенсирующих снижение налоговых ставок

5.1.7. Налоговую нагрузку можно и нужно снижать за счет повышения эффективности использования бюджетных средств

5.1.8. Проведение Базовых мероприятий как фактор, лежащий в основе сокращения налогов и радикального повышения эффективности бюджетных расходов

5.1.8. Проведение Базовых мероприятий лежит в основе мероприятий сокращению налогов и радикальному повышению эффективности бюджетных расходов

## **5.2. МЕРОПРИЯТИЯ ПО УВЕЛИЧЕНИЮ ОБЪЕМА РАБОТ ПО РАЗРАБОТКЕ ПРЕДПРОЕКТНОЙ И РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ**

5.2.1. Понятие кредитора и инвестора проекта. Виды инвесторов проекта. Управляющая компания

5.2.2. Предпроектная документация

5.2.3. Разрешительная документация

5.2.4. Наличие разрешительной и предпроектной документации - необходимое условие начала переговоров с инвестором. Роль инициативной группы проекта

5.2.5. Роль эскизного проекта. Разработка бизнес-плана и финансовой модели проекта

5.2.6. Отсутствие заказчика на момент разработки предпроектной и разрешительной документации инвестиционного проекта

5.2.7. Необходимость предоплат до момента решения вопросов с получением кредита или инвестиции

5.2.8. Реальные сроки получения кредита или инвестиций на реализацию проекта. Расходы, которые обычно осуществляются в этот период

5.2.9. Оценка масштабов предкредитных, прединвестиционных расходов

5.2.10. Мероприятия, сокращающие риски инвесторов и кредиторов

5.2.11. Влияние качества государственных инвестиционных программ на эффективность предкредитных, прединвестиционных затрат

5.2.12. Влияние объема вложений в статистику, и иных госвложений в информационную инфраструктуру на эффективность предкредитных, прединвестиционных затрат

5.2.13. Высокоэффективные предложения, реализация которых требует только политической воли руководителей государства

5.2.14. В условиях бюрократического управления и коррупции система конкурсов увеличивает риски инвесторов и кредиторов

5.2.15. Условия, при которых от идеи конкурса можно отказаться

5.2.16. Установление нормативных сроков решения вопросов продвижения инвестиционных проектов

5.2.17. Увеличение контактов и повышение эффективности работы с зарубежными инвесторами



- 5.2.17.1. Проблема контактов – это проблема политических реформ
- 5.2.17.2. Причины процветания деловых контактов в условиях демократической системы управления
- 5.2.17.3. Причины неудач с контактами в условиях бюрократической системы управления
- 5.2.18. Эффективное использование интернет-сайтов
- 5.2.19. Россия должна войти в международную систему лицензирования
- 5.2.20. Оценка стоимости вводимых в проект активов
- 5.2.21. Оценка стоимости ценных бумаг российских банков и предприятий
- 5.2.22. Необходимость участия профессиональных фирм для работы с иностранными инвесторами и кредиторами
- 5.2.23. Программно-статусный подход к оценке рейтинга иностранных инвесторов
- 5.2.24. Повышение эффективности работы с зарубежными инвесторами на условиях государственного заказа и совмещения госзаказа с коммерческими инвестициями

## **6. МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ**

### **6.1. ВВЕДЕНИЕ**

### **6.2. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ И УСЛОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ**

- 6.2.1. Основные понятия. Условные сокращения и обозначения
- 6.2.2. Распределение рисков. Риски инвестора, кредитора и гаранта
- 6.2.3. Возможность использования представленных ниже рекомендаций для федерального бюджета России

### **6.3. РАЗРАБОТКА ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ИНВЕСТИЦИОННЫМ ПРОЕКТАМ**

- 6.3.1. Норма доходности инвестиционных проектов
- 6.3.2. Бюджетная эффективность инвестиционных проектов
- 6.3.3. Ресурс выплаты долга
- 6.3.4. Балансирование рисков в бюджете. Регулирование долга

### **6.4. СХЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСАМИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ**

- 6.4.1. Бюджетная ссуда на финансирование инвестиционного проекта
- 6.4.2. Отсрочка налоговых платежей
- 6.4.3. Бюджетная ссуда на финансирование банковской гарантии
- 6.4.4. Бюджетная ссуда или бюджетная гарантия под залог государственного имущества
- 6.4.5. Бюджетная гарантия под залог выделенных бюджетных ассигнований

- 6.4.6. Бюджетная гарантия под залог будущих доходов бюджета за вычетом обязательных бюджетных расходов
- 6.4.7. Бюджетная гарантия под залог возможного займа региона
- 6.4.8. Облигации региона
- 6.4.9. Использование акций, принадлежащих региону
- 6.4.10. Использование резервов бюджета.
- 6.4.11. Целевое финансирование инвестиционного проекта из бюджета
- 6.4.12. Сравнительная эффективность инвестиций
- 6.4.13. Налоговые льготы, дотации и субвенции бюджета
- 6.4.14. Ускоренная амортизация
- 6.4.15. Вексель региона
- 6.4.16. Использование механизма банковской гарантии для привлечения кредитов
- 6.4.17. Страхование проекта.
- 6.4.18. Лизинг
- 6.4.19. Залог фирменных активов. Повышение ликвидности передаваемого под залог имущества

## **6.5. РАЗРАБОТКА ДОЛГОСРОЧНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНА С УЧЕТОМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ КОММЕРЧЕСКИХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ**

- 6.5.1. Вводные замечания
- 6.5.2. О проблеме доверия кредиторов расчетам, производимым Администрацией
- 6.5.3. Понятие кредитоемкости бюджета и факторы, от которых она зависит
- 6.5.4. Кредитоемкость бюджета для кредиторов и для Администрации
- 6.5.5. Горизонт планирования 15 лет. Требование к горизонту планирования в бизнес-проектах
  - 6.5.5.1. Обоснование горизонта планирования для долгосрочного периода.
  - 6.5.5.2. Требование к горизонту планирования в бизнес-планах, представляемых на бюджетную гарантию или на получение ссуды из бюджета
- 6.5.6. Основные замечания о доходах и расходах финансового плана
- 6.5.7. Устойчивые прогнозируемые доходы финансового плана
- 6.5.8. Гарантированные доходы финансового плана
- 6.5.9. Фиксированные доходы финансового плана. Их роль в кредитоемкости региона
- 6.5.10. Дополнительные доходы бюджета
- 6.5.11. Резервные доходы бюджета
- 6.5.12. Заемные средства финансового плана
- 6.5.13. Всего доходы финансового плана и всего бюджетные поступления.
- 6.5.14. Фиксированные расходы бюджета
- 6.5.15. Устойчивые расходы бюджета
- 6.5.16. Гарантированные (обязательные) бюджетные расходы

- 6.5.17. Управляемые расходы бюджета
- 6.5.18. Всего расходы финансового плана. Дефицит и профицит финансового плана. Сбалансированность финансового плана
- 6.5.19. Рисковые потери бюджета в финансовом плане
- 6.5.20. Расчет рискованных потерь бюджета
- 6.5.21. Расчет фиксированного и дополнительного ресурса компенсации рискованных потерь бюджета

## **7. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ (ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА, СОСТАВ ДОКУМЕНТАЦИИ, РЕГЛАМЕНТЫ)**

### **7.1. ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

### **7.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

- 7.2.1. Законодательная основа и сфера действия настоящей Концепции
- 7.2.2. Бюджетная заявка
- 7.2.3. Документация бюджетной программы
- 7.2.4. Состав документации бюджетной программы
- 7.2.5. Документация открытой бюджетной программы
- 7.2.6. Документация бюджетной программы по предоставлению дотаций, субвенций, субсидий и бюджетных ссуд местным бюджетам

### **7.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЦЕЛИ И ДОКУМЕНТАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ**

- 7.3.1. Государственные цели бюджетных программ. Коммерческие и социальные бюджетные программы
- 7.3.2. Эффект от реализации бюджетной программы и ее эффективность
- 7.3.3. Сопутствующие бюджетные программы
- 7.3.4. Период реализации бюджетной программы и период исполнения обязательств бюджета по бюджетной программе
- 7.3.5. Агентства по реализации проектов
- 7.3.6. Основание для разработки документации бюджетной программы
- 7.3.7. Функции Финансового органа Региона и Руководителя финансового органа
- 7.3.8. Куратор бюджетной программы от Финансового органа Региона
- 7.3.9. Секретариат Финансового органа Региона
- 7.3.10. Руководитель секретариата Финансового органа Региона, секретарь
- 7.3.11. Заказчик разработки документации бюджетной программы
- 7.3.12. Разработчик и со-разработчики документации бюджетной программы
- 7.3.13. Проектный поверенный разработчика и проектные поверенные со-разработчиков
- 7.3.14. Тестирование проектного поверенного
- 7.3.15. Замена проектного поверенного разработчика

- 7.3.16. Управляющий бюджетной программой
- 7.3.17. Ответственный за проект от управляющего бюджетной программой
- 7.3.18. Получатель бюджетных средств по бюджетной программе
- 7.3.19. Получатель государственной гарантии
- 7.3.20. Получатель бюджетного кредита

#### **7.4. РАССМОТРЕНИЕ ДОКУМЕНТАЦИИ ПРОЕКТОВ И ПРИНЯТИЕ ПРОЕКТОВ К БЮДЖЕТНОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ**

- 7.4.1. Представление документации бюджетной программы в Финансовый орган Региона
- 7.4.2. Процедура проведения внутренней проверки бюджетной программы в Финансовом органе Региона
- 7.4.3. Процедура проведения вневедомственной и ведомственной экспертизы бюджетной программы
- 7.4.4. Согласование бюджетной программы в Финансовом органе Региона по результатам экспертизы бюджетной программы
- 7.4.5. Заключение по финансированию бюджетной программы из бюджета
- 7.4.6. Распоряжение Руководителя финансового органа Региона по бюджетной программе
- 7.4.7. Подготовка протокола о финансировании бюджетной программы
- 7.4.8. Внесение изменений в проект в процессе рассмотрения бюджетной программы закона о бюджете Региона на очередной год в Законодательном органе Региона

#### **7.5. ИСПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТОВ**

- 7.5.1. Государственный контракт на предоставление субвенции или субсидии
- 7.5.2. Внесение изменений в протоколы о бюджетном финансировании бюджетной программы
- 7.5.3. Сопровождение бюджетной программы

#### **7.6. ТРЕБОВАНИЯ К БЮДЖЕТНОЙ ПРОГРАММЕ**

- 7.6.1. Содержание делового плана бюджетной программы
- 7.6.2. Содержание приложений к деловому плану бюджетной программы
- 7.6.3. Согласование вопросов по изменению состава и содержания делового плана бюджетной программы
- 7.6.4. Требования к содержанию финансового плана бюджетной программы

### **8. РЕОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ЦЕЛЬЮ АКТИВИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УКРЕПЛЕНИЯ ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ**

#### **8.1. ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС НЕ МОЖЕТ ПРОИСХОДИТЬ БЕЗ ПОДДЕРЖКИ СО СТОРОНЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

- 8.1.1. Развивающемуся среднему классу необходима поддержка органов местного самоуправления
- 8.1.2. Инвестиционный процесс требует обязательного участия местных органов власти

## **8.2. ВОЗДЕЙСТВИЕ ИНТЕРЕСОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС**

- 8.2.1. Стимулы, заинтересовывающие органы местной власти в поддержке инвестиционной деятельности
- 8.2.2. Психологические проблемы и побудительные мотивы руководителей органов местного самоуправления содействовать инвестициям
- 8.2.3. Преобладание в бюрократической системе управления материальных стимулов содействовать инвестициям
- 8.2.4. Доминирование в демократической системе управления статусных стимулов содействовать инвестициям
- 8.2.5. Влияние фактора провозглашенной идеологии и сделанных публичных заявлений на инвестиционный процесс
- 8.2.6. Опыт США укрепления целостности государства и содействия инвестициям посредством правильной организации местного самоуправления

## **8.3. БЮДЖЕТНАЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СОДЕЙСТВИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

- 8.3.1. Основные методы достижения бюджетной заинтересованности муниципальных образований в поддержке предпринимательской деятельности.
- 8.3.2. Общие вопросы законодательного определения расходов и доходов местных бюджетов
- 8.3.3. Прямое законодательное определение расходов местных бюджетов решениями местных советов на основе федеральных и региональных законов
- 8.3.4. Законодательные определения федеральных и региональных программ расходов и доходов местных бюджетов

## **8.4. РОЛЬ В ИНВЕСТИЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ ПРАВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГУЛИРОВАТЬ НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО**

- 8.4.1. Право регулирования ставок налогов на имущество представительными органами местного самоуправления создает соревнование между муниципальными образованиями за обеспечение лучших условий проживания и развития собственности на их территориях
- 8.4.2. Право регулирования ставок налогов на имущество представительными органами местного самоуправления снимает часть остроты проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований

## **8.5. ВЛИЯНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС ПРАВИЛ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

8.5.1. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований посредством утверждаемых законом формул выравнивания и бюджетных программ.

8.5.2. Влияние объективности и устойчивости формул выравнивания на бюджетные стимулы муниципальных образований

## **8.6. ВЛИЯНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС**

8.6.1. Регулирование территориальных юрисдикций муниципальных образований путем референдумов, проводимых среди граждан, являющихся резидентами этих территорий

8.6.2. Неинкорпорированные территории в США и в России

8.6.3. Влияние принципа определения границ муниципальных образований снизу на формирование границ муниципальных образований. Неполнота заполнения территориями муниципальных образований.

8.6.4. Резиденты муниципального образования

8.6.5. Спорные границы между муниципальными образованиями. Отказ от решений пограничных споров сверху. Выборные комиссии границ

8.6.6. Особенности урбанизированной территории

8.6.7. Особенности территории жилой застройки домовладениями с повышенной плотностью застройки

## **8.7. ВЛИЯНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС СИСТЕМЫ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

8.7.1. Особенности работы выборных органов местного самоуправления

8.7.2. Рекомендуемое количество членов муниципальных советов

8.7.3. Обязательность выборов депутатов муниципальных советов по одномандатным округам

8.7.4. Специфика выборов руководителей органов исполнительной власти. Они выбираются не представлять народ, а исполнять свою должность

8.7.5. Обязательность тестирования выборных лиц органов представительной и исполнительной власти

8.7.6. Обязательность обучения депутатов местных советов и избираемых должностных лиц органов исполнительной власти

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**



# **1. ОБЩЕПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ И БАЗОВЫЕ МЕРЫ ПО ИЗМЕНЕНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

## **1.1. ИЗ ИСТОРИИ ПРОИСХОЖДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ**

### **1.1.1. Ситуация до октября 1991 года**

До октября 1991 года в России был особый строй, который можно назвать «переходным периодом». Тогда никто понятия не имел о современных механизмах разделения властей. Законодатели принимали как законодательные, так и хозяйственные решения. И это считалось в порядке вещей. Исполнительная власть, как и встарь, выпускала указы, решения, постановления, приказы и инструктивные письма, которые являлись актами права, а не актами регулирования деятельности органов исполнительной власти. Эти акты были похожи по своему содержанию на законы, потому что устанавливали правила не для чиновников, а для всех граждан и их объединений.

Органы исполнительной власти вечно воевали с законодателями и спорили с ними о пределах компетенции. Законодатели наступали своими плохо подготовленными законами и всерьез считали, что постепенно законами они обложат со всех сторон чиновников, так что последние вынуждены будут действовать по предписанным правилам. В их речах и мыслях было много наивного. Они не понимали, что хороший закон может быть написан только при тесном сотрудничестве органов законодательной и исполнительной власти и никак не может родиться в результате войны между этими ветвями власти.

### **1.1.2. Конституционные акты, принятые на пятом Съезде Советов народных депутатов**

В октябре 1991 года были приняты конституционным большинством 5 съезда Советов народных депутатов два постановления, одно из которых устанавливало вертикаль власти, другое – возможность исполнительным органам принимать акты права.

Это событие послужило поворотным пунктом к созданию системы управления бюрократического типа, в которой органы исполнительной власти наделены правом принимать акты права и создавать административную вертикаль.

01 ноября 1991 года Съездом Народных Депутатов РСФСР конституционным большинством голосов были приняты два указанных ниже постановления.

### ***1.1.3.Содержание постановления «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», принятого конституционным большинством голосов Съезда***

В пункте 4 постановления «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» говорится: «Установить на время проведения радикальной экономической реформы подчиненность нижестоящих исполнительных органов вышестоящим (Минуя их парламенты! – Прим авт.) по вопросам компетенции вышестоящих органов.

Предоставить исполнительным органам власти право отменять решения нижестоящих исполнительных органов в случае их несоответствия законодательству РСФСР, нормативным актам, направленным на проведение экономической реформы».

### ***1.1.4. Образовательный уровень первого парламента России. Принятие концепции Григория Явлинского***

Здесь штамп «радикальная экономическая реформа» был использован как повод для создания административной вертикали и фактической ликвидации власти советов. Идеологически это обосновывалось тем, что «народ и избранный им парламент не компетентны и не могут выбрать правильное решение». Замечу, что образовательный уровень первого российского парламента, Верховного Совета России, был тогда выше среднего образовательного уровня правительственных чиновников.

Взгляды парламента были подавляюще рыночными. Об этом красноречиво говорит следующий факт: в 1991 году обе палаты Верховного Совета России единогласно (при одном воздержавшемся) проголосовали за реализацию в России программы 500 дней Григория Явлинского (тогда она называлась «400 дней»). Более радикальной рыночной программы представить себе трудно!

### ***1.1.5. Содержание постановления «О правовом обеспечении экономической реформы»***

В пункте 4 постановления «О правовом обеспечении экономической реформы» говорится: «Проекты указов Президента РСФСР по вопросам банковской, биржевой, валютно-финансовой, внешнеэкономической, инвестиционной, таможенной деятельности, бюджета, ценообразования, налогообложения, собственности, земельной реформы, занятости населения, компетенции,



порядка формирования и деятельности исполнительных органов, издаваемые в целях оперативного регулирования хода экономической реформы и находящиеся в противоречии с действующими законами РСФСР, представляются Президентом РСФСР в Верховный Совет РСФСР, а в период между сессиями – в Президиум Верховного Совета РСФСР.

Если в течение семи (!) дней Верховный Совет РСФСР, а в перерывах между сессиями – Президиум Верховного Совета РСФСР не отклоняет указа Президента РСФСР, то указ вступает в силу. В случае отклонения проекта указа Верховный Совет РСФСР в десятидневный (!) срок рассматривает его в качестве законопроекта, представленного Президентом РСФСР».

Этим постановлением указы Президента РСФСР становятся выше законов, потому что их рассмотреть в установленные сроки (7 дней для Президиума и 10 дней для Верховного Совета России) не представлялось возможным. И это так и было задумано.

Два указанных выше постановления явились основой нынешней Конституции России и сформировали менталитет народа и властной элиты.

#### ***1.1.6. Война законов. Преимущества органов исполнительной власти. Фактическое двоевластие***

Если раньше конфронтация между законодательной и исполнительной властью была в силу непонимания своей роли ни тех, ни других, то с октября 1991 года исполнительная власть пожелала перестать быть таковой, но открыто заявила о том, что претендует на компетенцию законодателей наравне с избранными народными представителями.

После октября 1991 года по октябрь 1993 года в России было двоевластие, которое называлось войной законов, правильнее сказать, войной компетенций. Избранные органы незаконно пытались принять на себя хозяйственные функции и боролись с растущей армией чиновников, которая родилась согласно принятым указанным выше постановлениям и активно вторгалась в области права. Все это оправдывалось проведением радикальных рыночных реформ, которые проводились крайне непродуманно и неэффективно именно потому, что проводились в спешке, конъюнктурно, без широкого обсуждения, без участия органов представительной власти и общественности.

Неудачи реформ сваливались на объективные причины и противодействие органов законодательной власти. На самом деле имела место некомпетентность, поспешность и конъюнктурность. Те решения, которые могли и должны были приниматься только в строго определенной

последовательности, подменялись так называемыми быстрыми решениями, которые приводили к долгосрочным экономическим болезням.

#### ***1.1.7. Ликвидация конфликта вооруженным путем в октябре 1993 года***

В октябре 1993 года было вооруженным путем ликвидировано двоевластие с полной победой исполнительной власти, которая с этого момента перестала быть таковой, а стала административной, то есть совмещающей функции законодательной и исполнительной власти. После октября 1993 года была принята Конституция, которую в конце 90-х сторонники Б.Н.Ельцина с гордостью называли Конституцией «победителей». В ней прямо и недвусмысленно провозглашается право органов исполнительной власти принимать акты права, которые ничем не отличаются от законов по своему действию.

#### ***1.1.8. Ликвидация принципа разделения властей. Построение бюрократического строя и административной вертикали власти***

Государственный строй в России перестал быть демократическим. Возникла новая система управления, которую мы называем бюрократической, поскольку одни и те же органы управления совмещали законодательную и исполнительную функцию.

После октября 1993 года была в основном выстроена административная вертикаль власти. Но развал страны продолжался из-за неумелого и неэнергичного управления, сочетавшего демократические лозунги и полное отсутствие основанной на законе системы принятия решений.

#### ***1.1.9. Уход Бориса Ельцина. Укрепление действующего строя его преемником Владимиром Путиным. Энергичные меры по наведению порядка в стране***

С уходом Б.Н.Ельцина меры по укреплению действующей системы управления стали более энергичными и эффективными. Эффективно были решены политические и военные вопросы в сложных регионах страны.

С самого начала прихода новых людей был провозглашен курс на укрепление власти закона, но на практике курс на укрепление власти чиновника не был сменен, а бюрократический строй был серьезно укреплен. В результате Россия добилась значительных финансовых, хозяйственных и политических успехов, но при этом сделала гигантский шаг «в бок», так что от многих принятых в этот период решений завтра придется отказываться.

Однако, мы считаем правильным мнение, что Россия до В.В.Путина разваливалась на куски и согласны с теми, кто ставит ему в заслугу собирание России и укрепление ее, как единого государства. Авторитет России в пост-ельцинский период значительно вырос.

Учитывая сложившуюся в 90-х годах ситуацию, ни у кого не возникает сомнения в том, что идея административной вертикали тогда была эффективно использована для укрепления единства страны, пораженной экономическим кризисом и идейным хаосом. Однако, эта идея не из тех, которая может использоваться в качестве фундамента сверхдержавы. Это тоже всем сейчас понятно.

Недостатки заложенного Б.Н.Ельциным и укреплявшегося до настоящего времени бюрократического строя сказались в последние годы, когда экономика России поднялась. В условиях экономического роста появилась серьезная потребность в кредитовании и инвестициях. Бюрократическая система управления стала нуждаться в радикальном реформировании, потому что она не сумела обеспечить эффективность бюджетных расходов и должный уровень обслуживания со стороны банковской системы. Сбережения россиян стали в огромных объемах уходить на счета зарубежных банков. Располагая необъятными ресурсами, в условиях быстрого повышения цен Россия, тем не менее, стала зависимой от иностранных кредитов и иностранного капитала и эта зависимость стала нестерпимой.

## ***1.2 ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ РОССИИ ПО СЛОЖИВШЕМУСЯ ПУТИ***

### ***1.2.1. Краткое описание сложившегося пути***

Первый путь – оставить все как есть. Совершенствовать ту систему управления, которая сложилась в результате правления Б.Н.Ельцина.

Существующий путь предполагает:

- (1) сохранение административной вертикали управления, подчинения органов исполнительной власти вышестоящим органам этой же ветви власти;
- (2) органы исполнительной власти принимают акты права или акты, приравненные к ним по своему действию, то есть совмещают компетенцию законодательной и исполнительной власти;
- (3) консервацию народного представительства в органах законодательной власти в зачаточном состоянии, либо полную ликвидацию народного представительства, замену выборных лиц назначениями сверху.

### ***1.2.2. Совмещение законодательной и исполнительной компетенции у одних и тех же органов исполнительной власти и отдельных лиц усиливает коррупцию в органах государственной власти***

Сейчас, основываясь на опыте последних лет, можно сказать, что такая система управления порождает массовую коррупцию в органах государственной власти и неэффективность управления. Сегодня понятны стали причины этих явлений.

Совмещается право распорядительства государственными ресурсами и право производства и принятия этих правил. Одни и те же люди сами разрабатывают и утверждают правила, имеющие силу закона, сами же их исполняют и сами себя контролируют.

Например, бюджет фактически принимают те же люди, которые его расходуют. Роль народного представительства в анализе и контроле бюджета ничтожна. Поэтому анализа и контроля эффективности расходования бюджетных средств и эффективности бюджетных программ практически не существует.

### ***1.2.3. Энергичное высшее руководство страны может решать крупные хозяйственные задачи. Но в бюрократической системе управления его усилий оказываются недостаточно для регулярного внедрения новшеств в систему управления во всех территориях и на всех уровнях власти***

Энергичные руководители испытывают на себе всю тяжесть ответственности за судьбу страны, поэтому они оказывают содействие внедрению новшеств в системе государственного управления страной. Но их усилий далеко недостаточно, чтобы преодолеть инерцию огромной массы чиновничества, заинтересованного в сокращении своих усилий на работе.

Высшее руководство может опереться на патриотически-настроенных специалистов, однако их невозможно встроить в систему административной вертикали. Их эта вертикаль вытолкнет, потому что их энтузиазм неминуемо войдет в противоречие с интересами основной массой чиновничества.

Мы знаем судьбу многих интеллектуалов и энтузиастов, которые пытались, занимая ключевые посты в бюрократической системе, хоть как-то реформировать систему государственного управления. Их всегда ставили на место очень простыми способами – давали им сложные задания и не давали средств для их выполнения.

Против них оказывалось не только начальство, которому предлагалось перестраиваться, но также их подчиненные и другие исполнители, для

которых реформы означали дополнительную работу и значительное повышение квалификации.

Скажем, наши предложения о внедрении программных принципов построения бюджета натолкнулись на неумение финансовых работников бюджетной сферы составлять бизнес планы бюджетных программ, на недостаточное знание экономики вопроса и недостаточное владение компьютером.

Наши предложения по управлению бюджетными рисками натолкнулись на недостаточную квалификацию финансовых органов на всех уровнях власти. Людям, не владеющим математикой, не знающим основы экономической теории и теории вероятности, невозможно объяснить, как управлять бюджетными рисками и вообще что это такое.

Наши предложения по внедрению принципов единого заказа по закупкам для государственных и муниципальных нужд не были доведены до эффективного варианта реализации. В итоге реформа не дала ожидаемого эффекта, хотя она была в некоторых регионах при нашем участии доведена до принятия объемных законов и необходимых подзаконных актов.

Отличные предложения по управлению домовладениями (ТСЖ и другие) уперлись в недоработку законодательства. В результате не существует нормального жилищного управления в селитебных районах. Везде грязь, воздух отравлен чадом от горящих помоек, нет должного благоустройства, плохо с ремонтом домов и проч. Это при том, что губернаторы и мэры городов предпринимают все усилия для наведения порядка. Но их усилий явно недостаточно. Нужна инициатива снизу и постоянная работа заинтересованных лиц в самом низу. А этого нынешнее состояние реформы не обеспечивает.

Заинтересованное в конкретных результатах население, общественность, активные предприниматели, местные властные и политические элиты, поддерживающие политиков, депутатов органов представительной власти, никак не влияют на систему государственного управления в условиях бюрократической системы управления.

Местные органы власти почти никак не влияют на решения, принимаемые региональными органами власти, а они в свою очередь не влияют на решения федерального уровня.

Там, по нашему мнению, объясняется парадокс – отсталое управление при энергичной, талантливой команде на высшем государственном уровне управления.

#### **1.2.4. Низкая эффективность государственных расходов порождается сознательными усилиями коррупционеров и инертной массой чиновничества**

Методы многократного повышения эффективности государственных расходов известны уже много десятилетий. Мы говорим об известных нам методах, которые мы пропагандируем и пытаемся внедрить с разным успехом в различных регионах России уже более 20 лет:

- (1) Программно-целевые методы управления бюджетными доходами и расходами
  - (2) Методы комплексного бюджетирования (совместно с различными собственниками средств, направляемых на бюджетные программы)
  - (3) Введение служб единого заказа
  - (4) Антикоррупционные мероприятия
  - (5) Методы управления бюджетными рисками
  - (6) Методы управления государственным, муниципальным долгом
  - (7) Методы поддержки предпринимательства
  - (8) Автоматизация бюджетных расчетов
  - (9) Автоматизация процесса принятия бюджетных решений
  - (10) Внедрение методов краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного финансового планирования (БК РФ предусмотрен только план на скользящую трехлетку)
  - (11) Прогрессивные методы формирования межбюджетных отношений (формулы выравнивания, бюджетное программирование, аквизация нормирования бюджетных расходов и другие)
- И другие методы прогрессивного бюджетирования.

Несмотря на то, что теория вопроса изложена в сотнях тысяч изданий, на то, что имеется обширный зарубежный и отчасти отечественный опыт, показывающие обширные возможности для многократного повышения эффективности бюджетных расходов, все в основном и ныне там.

Формально многие «галочки» проставлены. Например, целевые программы формально имеются. Но они на деле не являются таковыми, потому что не удовлетворяют элементарным требованиям целевых программ. В бюджетах цивилизованных стран бюджетные программы охватывают 100% бюджетных расходов – и это правило, а не исключение. В российских бюджетах целевые программы забюрократизированы донельзя и не охватывают и 25% от бюджетных расходов. К тому же они не охватывают бюджетные доходы. Этого не предполагает сама система учета бюджетных расходов и доходов.

Все это говорится не для того, чтобы поднять огромный и архисложный вопрос о повышении эффективности российских государственных и муниципальных бюджетов, а для того, чтобы поставить следующий вопрос: как получилось, что одна из самых (если не самая – по среднеобразовательному уровню) образованная страна в мире, запустившая раньше всех человека в космос, не может наладить прогрессивный бюджетный процесс? Ответ очевиден для всех управленцев, которые умеют и хотят посмотреть правде в глаза – потому что никто, кроме высших органов власти, не заинтересован в наведении порядка в бюджетном процессе. Те же, молодые и честолюбивые работники бюджетной сферы (таких я знаю немало), которые желают что-то полезное сделать, поставлены в такие условия, что они ничего не могут сделать.

Наше основное утверждение состоит в том, что бороться с этим невозможно в условиях бюрократической системы управления. Об этом мне каждый день прямо заявляют чиновники – умные, толковые люди, которые доверяют мне и не хотят, чтобы я «лоб расшибал о пустое дело».

В демократических странах совершенно другая картина. Как только появляется предложение, повышающее эффективность бюджетных расходов, оно внедряется немедленно через органы представительной власти. Там просто чиновники финансовых органов вызываются на комиссию по бюджету соответствующего парламента и вопрос решается даже без согласования с губернатором. Тот порой даже и не знает и не интересуется постоянно протекающей бюджетной реформой, которая происходит у него «под носом», полагая, что это не его дело – вмешиваться в дела профессионалов бюджетников.

В итоге эффективность системы управления, эффективность госрасходов в России оказывается меньше в разы по сравнению с эффективностью госрасходов в европейских демократических странах. Это означает, что на тот же результат мы многократно больше тратим, либо столько же тратим на гораздо худший и меньший результат, либо и то, и другое вместе.

Например, стоимость строительства шоссейных дорог в России по госзаказу примерно 4-5 раз превосходит стоимость шоссейных дорог того же качества в европейских странах. Нормативы расходов на строительство жилья примерно вчетверо выше, чем нормативы строительства жилья того же качества. Стоимость ремонтных работ и их качество многократно ниже. По большей части номенклатуры бюджетных расходов, материальные затраты по госзаказу могут быть сокращены примерно на треть сразу – только за счет одного: введения служб единого заказа по европейскому образцу.



### ***1.2.5. Уровень коррупции в органах государственной власти значительно выше того, который имеет место за рубежом. Причина высокой коррупции в неэффективности контроля их деятельности со стороны органов представительной власти и населения***

#### ***1.2.5.1. Коррупция в органах государственной власти имеется во всех странах мира, но в России она намного выше***

Коррупция в органах государственной власти имеется во всех странах мира без исключения. Исключения имеются, но они действуют в течение кратких периодов и каждый раз при стечении чрезвычайных обстоятельств.

Но уровень коррупции в России сейчас превосходит все мыслимые пределы. Требуются некоторые оценки с зарубежными странами для того, чтобы понять

Ученые считают, что кризисным является то капиталистическое общество, в котором уровень коррупции достигает 0,4% ВВП. Но у нас расхищается (при любых способах расчета) никак не меньше 5%, а по некоторым оценкам – более 10%, консолидированного бюджета, который вместе с внебюджетными фондами превышает 40% ВВП. Таким образом, уровень коррупции у нас превышает, по разным оценкам, от 2% до 4% ВВП, то есть пятикратно или десятикратно превышает предельно допустимый уровень коррупции.

#### ***1.2.5.2. Главная причина коррупции в органах государственной власти – слабая представительная власть***

Имеется одна, но вполне достаточная причина коррупции в российских органах государственной власти. Это отсутствие контроля деятельности чиновников со стороны населения и органов представительной власти.

Формально органы представительной власти имеются, но авторитет их невысок, потому что в них «работает» значительное количество не избранных, а назначенных партийных функционеров (выборы по партийным спискам).

Политическая сила органов представительной власти ничтожна. Кроме как путем кулуарного давления и интриг они практически никак не могут повлиять на назначения министров.

Но самое главное не в этом. Органы представительной власти не представляют никого, кроме как свои партийные корпорации. То, что за эти корпорации проголосовало население, не говорит о том, что население доверяет конкретным людям из этих корпораций представлять интересы. То, что указанной связи нет - просто доказать. Например, Президент страны тоже избирается народом, но он не является представителем народа. Очень многие



должностные лица за рубежом избираются народом, но они избираются именно на должность, а не представлять народ.

Выборы по спискам избирают не людей, а корпорации. Корпорация не борется с коррупцией власти, а договаривается с нею. Ей органы государственной власти гораздо ближе, чем население, которое ее избрало. Можно среди нескольких партийных корпораций выбрать лучшую, но в этом они все одинаковы и по другому быть не может, потому что органы власти – основа их финансовой поддержки.

Я во многих случаях лично был свидетелем того, как высокопоставленными чиновниками раздавались «слоны» тем депутатам, которые шли по одномандатным округам. Это было в 90-х годах. Мы предполагаем, что ничего не изменилось с тех пор. Никаких к этому предпосылок нет.

Партийные органы не интересуют «мышинная возня» по поводу мелкой коррупции чиновников на местах. Они заняты тем, что продвигают своих людей на должности, борются за «доступ к телу» руководителей государства. Этим заняты руководители, а рядовые партийные функционеры слушают их команды.

#### *1.2.5.3. Отсутствие контроля органов власти перед общественностью*

Общественность в демократических странах выражается следующими путями:

- (1) Выступления политиков и общественных деятелей.
- (2) Работы ученых.
- (3) Статьи журналистов в печати.
- (4) Радиопередачи.
- (5) Телевизионные передачи.
- (6) Книги с признаниями чиновников, раскаивающихся в прошлой деятельности.

Все эти средства чувствительны к тому, что называется свободой самовыражения. России нет и быть не может свободы самовыражения, потому что все средства массовой информации находятся в той или иной степени под контролем органов государственной власти. Без этого их качество получается настолько низким, либо ненадежным, что они становятся «похожими на правду, но не правдой».

Можно быть или не быть демократом, считать необходимым контроль СМИ со стороны органов государственной власти необходимым или нет. Но нужно смотреть правде в глаза: если нет свободы слова, то нет и контроля

деятельности органов государственной власти, то и с коррупцией ничего нельзя поделать.

Как это получается экономически и организационно, здесь нас не интересует в деталях, вернее интересует только в связи с тем, как это действительное положение вещей может повлиять на законы экономики России, а именно так: указанные СМИ не в состоянии осуществлять сколько-нибудь серьезный контроль экономической деятельности органов государственной власти, что хорошо заметно из телепередач на каналах (вроде РБК), которые призваны к тому, чтобы быть как раз такой общественностью, которая анализирует контролирует экономические решения органов власти.

#### *1.2.5.4. Ограниченность возможностей правоохранительных органов в борьбе с коррупцией*

На своем жизненном пути я встречал очень честных работников милиции, интеллектуальных и патриотически-настроенных работников ФСБ, прекрасных следователей и работников прокуратуры. Эти люди, получая маленькую заработную плату, отдавали всего себя в свое деле и пытались защищать справедливость.

Однако их возможности ограничены следующими вещами:

- (1) Процессы коррупции в органах государственной власти в 99,9% случаев протекают в абсолютно законных формах. Они абсолютно недоказуемы. Поймать с поличным не удастся почти никогда.
- (2) Очень часто под статью попадают люди, не виноватые, которых «подставили» как раз те, кто играет главную роль в коррупции.
- (3) Правоохранительные органы сильно зависят от хозяйственных органов.

Последнее совершенно не очевидно для обывателей, но абсолютный факт. У хозяйственников оказывается невероятное количество способов «управлять погодой», влиять на общественное отношение к правоохранительным органам.

Поскольку у них в руках СМИ, они могут натравить прессу и телевидение на правоохранительные органы, обвинив их в той же коррупции и в превышении служебного положения. Они легко могут подкупить ключевых работников правоохранительной системы, а с неподкупными разобраться отдельно.

С особо честными они могут легко разобраться, обвинив их в некомпетентности, в превышении служебного положения, с ошибках по службе (которые всегда имеются), в том что они мешают работать важным лицам. Их начальники или сослуживцы могут быть подкуплены.

Они достаточно просто могут превратить жизнь «слишком честных» в самый настоящий ад.

Теория управления дает фундаментальное объяснение этим фактам. Правоохранительная система работает по доказанным фактам, либо по фактам, которые следует доказать, сохраняя при этом особый такт, чтобы не задеть высокопоставленных людей, не помешать им в их важной работе. Отделить черное от серого и серое от белого очень трудно. Поэтому возможности правоохранительной системы ограничены. Ее лозунг: лучше не наказать двадцать виновных, чем наказать одного невиновного.

Для сравнения, общественность действует совершенно иначе. «Журналюга» с невероятной наглостью и литературным талантом бьет по площадям. Он выносит обвинения, плюя на то, что они не наказаны – лишь слегка изменив имена и фамилии лиц, о которых он пишет. Журналистские ошибки – постоянное и нормальное дело. Поэтому они совершенно свободны. Журналистские расследования – это сигнал к общественности, но ни в коей мере не уголовные расследования, в которых каждый факт должен быть строго доказан.

Депутатские расследования еще свободнее, чем журналистские. Депутаты в конце концов не обязаны ничего доказывать. Если они считают, что надо снять этого чиновника, то в демократическом обществе они ему устраивают «сладкую жизнь» безо всяких особых доказательств, вернее с теми доказательствами, которые их, как народных представителей, полностью устраивают.

Примерно как с неверной женой, депутат имеет право выразить недоверие на основании тех фактов, которые он имеет. При этом он не обязан ничего никому доказывать. Он имеет такое мнение – и этого достаточно. В этом депутаты и общественность сильнее правоохранительных органов.

#### ***1.2.6. Особые виды коррупции в органах государственной власти. Нецелевое использование бюджетных средств. Незаконное присвоение государственных активов***

Коррупция в России осуществляется также в форме нецелевого использования бюджетных средств, незаконного присвоения государственных активов, а также волюнтаристского передела частной собственности.

Сложность в том, что часто невозможно определить, что является нецелевым использованием бюджетных средств из-за некачественного бюджетного планирования, что является коррупцией.

Присвоение государственных активов производится в форме занижения их стоимости при продаже на рынке или использовании в производстве. Разница между рыночной и продажной стоимостью актива присваивается лицами, принимающими решение по поводу реализации актива.

Передел частной собственности почти всегда осуществляется с нарушением закона. Но установить этот факт с юридической скрупулезностью практически никогда не удастся по очевидным причинам. Да и не найти лиц, заинтересованных в том, чтобы тратить усилия на такие разборки, и имели бы возможность сделать это.

В демократическом мире журналистские расследования такого рода всегда бьют по площадям. Они почти никогда не отличаются точностью судебного расследования. Но они настраивают общественность против чиновника и этого оказывается достаточным, чтобы он сам подал в отставку. Вспомним, что отставка бывшего американского президента Ричарда Никсона не была вынужденной. Она была добровольной. Он сам подал в отставку, хотя теоретически говоря, он мог вполне досидеть до конца своего срока. К отставке его склонила его же собственная администрация, пол года которому не давали работать депутатские запросы и депутатские расследования.

Здесь, как мы видим, правоохранительная система не при чем. Великолепно сработала общественность и ее поддержала представительная власть.

### ***1.2.7. Чрезвычайно высокий уровень налогообложения обусловлен высокими расходами неэффективностью налоговой системы***

#### ***1.2.7.1. Сравнение уровня налогообложения в России и в зарубежных странах***

Под уровнем налогообложения здесь понимается частное от деления суммы государственных расходов всех государственных и местных бюджетов и валового внутреннего продукта

Уровень налогообложения в России в % от ВВП по нашим расчетам на 2003 немного недотягивает до 40% от ВВП, а с 2005 года превосходит 40% от ВВП. Он примерно в четыре раза превосходит уровень налогообложения в странах Европы, еще больше – в развивающихся странах. Например, в Швеции сумма государственных расходов немного превышает 7% от ВВП, в Дании – 5% от ВВП, в Великобритании он составляет немногим более 20%, в США – менее 20%.

Нам сложно дать оценку уровня налогообложения в Китае, но по нашим оценкам он ниже 10%.

### *1.2.7.2. Высокие ставки налогообложения в России как развивающейся страны*

Ставки налогообложения в России выше, чем ставки в США, но примерно такие же, как в Великобритании – стране, с высоким налогообложением.

Но Великобритания и США – развитые страны. Инвестиционная привлекательность их экономик базируется не на низких налогах и заработной плате, а на других основаниях – великолепном правосудии, отличной информационной системой ненавязчивостью органов надзора и реальной помощью, которую оказывает государство бизнесу, причем, не деньгами, а консультациями и правильными установками.

Каждая страна побеждает, опираясь на свои преимущества. Бюрократической России далеко до передовых европейских стран в указанных выше направлениях. К их преимуществам надо стремиться, но надо жить сейчас. Поэтому нам нужно в настоящий момент другим побеждать – более низкими налогами. То есть тем, чем побеждает Китай.

### *1.2.7.2. Широкая база налогообложения в России*

Ставки налогообложения в некоторых развитых странах такие же как в России. Например, в Великобритании подоходный налог с физических лиц составляет 15% к чистой заработной плате (заработной плате «к выдаче»),

В России подоходный налог составляет 13% к заработной плате начисленной, что составит 14,94% от чистой заработной платы, то есть практически столько же, сколько в Великобритании. Но начисления на заработную плату в Великобритании составляют только 2% к чистой заработной плате, а в России – 28%, включая пенсионные и другие социальные отчисления, считая к заработной плате начисленной, что составляет 32,18% от чистой заработной платы. Но на эти начисления в России еще начисляется НДС 24%. То есть всего начислений получается в России  $32,18\% \cdot 1,24 = 39,91\%$ , а в Великобритании 2,48%. В России получается начислений на заработную плату более чем в 16 раз больше, чем в Великобритании.

Ставка налога на добавленную стоимость и в России, и в Великобритании одинаковы – 25%, но база налогообложения существенно различная. Например, в России налогообложению подлежит арендная плата, которая и по теории и в мировой практике всегда относилась к материальным затратам.

В России органы власти и законодатели плюют на этот абсурд. Они думают, что таким образом они больше соберут налогов. Это заблуждение, связанное с невежеством бюрократической идеологией чиновников.

Тот же абсурд с налогообложением услуг иностранных организаций. Они облагаются налогом на добавленную стоимость. В итоге вместо того, чтобы получать консультации от иностранных компаний бизнесменам приходится решать вопрос радикально – открывать компании за рубежом? Ну не бессмыслица ли?

Примеров абсурдности нашего налогового законодательства так много, что можно тома на эту тему написать. Здесь мы ставим другую задачу – сделать так, чтобы эти тома кем-то были востребованы, чтобы работы по оптимизации налоговой системы заказывались и оплачивались органами власти в России.

### *1.2.7.3. Нерациональность налогов в России*

О нерациональности налогов тоже можно писать тома. Например, многие российские бизнесмены убеждены в том, что ставки некоторых налогов можно снизить примерно вдвое – и при этом собираемость налогов увеличится. Мы делали расчеты, в которых показывали, что резкое снижение ставок основных налогов (налог на прибыль, НДС) может быть скомпенсировано с одной стороны некоторым повышением платежей за природные ресурсы и акцизов, частично компенсирующими снижение ставок основных налогов. С другой стороны оно непременно вызовет увеличение налогооблагаемой базы за счет сокращения ухода от налога, процветающего сегодня в России.

С третьей стороны такое снижение налогов приведет к усилению экономического роста за счет увеличения внутренних накоплений, что очень своевременно было бы, принимая во внимание то, что предприятиям не хватает оборотных средств, а кредитов никто не дает. Норма reinvestирования, то есть доля прибыли, которую предприниматель капитализирует, – показатель, который не меняется десятилетиями, потому что основан на психологии граждан.

Есть основания считать, что в случае сокращения ставок налогообложения в процесс reinvestирования включится в большей мере средний класс, у которого эта норма выше. Если даже принять, что норма инвестирования в России постоянна, то произойдет увеличение объема инвестирования в экономику со стороны заинтересованных бизнесменов. Противовесом этому – направление денег в бюджеты, которыми распоряжаются лично незаинтересованные чиновники. Конечно, первое эффективнее с точки зрения инвестиционного процесса.



С четвертой стороны увеличилась бы инвестиционная привлекательность экономики России. Тут я скажу просто. Никто из зарубежных инвесторов больше 20% ВВП платить в России не будет принципиально. И в Великобритании не будет – тем более в России. Они лучше заплатят юристам и экономистам большие деньги, чтобы они подсказали, как уйти от налогов.

Возможность и необходимость снижения налогов – огромная тема для дискутирования и мы согласны с тем, что допустимы иные мнения на этот счет. Но не 15 же лет обсуждать этот вопрос! Наверное, нужно быстрее решать подобные вопросы.

#### *1.2.7.4. Налоговые абсурды*

Возможность и необходимость снижения налоговых ставок – дискуссионная тема. Но имеются случаи, когда мы встречаемся с абсурдом.

Например, налог на имущество составляет примерно 7,5% от консолидированного бюджета США. Он составляет около 75% от налоговых доходов местных бюджетов в США. То есть с фискальной точки зрения это существенный налог для США.

Тем не менее, средняя ставка налогообложения этим налогом в США, по нашим расчетам, составляет примерно 0,5%-0,7%. Это включая налог на землю и иные налоги на имущество. Ставка получилась низкой из-за большой стоимости недвижимого имущества в США и из-за того, что в США этот налог почти полностью отдан в низовые местные бюджеты.

Муниципальные образования соревнуются между собой за снижение этого налога, поскольку низкие ставки этого налога содействуют развитию бизнеса и накоплению собственности на соответствующих территориях муниципальных образований.

В России этот налог распадается на налоги, представленные в указанной ниже таблице. В сумме он составляет незначительную величину – 3,1% от консолидированного бюджета Российской Федерации (Бюджеты РФ и внебюджетные фонды).

## Отчетные данные на 01.01.2009 года. Рубли

Доходы консолидированного бюджета РФ	16 003 377 805 593	100%	
НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО	493 436 220 825	3,1%	
Налог на имущество физических лиц	10 123 529 644	0,1%	Федеральный
Налог на имущество организаций	323 564 141 170	2,0%	Субъектов РФ
Транспортный налог	53 107 582 177	0,3%	Субъектов РФ
Налог на игорный бизнес	26 431 604 668	0,2%	Субъектов РФ
Земельный налог	80 209 363 166	0,5%	Местный

В местные бюджеты попадает только земельный налог, составляющий пол процента от доходов консолидированного бюджета России.

Основная часть (81,7%) этого налога попадает в бюджеты субъектов Российской Федерации. В местные бюджеты идет только транспортный налог, который составляет 10,8% от суммы налогов на имущество и 0,3% от доходов консолидированного бюджета России.

Таким образом, в местные бюджеты налог на имущество почти не попадает, хотя совершенно очевидно, что это именно местный налог, и именно местные власти ответственны за рост стоимости недвижимого имущества на подведомственной территории. Исключение составляют, возможно, только крупные города и городские агломерации (Москва, Санкт Петербург), являющиеся субъектами Российской Федерации, то есть имеющие региональный уровень.

Российская ставка этого налога полностью абсурдна, так как она превышает 2% от стоимости имущества свыше 10 миллионов рублей (278 тысяч долларов США). Она, как минимум, в 50 раз выше нормы износа долгосрочного недвижимого имущества, а должна быть примерно в 5-10 раз меньше.

Вопрос снижения ставки этого налога имеет историческое значение для судьбы России. Регионам дано право снижать этот налог, но это не их вопрос, а вопрос муниципальных образований. От решения этого вопроса зависит то, будут ли бизнесмены строить предприятия в России, покупать земельные участки в России, будет ли население строить действительно дорогую и качественную недвижимость в России или будет втридорога покупать виллы за рубежом. От того, насколько население склонно вкладывать денежные средства в имущество на территории России, зависит вообще вся экономика России.



Тем не менее, этот вопрос не только не ставится органами власти, а просто не замечается. Ни разу не было замечено ни одной серьезной дискуссии по этому вопросу. Да и дискутировать тут нечего. Налог нужно передавать местному самоуправлению, которое само должно решать судьбу фактической налоговой ставки в пределах тех же 2%. Максимальная ставка может быть повышена для городских агломераций. Но средняя ставка процента должна быть ниже, а не выше американской, поскольку мы – страна, которая восстанавливает свою экономику и только начинает накапливать имущество физических лиц.

Приведенный пример не является оплошностью органов власти. Незнанием вопроса тоже дело не объяснить. Лично я этот вопрос поднимал несколько раз в 2003 года – причем выполнялись отчеты по заказу органов власти (Законодательного Собрания Санкт Петербурга и других). Краткие выписки из отчетов распространялись комиссиями Законодательного Собрания Санкт Петербурга официально распространялись во все регионы России. Эти комиссии получали отзывы от финансовых органов. Кроме меня были и другие экономисты и бизнесмены, которые многократно поднимали этот вопрос.

То есть на незнание или непонимание вопроса ссылаться тут нельзя. Здесь имеет место другое – равнодушие бесконтрольных органов власти. В этом тут дело.

#### *1.2.7.5. Моральные последствия высоких налогов*

Оплата налогов в России для большинства предприятий означает прекращение бизнеса, поскольку он становится убыточным или слишком рискованным. Поэтому для многих бизнесменов вопрос не стоит – нужно или не нужно уходить от налогов, а стоит так: можно нормально бизнес или нужно прекратить заниматься бизнесом.

Поэтому в состав качеств российского бизнесмена входит умение работать на грани закона, то есть по существу нарушать закон. Поскольку нарушают закон налогообложения подавляющее большинство предприятий, то вполне можно сажать в тюрьму каждого второго или всех вообще. Этого государство не может себе позволить, потому что такие действия, как бы аккуратно они ни проводились, не могут не вызвать социальных и экономических последствий. И самое простое и очевидное экономическое последствие – вывоз капитала и прекращение бизнеса на территории России.

Умение работать с постоянным нарушением закона приветствуется всем населением России и даже налоговыми органами, которые часто советуют, как лучше обойти закон. Нарушения закона вошли в плоть и кровь народа

настолько, что повлияли на моральный облик граждан и на их отношении к государству вообще.

Сегодня в России школа коррупции начинается не в органах государственной власти, а среди бизнеса, который диктует свои законы и правила (учит молодых), когда выходцы из него занимают должности в органах государственной власти.

В отличие от бизнесмена, который уходит от налогов от того, что уплачивая их, он не может вести бизнес, чиновник находится совершенно в другом положении. Он скоро замечает, что его должность дает возможности получать благодарности за каждую подпись, за каждое дельное знакомство, каждый телефонный звонок или даже совет. Многие чиновники просят «вперед, сразу и наличными». Причем, предлагают сами заинтересованные лица. Нужно только не отказываться слишком решительно и иметь верных людей, которые будут предварительно договариваться.

Таким образом, высокие налоги – величайшая школа антигосударственной деятельности для бизнесменов, а через них – и для всего населения России, включая чиновников, которые имеют возможность совершенно по-другому пользоваться свободой от морали.

#### *1.2.7.6. Криминализация бизнеса как следствие налоговых правонарушений*

Массовое нарушение закона приводит к понижению культуры бизнесменов. Нарушения норм общественной морали не может не сказаться на снижении норм морали вообще. Будучи убежденными в том, что можно и нужно обманывать государство, многие бизнесмены заходят за черту обычной бытовой морали и считают, что можно все – обманывать партнеров и даже вынуждать их действовать против своих интересов.

Отчасти спасает двойная мораль. Государство обманывай, но своего брата бизнесмена обманывать нельзя – а то, получишь сдачи от него и его партнеров. И к тебе уже отнесутся безо всяких норм морали.

Но, тем не менее, массовый аморализм, неверие в справедливость закона, многих бизнесменов опускает морально настолько, что они уже не верят и общечеловеческую мораль. Поэтому криминальное ведение бизнеса для них становится входной платой за образ жизни бизнесмена.

Рассуждают примерно так: если ты хочешь быть хорошим специалистом, пожалуйста, работай на хозяина как можно лучше и будешь получать заработную плату и не будешь ничем рисковать. Если ты хочешь быть

бизнесменом, то знай, что тебе придется расплатиться за это постоянным нарушением норм морали. Это плата за то, чтобы быть во главе предприятия и принимать решения самому.

#### *1.2.7.7. Отрицательное воздействие многочисленных правонарушений в бизнесе на экономический рост*

Аморализм, проникающий в бизнес вместе с постоянными правонарушениями, криминализация бизнеса, как следствие этого – все это не может не повлиять на экономический рост.

Бизнесмен, привыкший к аморальному поведению, быстро убеждается в том, что ему нужны слуги и рабы, а не свободные специалисты. Но слуги и рабы не могут и не хотят ответственно управлять его предприятием. Получается, что его обходят на повороте европейские компании, которые управляются интеллектуалами.

Инвестиционные решения сегодня необыкновенно сложны. Они требуют участия большого количества первоклассных специалистов, проверить качество решений которых практически невозможно. Либо бизнесмен доверяет им, либо нет. Но нельзя доверять рабам и слугам.

Получается парадокс: бизнесмены, которые могут по своему интеллектуальному развитию вести бизнес и управлять высококвалифицированными менеджерами, испытывают постоянные муки совести из-за того, что им приходится все время обходить закон. Они стараются уехать из страны. Бизнесмены, для которых моральные нормы пустое слово, не могут найти общего языка со специалистами высокого интеллектуального уровня, без которых сегодня невозможно управлять и развивать крупное дело.

Таким образом, по нашему мнению, аморализм высоких налогов отрицательно воздействует на экономический рост.

#### *1.2.7.8. Свод причин и последствий высокого уровня налогообложения в России*

Причинами высокого уровня налогообложения в России являются те, которые уже обсуждались выше:

- (1) Неэффективность бюджетных расходов
- (2) Непродуманность сложных вопросов возможных последствий сокращения налоговых ставок
- (3) Завышенная до абсурда база налогообложения

(4) Налоговые абсурды, показывающие отсутствие среди чиновников среднего звена заинтересованности в проведение реформ на благо страны.

Последствия высокого уровня налогообложения в России могут быть чрезвычайно серьезными:

- (1) Массовый уход предпринимателей от налогов с тяжелыми моральными последствиями для населения и государства.
- (2) Привычка к антигосударственному поведению предпринимателей и, вслед за ними, у всего населения России.
- (3) Коррупция среди должностных лиц органов государственной власти.
- (4) Криминализация бизнеса
- (5) Отрицательное воздействие многочисленных правонарушений в бизнесе на экономический рост

#### ***1.2.8. Моральные последствия власти чиновников. Бизнесмены не хотят им подчиняться и принимать их условия***

Многие бизнесмены, особенно зарубежные, не могут привыкнуть к мысли, что они кому-то должны платить за то, что является его должностным обязательством. Например, если чиновник за разрешение, которое он дает на строительство, желает получить «откат», многим не понятен. Многие бизнесмены спрашивают: за что я должен платить? За то, что я свои деньги сюда вкладываю, за то, что решаю социальные проблемы, сокращаю безработицу? За то, что налогами пополняю его бюджет?

Если бы не было конкуренции за инвесторов, а она есть и сильная. Те же строительные инвесторы готовы строить не только в России, но и в Китае, в Японии, в европейских и в африканских странах – где угодно. Если фирма плохая, то ее не стоит приглашать в качестве строительного инвестора. Если она хорошая, то у нее полно заказов, а банки готовы их ссудить деньгами на выполнение этих заказов.

Коррупция обуславливает бюрократические затяжки и искусственно преувеличивает сложность механизма принятия решений. Все это делается для того, чтобы обосновать необходимость платить взятку чиновникам, а также тем лицам, которые устраивают отношения с органами власти

Все это отвращает от деятельности на территории России многих бизнесменов с положительной моралью - как зарубежных, так и отечественных. Это во многих случаях служит основным препятствием для инвестиций.

### ***1.2.9. Очевидность антикоррупционных мер. Невозможность принять и реализовать эти меры в условиях власти чиновников***

Моя практика работы в органах государственной власти на договорной основе показывает, что «глупых» и некомпетентных руководителей министерств и ведомств немного. Наоборот, в чиновники идут люди образованные и выше среднего по интеллекту. Когда говорится о мерах против коррупции, то оказывается, что дело не столько в некомпетентности руководителей органов государственной власти. Меры по быстрому сокращению уровня коррупции в разы очевидны и легко могут быть разработаны с нужной детализацией, но их невозможно реализовать при существующей модели управления. Попытки научных организаций, которыми я руководил, предложить меры против коррупции приводили к тому, что чиновники признавали их эффективность, но при этом мне прямо говорили, что их больше предлагать не нужно, и делать это – небезопасно.

Меры по сокращению бюджетных расходов и повышению их эффективности также очевидны для специалистов (гласность, общественный контроль деятельности органов власти, прозрачность бюджета, система единого госзаказа, программный подход к бюджетированию, среднесрочное и долгосрочное финансовое планирование, снижение и оптимизация налогов и многие другие).

Многие из указанных мер срабатывают сразу же после объявления о том, что они разрабатываются и обязательно будут введены, - настолько высока их эффективность. Некоторые прогрессивные чиновники прямо говорят, что бы они сделали (какие бы нецелевые и неэффективные расходы бы сократили, какие бы мероприятия провели), если было даже объявлено, что указанные меры разрабатываются.

Но эти меры невозможно реализовать в условиях нынешней модели управления, потому что они противоречат интересам всей массы чиновников, от которых зависит продвижение дела и поддержание прогрессивной системы управления. Это все при самых высоких побуждениях со стороны руководства страны, при их энергии, таланте и самоотдаче.

Можно найти несколько героев, которые «бросятся на амбразуру» власти, проявят огромное мужество и работоспособность, забросят семьи и бизнес. Они сделают дело, сдвинут его с места. Будет на какое-то время немного лучше. Но потом опять все затянется болотным илом, потому что нет основного источника силы, вынуждающей к постоянным переменам – народного представительства.

### ***1.2.10. В условиях бюрократической системы управления коррупция и неэффективность госуправления – сила, с которой невозможно бороться***

Важно не только признать у нас есть коррупция. Она имеется во всех странах мира – где больше, где меньше. У нас переходный период – поэтому она у нас больше. Надо административно надавить, поставить везде честных людей – и все будет гораздо лучше. Это все слабо сказано и не так.

Необходимо признать, что сегодня коррупция и неэффективность государственного управления в России превратились в самостоятельную доминирующую силу, с которой не может бороться никакой (самый одаренный, самый энергичный) руководитель государства или его одаренная и работоспособная команда.

Эффективно решать вопросы нужно каждый день и каждый час, в каждой области, в каждом городе или ином населенном пункте и не сверху, а снизу. Для этого необходимо создать мощную политическую силу, опирающуюся на народ, местные элиты и общественность, обеспечивающие ежедневный контроль и развитие системы государственного управления.

### ***1.2.11. Патриотическая интеллигенция сегодня поставлена в тяжелые условия***

Нужно отметить, что общественность составляет патриотическая интеллигенция. Она сегодня поставлена в тяжелые условия. Работники школ получают такую нищенскую заработную плату и имеют такую нагрузку, что не могут содержать семьи на эти деньги, не имеют времени для самообразования и для участия в общественной жизни. Многие из них находятся в ситуации выживания, работают на всех работах, которые подворачиваются, - уборщиками, воспитателями продленного дня, дежурными в коридорах и проч. Учителя устали и озлоблены. Свое внутреннее состояние они вымещают на учениках. В школах постоянные конфликты.

### ***1.2.12. Сложное положение работников ВУЗов. Невозможность вести научную деятельность***

То же самое можно сказать о работниках ВУЗов. Они не имеют возможности вести научную деятельность из-за нищенства и нехватки времени. Научная производительность преподавателей в ВУЗах в разы меньше производительности зарубежных научных работников при несопоставимом качестве работ. Происходит отток талантливых ученых за границу, причем не только в Европу или США. Практически во всех странах мира наши бывшие



научные работники работают госчиновниками, в фирмах или преподают в ВУЗах. Обратного притока ученых практически нет.

### ***1.2.13. Попытки реформировать бюрократический строй. Судьба ученых и деятелей, которые пытались реформировать страну в 90-ые годы прошлого столетия***

Надо отметить, что в 90-ые годы отдельные группы отечественных и зарубежных ученых делали отчаянные и даже, можно сказать, героические попытки реформировать систему управления, в том числе бюджетный процесс. Но судьба этих людей печальна. Наиболее успешные из них успели войти в бизнес и заработать средства на содержание семьи, либо уехали за границу и там преуспели. Остальные влачат жалкое существование, потому что научная деятельность в сфере экономики и управления сейчас невозможна. Она либо не будет заказана, либо не будет оплачена, либо чиновники потребуют «откат», который унижает настоящих ученых.

### ***1.2.14. Бесплезность борьбы отдельных патриотов против инертной массы функционеров***

Отдельные инициативные, патриотически-настроенные чиновники ничего не могут сделать против инертной массы функционеров, для которых каждое новшество – дополнительная работа и необходимость совершенствовать квалификацию. Это в лучшем случае. Чаше всего при внедрении положительных новшеств в систему управления (например, программный бюджет, управление бюджетными рисками, программа совершенствования местного самоуправления и проч.) большая часть чиновников оказывается профессионально непригодной.

Новшества в управлении ударяют по коррупции, то есть по возможности получить дополнительные доходы, значительно превышающие заработную плату чиновника. Конечно чиновники против таких новшеств. Они делают все, чтобы деятельность по разработке и внедрению новшеств в системе управления либо не была заказана, либо не была внедрена в практику. Такова судьба, например, программного бюджета.

### ***1.2.15. Оторванность России от международного права и норм ведения бизнеса обусловлена не отсутствием интеллекта, не неприятием европейцев, а бюрократической системой управления***

Другой отрицательной особенностью существующей модели управления Россией является ее оторванность от мирового законодательного пространства. Например, законодательство всех стран Евросоюза практически



одинаково. В основных законах разных стран имеются даже ссылки за положения законов других стран Евросоюза. Законодательство США и стран сателлитов практически одинаково с законодательством стран Евросоюза. В России создается особая, никак не связанная с мировой системой, система управления и система законов, которую никто в мире не понимает.

Это относится буквально ко всем сферам управления – к стандартизации и контролю качества, к законам создания и функционирования организаций, к поведению на рынке, к лицензированию видов деятельности, к ведению финансовой и кредитно-денежной деятельности. И дело не только в том, что европейское право в сотни и тысячи раз лучше разработано (если учитывать их огромную систему хэндбуков). Иногда наши законы разработаны неплохо. Дело в том, что они ДРУГИЕ.

#### ***1.2.16. Значительность различий в процедурах разработки рассмотрения, согласования и принятия законов с теми, которые приняты в демократических странах***

Законодательство во всех европейских странах одинаково не только потому, что идентичны нормы законов, но также потому, что порядок разработки, рассмотрения, согласования и принятия законов практически один и тот же.

#### ***1.2.17. Влияние независимости судебных органов от федеральных и региональных администраций на эффективность системы правоприменения законов***

Сам закон, даже если он хорошо написан, не означает хорошее его действие, потому что правоприменение закона зависит от системы институтов власти. Судебные органы в европейских странах, США и подобных по государственному устройству стран, имеют очень большую самостоятельность, в том числе право игнорировать нормы закона, если они противоречат здравому смыслу, нормам морали, этике, букве и духу Конституции,

Подобной самостоятельности судебных органов нет и не может быть в России, где судьи являются скорее назначенными чиновниками, чем вершителями правосудия. В условиях, когда судьи назначаются сверху, неприемлемой считается даже сама мысль о том, что справедливость выше буквы закона.

#### ***1.2.18. Принципиально международный характер сегодняшней финансово-кредитной системы. Свобода движения денежных потоков***

Недостатки системы управления тесно связаны с недостатками в сфере финансово-кредитной системы. Сегодня эта система в мире носит принципиально международный характер, потому что океан денег свободно перетекает через границы государств, подчиняясь только законам эффективности и минимизации рисков. Движение денег происходит по международно-принятым правилам. Эти правила не ограничиваются только Банковскими директивами Евросоюза, а включают в себя еще большое количество инструкций и рекомендаций.

#### ***1.2.19. Оторванность российских банков от европейского банковского права и правил ведения бизнеса***

Международное банковское право не поддерживается инструкциями Банка России. Это приводит к тому, что российские банки не принимают и не используют международно-принятые банковские инструменты и практику ведения бизнеса.

Поэтому оторванность от мира больше всего сказывается на состоянии коммерческих банков, деятельность которых заключена в жесткие рамки инструкций Центрального Банка РФ и других ведомственных правил. Совершенно неважно, хороши эти правила или нет. Отрицательным фактом является не их качество, а то, что они не согласованы с международными правилами.

#### ***1.2.20. Неуверенность российских банков. Их зависимость от администраций и отдельных чиновников***

Теперь о качестве системы управления российскими банками. На существование российского коммерческого банка могут повлиять отношения собственников банка с отдельными чиновниками госаппарата. Эти отношения могут меняться непредсказуемо. Поэтому руководство банков испытывает неуверенность в завтрашнем дне. Эта неуверенность переходит и к населению.

#### ***1.2.21. Отсутствие в России тайны банковских вкладов***

Зависимость банков от чиновников сказывается на самом главном, что отличает вообще мировую банковскую систему – на обеспечении тайны банковских вкладов и сохранности ценностей на ответственном хранении в ячейках банка. Никакой тайны вкладов в российских банках не существует. Ответственного хранения в банковских ячейках тоже не существует.

Банки обязаны хранить тайну о документах, которые передаются в их учреждения. Но этого также не происходит. Иногда банкиры используют

полученную информацию в коммерческих целях. Законодательство, защищающее права клиентов, отсутствует. Органы надзора за банковской деятельностью не инструктированы охранять права клиентов банков в части сохранения коммерческой тайны.

### ***1.2.22. Неспособность российских банков в настоящих условиях привлекать сбережения граждан***

Важнейшее качество банков – это его способность привлекать сбережения населения и размещать их на срочных депозитах. Именно эти деньги банки могут использовать для предоставления кредитов. Если банки не в состоянии привлекать такие деньги, то их нельзя называть банками. Это сберегательные кассы. Деньги на счетах «до востребования» не могут быть использованы для кредитования, поэтому они не могут быть использованы для выдачи кредитов.

Привлечение денег возможно только в том случае, если население доверяет банкам свои деньги на среднесрочную или долгосрочную перспективу. Доверие банку – это главное его свойство, показатель качества его деятельности.

Россия имела в течение почти десяти последних лет благоприятные условия для экономического развития. Тем не менее, за этот период доверия между населением и банками не образовалось. Доля сбережений населения на срочных банковских депозитах ничтожна. Население предпочитает хранить деньги либо в наличности, либо переводить их на зарубежные счета, либо держать их на вкладах «до востребования».

### ***1.2.23. Уход российских сбережений за границу вытекает из свойств бюрократической системы управления***

Указанные выше особенности поведения населения полностью вытекают из свойств принятой системы управления и оторванности российской банковской системы от европейской банковской системы. Поведение населения имеет макроэкономические и глобальные последствия: российские деньги, из которых могут выдаваться кредиты, уходят за границу, зарубежные деньги возвращаются в Россию в форме дорогих иностранных кредитов и инвестиций.

Форма привлечения иностранных денег – бесконечное унижительное упрашивание. Россия получается полностью зависимой от зарубежных денег. Это просто недопустимо, так как высокие темпы инфляции могут возникнуть почти на ровном месте и практически в любой момент.

#### ***1.2.24. Отсутствие реальной конкуренции между российскими банками. Принципиальная невозможность создать такую конкуренцию в отрыве от мировой финансово-кредитной системы***

В России нет реально конкурентной среды в банковской сфере. Наша система коммерческих банков очень молода. Она так и не накопила достаточного количества ликвидных активов, чтобы решать задачу привлечения денежных средств из международных финансовых источников. Количество банков, которые это умеют делать, не превосходит сотни.

Конкуренция между банками принципиально может возникнуть в следующих сферах деятельности:

- (1) Привлечение сбережений населения
- (2) Привлечение хороших проектов для кредитования

По сбережениям населения нет конкуренции, потому что как только они появляются в значительном объеме, они переходят на счета зарубежных банков в Сбережения населения.

Хороших проектов для кредитования в России гораздо больше, чем денег на их финансирование. В этом специфика экономики России. Например в Европе, если имеется хороший проект, то практически нет проблем для поиска источников его финансирования. Вопрос в организационной расторопности и в квалификации инициативной группы проекта.

В результате в России нет основы для настоящей конкуренции между банками. Она возникнет только тогда, когда российская банковская система сольется с международной и будет включена в международные финансовые потоки.

То есть конкуренция может возникнуть лишь на основе реальной, не регулируемой Банком России и органами контроля банковской деятельности конкуренции с реально работающими западными банками на единой правовой основе.

В результате российская банковская система сегодня работает неэффективно, неоперативно и неразнообразно, если не считать кассовую функцию. Даже с простым перечислением денег банки затягивают иногда на две-три недели, ссылаясь на то, что им не хватает оборотных средств.

Но дело не только в том, что банкам не хватает денег. Оборотные средства государство могло бы им ссудить (что сейчас и происходит). Большинство работников банков не соответствуют должностям. Банки не могут освоить и десятой части от перечня тех операций, которые осуществляют европейские банки ежедневно, на высокой профессиональной основе.

### ***1.2.25. Остановить инфляцию не удастся уже 17 лет. Все говорит о том, что инфляция – системное свойство бюрократической модели управления рыночным хозяйством***

Самые энергичные действия Правительства России в течение более 15 летнего срока (с 1992 по 2009 годы) по остановке инфляции с подключением образованных, талантливых людей, не привели к положительным результатам.

Последнюю финансовую команду можно считать хорошо подготовленной, однако инфляция в последние месяцы выросла и будет, скорее всего, расти еще. Очень может быть, что она достигнет в этом году 20% годовых и выше. При этом ссылки на мировой кризис звучат неубедительно, потому что инфляции в развитых странах сейчас нет, ставки процентов по кредитам упали.

Поэтому сейчас уже можно говорить об инфляции, как о системном свойстве бюрократической модели управления Россией. Эту позиция слишком тяжела для восприятия и требует фундаментального доказательства.

Наше обоснование этой позиции будет подробно обсуждаться ниже. Оно сводится к следующим основным пунктам:

(1) Вымывание сбережений из страны, а также долларизация сбережений приводит к операционализации денежной массы

(2) Это создает большие трудности управления денежной массой. Денег с одной стороны катастрофически не хватает не только для обеспечения кредитования, но и для осуществления банковских операций.

(3) Экономика не может функционировать без кредитов. Каждый кредит в условиях долларизации и вымывания рублевых сбережений приводит к тому, что эти деньги после долларизации переходят в операционные деньги.

Таким образом, из-за постоянной нехватки сбережений для выдачи кредитов постоянно нужно осуществлять денежную эмиссию, что и приводит к инфляции.

### ***1.2.26. Теоретические возможности выхода из кредитного кризиса***

Теоретически возможно частичное решение этой проблемы, если будут решены следующие задачи:

(1) Увеличить норму рублевых сбережений населения до такого объема, чтобы задача пополнения оборотных средств действующих предприятий и их реконструкции могла бы быть решена российскими банками без эмиссии денег.

(2) Увеличить объем кредитования зарубежными финансовыми институтами настолько, чтобы была решена проблема создания новых предприятий.

Решение поставленной задачи будет более реальным, если российские предприятия сами, добровольно увеличат свои сбережения и постараются потребность в приросте оборотных средств удовлетворять за счет собственных сбережений.

Решить поставленную задачу будет проще, если законодательно будет решен вопрос о взаимном кредитовании предприятий.

#### ***1.2.27. Причины отсутствие кредитной проблемы в рамках демократической модели государственного управления***

В условиях демократической модели управления, проблемы нехватки кредитов для удовлетворения потребности в оборотных средствах не существует, потому что там источником кредитования являются главным образом сбережения населения и уже во вторую очередь эмиссия денег.

Сбережения населения тоже перетекают от менее эффективных к более эффективным банковским системам, но при этом не происходит утечки денег именно за границу. Меняется вывеска банка, но кредитный портфель не меняется.

Утечка сбережений за границу связана с недостаточным доверием населения не столько к банкам, а к банковской системе Российской Федерации, свойства которой не всегда зависят от качеств управляющих банками. Банк может быть очень хорошим, но иметь очень плохие отношения с органами государственной власти и с отдельными чиновниками. Для населения такой банк – плохой банк, несмотря на все усилия его собственников, и управляющего персонала.

Защита банков от органов государственной власти, от волюнтаризма и мелочной опеки со стороны отдельных чиновников не продумана как система.

Европейские органы надзора за банками (FSA) – это выборные органы. Выборы производятся среди известных специалистов, имеющих большой опыт управления банками. У нас работником Банка России может стать человек



никогда не управлявший ни одним из банков, не понимающий специфики работы банка.

### ***1.2.28. Необходимость постепенного сокращения темпа инфляции для преодоления кризиса нехватки оборотных средств предприятий и затем полной остановки инфляции***

Вопрос сокращения темпов и даже полной ликвидации инфляции необходимо решать в срочном порядке. И если для решения этой проблемы потребуется введение значительных изменений в систему государственного управления, то нужно на это идти. Иначе в России могут появиться неразрешимые проблемы.

Необходимо, чтобы органы государственной власти осознали весь вред, который наносит инфляция независимо от того высокие или низкие темпы инфляции имеют место.

При высоких темпах инфляции (выше 5% в год) и даже при низких темпах инфляции (3%-5%) предприятия сталкиваются с проблемой нехватки оборотных средств. Кредит под оборотные средства в условиях кредитного кризиса практически невозможно. Поэтому необходимо предприятия ориентировать на улучшение финансового планирования и на самофинансирование потребности в приросте оборотных средств.

При высоких темпах инфляции прибылей предприятий не хватает для финансирования потребного прироста оборотных средств. Сокращение же производства ведет к дополнительному увеличению темпа инфляции уже именно из-за сокращения объема сделок в экономике, сокращения ВВП. Получается, что предварительное сокращение темпа инфляции является необходимым условием для полной ликвидации инфляции.

Мы не исключаем возможность того, что в рамках существующей системы госуправления найдется некоторое решение вопроса с сокращением темпов инфляции. Предположим, процесс долларизации прекратится, население увеличит объем сбережений в срочных вкладах. Этого окажется достаточным для того, чтобы обеспечить кредитами потребность предприятий в приросте оборотных средств. Российская банковская система наладит отношения с зарубежными банками, которые осуществят крупномасштабное кредитование экономики России. Банк России сможет проводить гораздо более жесткую денежную политику – настолько жесткую, что инфляция будет полностью подавлена, при том, что экономика будет продолжать развиваться. Пока предпосылок к этому не видно, но этот вариант развития событий не следует исключать.



### ***1.2.29. Ограниченность возможностей преодоления кредитного кризиса. Зависимость от кредитования из-за рубежа***

Но даже если Россия полностью ликвидирует инфляцию, основные кредиты придется получать из-за рубежа. То есть даже оптимальное развитие событий все равно ставит Россию в значительную зависимость от иностранного капитала. Можно к этому по-разному отнестись, например, так, что Россия сделает зависимой от себя иностранный капитал. Но большинство зарубежных экономистов считают, что чрезмерная зависимость страны от иностранного капитала не приемлема, ни для какой страны.

Можно сколько угодно теоретизировать. Но пока не видно никаких признаков того, что проблема инфляции может быть решена в ближайшей перспективе при сохранении прежней модели государственного управления – по причинам, которые устранить в рамках этой модели не представляется возможным. Это нужно констатировать – иначе мы не сдвинемся с места.

### ***1.2.30. Промежуточное состояние российской системы управления приводит к обострению экономических болезней, присущих всякой рыночной экономике***

Промежуточное состояние российской системы управления приводит к тому, что Россия тяжело заболевает теми болезнями, которых не знает демократический мир европейских стран. Например, долларизация экономики является сущим бедствием для экономики России. Но этой проблемы вообще не существует в демократических странах, многие из которых имеют многовалютную систему, но при этом ничуть от этого не страдают.

Другой пример – проблема вывоза денег за рубеж является буквально катастрофичной для России, но эта проблема решительно никого не волнует в Европе. Сегодня, например, происходит переток денег в американские банки из европейских банков. Этот процесс происходит на европейской территории и ни к чему особо плохому не приводит. Банки в Европе меняют собственников, возможно, вывеску, но не меняют, ни адреса офисов, ни клиентов, ни управляющий персонал, ни служащих.

Учитывая опыт последних 17 лет экономической истории, мы видим, что российские экономические болезни не заканчиваются, и начинаем верить в то, что они и не закончатся, пока Россия не выберет окончательно своего политического пути, а не будет стоять на перепутье.

### ***1.3. НЕПРИЕМЛЕМОСТЬ КИТАЙСКОГО ПУТИ ДЛЯ РОССИИ***

#### ***1.3.1. Основные черты китайского пути развития***

Китайский путь можно определить следующими чертами:

- (1) Отсутствие природных ресурсов.
- (2) Чиновники полностью поддерживают бизнес.
- (3) Коррупция в больших масштабах в органах государственной власти, при самых жестоких методах борьбы с ней.
- (4) Полный контроль населения со стороны государства, в том числе полный контроль валютных операций.
- (5) Упор на низкие налоги, обеспечивающие хороший инвестиционный климат, очень простая система взимания альтернативного налога.
- (6) Из-за низких налогов небольшой госбюджет, скрупулезная система ежедневного балансового учета деятельности предприятий.
- (7) Вследствие небольших бюджетных расходов экономия на всем. Низкие расходы на социальную сферу.
- (8) Необъятный рынок неквалифицированного и непритязательного труда. Высокая конкуренция на рынке труда, недостижимые для России высокие стимулы к труду.
- (9) Относительно России низкая средняя заработная плата. Очень высокая заработная плата менеджеров.
- (10) Распространение неэкономических методов контроля должников (китаец едет в Россию с большими деньгами, а в залоге его семья).
- (11) Политика, направленная на привлечение иностранных инвестиций, пусть даже за счет народа, в том числе – заниженный курс юаня к доллару США.

#### ***1.3.2. Неприемлемость для России китайского подхода к системе образования***

Китайский вариант возможен при 10% грамотного населения, при полном отсутствии природных ресурсов, при бесконечной конкуренции на рынке труда, при самых суровых (смертная казнь за проступок) методах подавления коррупции и за не возврат долга.

#### ***1.3.3. Невозможность тотального государственного контроля в условиях России***

Тотальный госконтроль не возможен, не приемлем и просто не нужен в стране с высоким культурным уровнем. Население управляется высокой идеологией, гражданскими стимулами, судебной-правоохранительной системой. Здесь не

нужно рубить никому голову и держать семью в залоге. В России гораздо более эффективными являются иные методы управления.

#### ***1.3.4. Российское население имеет более высокий культурный уровень и более социально активно, чем в среднем население Китая***

Если оставить в стороне древнюю культуру, то сегодня средний культурный уровень и социальную активность среднего россиянина невозможно сопоставить с тем же уровнем среднего китайца. Китайский тотальный контроль граждан и контроль бизнеса не достижим для России. Например, контроль сети Интернет потребовал бы в российских условиях еще одного бюджета России. А в Китае такой контроль реализован.

#### ***1.3.5. У Китая есть чему поучиться – эффективности инвестиций, низким налогам, эффективным госрасходам, быстрому росту доходов населения***

Но есть чему поучиться у китайцев. Эффективность иностранных инвестиций в Китае выше, чем в России. Налоги в Китае составляют менее 10% от ВВП. У нас этот показатель значительно превышает 40%. У нас высокие налоги, в Китае они вчетверо ниже. Эффективность бюджетных расходов в Китае выше, потому что выше ответственность чиновников за эффективность бюджетных расходов. Разрешительная документация на строительство в России согласовывается и утверждается в течение полугодия, в Китае – в течение нескольких часов. Там чиновник обязан быстро и компетентно принимать решения.

Ставки заработной платы в Китае значительно ниже, чем в России, хотя в последнее время они быстро растут. В России заработная плата в инвалютном выражении завышена, потому что завышен инвалютный курс.

#### ***1.3.6. Главное отличие экономик Китая и России – обеспеченность российской экономики богатыми природными ресурсами***

Россию от Китая отличает большое количество природных ресурсов. Но добыча их недешева и требует значительных капиталовложений и применения современной сложной техники, развития инфраструктуры. Это все требует интеллектуальных кадров, хорошей системы обучения в школах и в ВУЗах.

В отличие от Китая, которого угнетают отсутствие ресурсов и нерешенные внутренние проблемы неуправляемого роста населения, Россия – мировая сверхдержава, которая всегда будет участвовать в акциях планетарного

масштаба даже в том случае, если ее поразит глубокий экономический и политический кризис. Поэтому здесь всегда будет на высоком уровне образовательная система, система подготовки кадров. Их отставание сегодня - следствие ошибочного поведения ответственных министерств и ведомств, финансирующих эти системы по остаточному принципу. Ошибки в оценке приоритета системы образования и ее недооценка привели к излишней коммерциализации учебных заведений. Но все понимают, что это временное положение дел, которое будет в ближайшие годы исправлено теми силами, которые понимают важность этой системы для осуществления глобальных функций. В Китае массовая система образования никогда не будет приоритетной.

### ***1.3.7. В России происходит смешение наций и народов, формируется генетически разнообразное, талантливое население***

Когда говорят, что какой-то народ талантлив, трудолюбив и проч., то обычно это идеологический штамп. Но в отношении России это не так, или не всегда так. Насчет трудолюбия никак нельзя сравнивать китайца с россиянином. Первый более трудолюбив, более старателен и согласен работать в худших условиях. Но, когда мы говорим о талантливости, предлагается учесть фактор генетического разнообразия котла, в котором смешиваются народы.

В отличие от Китая, где перемещение народов не было сильным, Россия место быстрого перемещения огромных масс населения самых различных национальностей. Здесь имеются возможности генетического смешения северян с южанами, восточных и западных народов. Результатом постоянного смешения огромного количества народов является то, что подавляющая часть россиян является сложными полукровками. Поэтому население в России талантливо, склонно к риску, любит учиться и предпочитает интеллектуальные виды занятости даже в ущерб заработку. Русские за рубежом часто используются в интеллектуальных профессиях (инженеры, педагоги, менеджеры, программисты и проч.).

Система госуправления должна учитывать эти особенности и быть адекватной таланту россиян, их разнообразию, склонности к учебе и к интеллектуальной деятельности.

### ***1.3.8. Китайский путь годится только для стран, у которых отсутствуют природные ресурсы***

Можно у китайцев перенять много хорошего. Но в целом китайский путь и технически, и психологически невозможен для России. Он характерен для стран, у которых отсутствуют природные ресурсы, для которых вопрос

создания всех условий для привлечения капитала – вопрос жизни и смерти не только населения, но и чиновников всех уровней власти.

Ограниченность ресурсов – мощнейший фактор, изменяющий весь уклад жизни людей. Те же чиновники при той же системе государственного управления ведут себя совершенно иначе, когда понимают, насколько они зависят от успехов бизнесменов, осуществляющих свою деятельность на подведомственной территории.

И другое поведение мы видим у тех же чиновников, которые уверены в том, что свою заработную плату выше среднего они получают всегда, так как в стране есть нефть и газ, которые дают достаточные средства для финансирования аппарата государственного управления.

#### ***1.4. ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ РАЗВИТИЯ - ЕСТЕСТВЕННЫЙ ДЛЯ РОССИИ***

##### ***1.4.1. России нужно идти европейским путем, обеспечивающим демократическую модель развития, многополюсность власти и высокую конкуренцию органов власти, нацеленность их на внедрение прогрессивных управленческих технологий***

Для России путь развития, близкий к тому, по которому идут европейские страны, является наиболее понятным и близким. Подавляющее большинство европейских стран выбрало демократическую модель развития. Этот путь обеспечивает многополюсность власти и высокую конкуренцию органов власти, интенсификацию и интеллектуализацию труда работников управления, нацеленность органов власти на внедрение прогрессивных управленческих технологий.

Именно по этому пути России нужно идти. Много разговоров относительно того, что считать «демократическим» и кого считать «демократом». Это все словесные штампы, доставшиеся нам от исторических катаклизмов 18 и 19 веков, в результате которых появился строй, в основу которого положен принцип выборности законодательной власти и разделение компетенций между законодательной, исполнительной и судебной властями. Страны, которые называют «демократическими», объединяет протекционистское отношение к науке, культуре, к организациям и институтам, которые образуют «гражданское общество».

### ***1.4.2. Главные элементы исторического пути, приемлемого для России. Понятие Базовых мероприятий реформы системы управления***

Главные элементы пути, который по нашему мнению, был бы наиболее эффективным для России:

(1) Создание политической силы в лице представительных органов власти, являющихся одновременно законодательными органами власти.

(2) Строгое разделение полномочий между законодательной, исполнительной и судебной властями;

запрет исполнительной власти принимать акты права, равносильные законам; запрет органам законодательной власти непосредственно вмешиваться в экономику, «раздавать слонов» и заниматься хозяйственной деятельностью;

запрет судебным органам власти влиять на законодательную и хозяйственную деятельность;

запрет исполнительной власти принимать решения о финансовом и ином обеспечении деятельности законодательной и судебной властей.

(3) Выборность глав органов исполнительной власти на федеральном, региональном и местном уровнях;

выборность судей;

выборность ключевых должностных лиц, руководителей органов исполнительной власти;

выборность органов управления в школьных округах, ВУЗах, медицинских округах; введение выборных органов управления школами (преподавательские, родительские советы, советы учеников);

выборность органов управления профессиональными союзами;

и прочие мероприятия.

(4) Разработка и реализация программы поддержки общественных организаций (комитетов общественного самоуправления, иных общественно-культурных организаций) по образцу таких программ, исполняемых в европейских странах.

(5) Реорганизация судебной системы; обеспечение финансовой и иной независимости организаций судебной системы от органов власти (например, финансирование – по программе, утвержденной законом); создание выборных попечительских советов, контролирующих деятельность учреждений пеницитарной системы.

(6) Введение, как приоритетного, европейского законодательства и международных органов управления (разрешений на деятельность и лицензирование, контроль качества и проч.).

Подготовка и реализация программы работ по унификации законодательства и иных работ, необходимых для тесной координации и, на конечном этапе, вступления в Европейский Союз.

Привлечение экспертов из Европарламента и финансирование из международных фондов для разработки нового законодательства, совместимого с законодательством Евросоюза.

Вступление в ВТО (это уже делается);

политическое заявление о необходимости вступления России в Европейский Союз в течение 15-25 ближайших лет.

(7) Введение механизмов культурного (уровень гуманитарной культуры), профессионального (уровень профессионально-технической культуры) и этического (на судимость, участия в скандалах, грязных делах и проч.) тестирования всех выборных и назначенных должностных лиц в органах исполнительной власти и депутатов в органах представительной власти, в органах управления округами и механизма их контроля.

(8) Реорганизация (а фактически создание, потому что она сейчас отсутствует) системы местного самоуправления на низовом (субрайонном) уровне.

Введение специальной налоговой системы специальной системы выравнивания доходов местных бюджетов – единой для всей России (а не внутри отдельных регионов).

Реорганизация системы выравнивания бюджетных расходов.

Создание единой для всей России (а не дифференцированной по регионам) системы выравнивания доходов местных бюджетов с финансированием бюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Уточнение видов расходов местных бюджетов.

Создание выборной системы управления муниципальными образованиями на региональном и федеральном уровнях власти. Отнесение к ее компетенции определение нормативной базы исчисления нормативных расходов местных бюджетов. Выведение порядка финансирования низовых местных бюджетов из ведения региональных органов власти (исключительная по эффективности мера, обеспечивающая целостность России).

Предложенные фундаментальные меры по изменению системы госуправления и местного самоуправления в России назовем **Базовыми**.

Они позволят провести важные экономические мероприятия, которые будут подробно описаны ниже.



### ***1.4.3. Мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов, основанные на Базовых мероприятиях***

Проведение **Базовых мероприятий** позволит также подготовить и реализовать следующие мероприятия, обеспечивающие многократное повышение эффективности бюджетных расходов:

(1) Реорганизацию бюджетного процесса на основе принципов программного бюджета (см. об этом подробнее в специальном разделе Концепции).

(2) Совершенствование правильно задуманной и начатой, но не завершенной, системы расходования бюджетных средств на основе единого государственного и муниципального заказа. Это позволит повысить качество приобретаемых государственных закупок, увеличить объем услуг, оказываемых прямыми производителями товаров, закупаемых для государственных нужд.

(3) Реорганизацию системы формирования доходов бюджетов. Сокращение налоговых ставок при увеличении объема доходов бюджетов.

(4) Создание системы долгосрочного и среднесрочного финансового государственного и муниципального планирования. Эта мера имеет широкий спектр положительных последствий, которые будут обсуждаться ниже в данных Предложениях.

(5) Существенное увеличение объема государственных расходов на подготовку документов для инвестиционных проектов на предпроектной стадии.

(6) Проведение мероприятий по увеличению объема привлекаемых иностранных кредитов и инвестиций, а также вложений отечественных средств в экономику и развитие инфраструктуры.

### ***1.4.4. Решение социальных проблем на основе проведения Базовых мероприятий***

Указанные меры (1-6) позволят решить основные социальные проблемы:

(1) Финансовая стабилизация и привлечение инвестиций позволят решить проблему занятости населения и экономического роста.

(2) Создание новой политической силы в лице народного представительства в органах управления и органах законодательной власти и начало проведения мероприятий по решению экономических проблем позволят ослабить социальную напряженность в обществе, направить общественную энергию на решение социально-экономических проблем.

(3) Повышение эффективности бюджетных расходов позволит радикально сократить налогообложение и, тем самым, сократить тенденцию населения уходить от налогов и быть в конфронтации с органами государственной власти.

(4) Сокращение коррупции в органах государственной власти сделает население более лояльным по отношению к органам государственной власти, ослабит, тем самым, социальную напряженность в обществе.

(5) Меры по включению российской банковской системы в международную банковскую систему, остановка инфляции, а также указанные выше демократические преобразования в обществе внушат населению доверие к банкам и желание размещать свои сбережения в срочных банковских депозитах. Это приведет к ослаблению зависимости России от иностранного капитала и от иностранных государств.

(6) Меры по укреплению местного самоуправления позволят укрепить целостность России, поскольку появится огромное количество местных органов власти, местных политиков и активистов, заинтересованных в целостности России.

#### ***1.4.5. Целостность европейского образца демократического развития. Невозможность найти компромиссный вариант пути между демократией и бюрократическим строем***

Путь развития страны по европейскому образцу целостен. Невозможно убрать какие-то элементы и построить нечто среднее между демократическим обществом и феодальной автократической системой управления. Желающих сконструировать нечто среднее было уже достаточно.

#### ***1.4.6. Россия может и должна стать лучшей частью Европы. Необъятные запасы природных и человеческих ресурсов. Мощный генетический потенциал***

Россия вполне может стать лучшей частью Европы по многим причинам, о которых говорилось выше, – необъятный рынок сбыта и огромные запасы природных ресурсов, большая территория.

Мощный генетический потенциал из-за разнообразных смешанных браков, как следствие, талантливое население. Высокая культура, вершины которой исторически достались нам в наследство от ушедшей империи, рядом с которой США было страной второго сорта. Склонность населения к самообразованию. Склонность правящей элиты государства к глобальной политике, реализация которой требует целой армии высокообразованных чиновников и целой армии инженеров для повышения технического уровня экономики. Колоссальное культурное наследие, оставленное россиянам. У России остается перспектива стать сверхдержавой, не уступающей США по своей интеллектуальной и экономической мощи.

Но для этого Россия должна перенять и усвоить передовые методы современной системы госуправления, которые преобразовали почти безресурсные страны в передовые (например, Японию, европейские страны).

#### ***1.4.7. Демократический путь реформ уже объявлен. Непатриотичность ухода от вопроса о необходимости проведения реформ. Обеспечение целостности страны требует ее демократизации***

Если бы были какие-либо еще равноценные пути развития, кроме демократического, то можно было бы спорить и отстаивать разные позиции. Но все остальные пути уже испробованы «на костях» наших граждан.

Демократический путь реформ был объявлен, и пока никто идеологических заявлений противоположного толка не делал. При каждом президенте России были проведены мероприятия, большую часть которых можно назвать демократическими по направлению и характеру. Но не бывает промежуточных решений. Все сейчас понимают, что отката назад не будет. Раз начав это дело, нужно доводить его до конца.

Поэтому сегодня вопрос о том, нужна ли политическая и соединенная с ней экономическая реформа, не стоит по существу, а только по тому, есть у чиновников патриотизм или нет. Если патриотизм есть, то чиновники и общественность должны начать подготовку реформы. Если его нет, то будем иметь бесчисленные трудности, которые будут возникать при малейшем изменении экономической ситуации за рубежом.

Поэтому сегодня уход от вопросов о политической реформе является, на наш взгляд, свидетельством непатриотизма, то есть нежелания решать глобальные государственные вопросы России по каким-либо причинам.

Об этом будет подробнее написано дальше. Но сейчас хочется отметить наше видение того, почему многие уважаемые люди отказываются от работы в направлении демократических реформ. Демократия понимается как некоторая

вольница, внутри которой возможно все – разбой, правонарушения, регионализация и в конечном итоге – развал страны. Мы считаем, что эти люди путают демократию с анархией.

Демократия – это власть закона над чиновниками и, естественно, над всеми остальными гражданами. Закон должен быть демократически. Другим он и не может быть, потому что царей и диктаторов в России уже нет. Бюрократический закон – это абсурд. Одни и те же люди принимают акты права, их же исполняют и сами себя контролируют. Такое не может продолжаться долго.

Закон должен приниматься народными представителями. Это – основа демократии. Остальное из этого вытекает. В частности вытекает целостность страны. Страна в условиях беззакония или анархии развалится. Страна не сможет сохранить целостность в условиях бюрократического права, потому что этого права не существует. Это своего рода олигархическая анархия, которая никогда в истории не обеспечивала целостность страны.

#### ***1.4.8. России нужно учиться у передовых стран системе государственного управления***

Россия – часть Европы. Европейские страны по системе управления являются передовыми. Значит, мы должны стать продолжением Европы. Значит надо привести систему госуправления и законодательство России в соответствии с системами госуправления и законодательством стран Европы.

Вступит ли Россия в Европейский Союз или нет, - второстепенный вопрос (Турция, например, не в Евросоюзе, но с европейской системой управления, законодательством, с европейскими банками, с европейскими дешевыми кредитами и ипотекой).

Единственная демократическая сверхдержава, которая по историческому значению равна России – США. России необходимо перенимать опыт у США организации демократической системы управления и обеспечению целостности страны. Времена холодной войны давно прошли. Ничего заторного мы тут не видим.

## **1.5. ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ ТРЕБОВАНИЙ К ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ**

### **1.5.1. Сохранение целостности России – важнейшее требование к программе реформ.**

Россия – сложное, многонациональное государство, бюрократия которого не так давно разделила страну на несколько самостоятельных государств, далеко не преуспевающих сегодня. Дальнейшее разделение России не имеет никаких ни экономических, ни культурных оснований, кроме желания некоторых региональных бюрократических элит повысить свой международный статус. Поэтому учет требования целостности России является приоритетным при проведении реформ.

В течение почти 80 лет целостность Советского Союза поддерживалась административными методами управления. Сейчас эти методы встали в противоречие с экономикой и демократической направленностью общего курса реформ. Поэтому сегодня необходимо сменить методы решения проблемы обеспечения целостности страны.

США обеспечивают целостность страны сложной системой сдержек и противовесов, а также доминантой федерального закона над региональными и местными. Местное самоуправление в США служит сдерживающим противовесом регионализму. Общественность США также поддерживает идею целостности страны. Нам представляется, что этот опыт необходимо полностью использовать в программе реформы системы управления.

### **1.5.2. Влияние центробежно-настроенных региональных бюрократических элит не может быть уравновешено административной вертикалью власти в условиях кризиса**

Если государство реформируется, страна имеет перспективу улучшения экономики, а граждане – перспективу своего материального обеспечения и культурного обеспечения, то источником центробежных сил в таком государстве, являются только региональные бюрократические элиты. Других сил не существует. Даже националистические настроения отдельных народов и групп населения не стоят рядом с этой мощной силой.

Как показала историческая практика Советского Союза, эти силы не могут быть уравновешены административной вертикалью власти, поскольку административная вертикаль в условиях отсутствия кризиса может при любом, даже незначительном социальном потрясении, стать эфемерной.

А такие кризисы время от времени случаются, и нужно с этим считаться. При Горбачеве, например, экономического кризиса не было, хотя были определенные экономические трудности, связанные с накопившимся дефицитом, избытком денежной массы. Просто при нем появился энергичный, решительный лидер, который захотел стать президентом России и автором радикальной экономической реформы, а Михаил Горбачев не захотел крови. Такой лидер или группа таких лидеров могут появиться в любой момент, а экономическая ситуация в России может значительно ухудшиться на какое-то время.

### ***1.5.3. Реальными силами, которые удерживают государство от распада, являются прогрессивная система госуправления и крепкие международные связи, основанные на общей идеологии***

Реальными силами, которые удерживают государство от распада, являются прогрессивная система госуправления, отличные международные контакты с передовыми государствами и прогрессивная идеология, которая сплачивает людей и готовит их защищать свое государство.

### ***1.5.4. На современном этапе и всегда в управлении сверхдержавой огромное значение имеет идеология, которая может быть только гуманистической***

В современной сверхдержаве идеология играет большую роль. Она сплачивает людей и обеспечивает управляемость огромной массы работников в сфере государственного управления. Эта идеология должна быть гуманистического типа. Она должна сближать людей, независимо от их национальности, богатства и общественного положения. В основу нового государственного устройства должны быть положены вечные нормы морали.

### ***1.5.5. Должна быть объявлена война лжи, оставленной нам в наследство от коммунистического прошлого***

Должна быть объявлена война лжи. Морально осуждаться должны те люди, которые говорят одно, думают другое, а делают третье.

При коммунистах отсталая идеология требовала лжи. Без нее разлагивалась вся система управления. Например, когда раскрылась правда о ГУЛАГе, люди перестали верить в гуманизм реально существующего социалистического и коммунистического строя. Люди перестали верить в официальную пропаганду. Органы власти тогда заявили о кризисе идеологии.



Сегодня страна объявила о том, что идет по демократическому пути. Нужно, чтобы вещи назывались своими именами: выборы были настоящими, а не по партийным спискам, местное самоуправление – действительно самоуправлением, а не управлением сверху. Гласность должна быть настоящей, а не управляемой и не подправляемой. Говорим о том, что рубль будет международной валютой, а инфляция высокая и не остановить никак уже 17 лет. Говорим, что у нас рынок, но с монополиями не боремся по-настоящему. Говорим о том, что у нас самоуправление в ВУЗах, а нет его. Есть прямое подчинение по цепочке Декан-Ректор-Министр. Говорим, что есть самоуправления в жилых домовладениях (ТСЖ), а нет его ни в ТСЖ, ни в жилищных кооперативах. Его нужно еще строить и строить. Ни одного доработанного закона по ТСЖ нет. Говорим, что имеем совершенное гражданское право, но все почему-то (понятно почему) предпочитают открывать предприятия за границей. До бесконечности можно продолжать.

Обо многом нереальном говорим, как о завтрашнем или уже сегодняшнем. Нужно остановиться в этом.

#### ***1.5.6. Правильно организованная система местного самоуправления, направленная на борьбу с регионализмом, – политическая и хозяйственная основа целостности Российского государства***

Реальной силой, которая удерживает государство от распада, является система местных органов власти. От ее силы и независимости зависит крепость государства.

Органы местного самоуправления на себе ощущают недостатки работы региональных органов власти и всегда будут недовольны ими.

Местные политики всегда конкурируют, и будут конкурировать с политиками регионального уровня. Они составляют резерв чиновников регионального и более высокого уровня. Они создают конкурентную среду, которая подтягивает чиновников всех уровней и делает работу органов власти всех уровней более эффективной.

Поэтому с целью укрепления государства необходимо всемерно укреплять местное самоуправление. Его надо сделать полностью бюджетно-независимым от регионального уровня власти и максимально возможно законодательно независимым от регионального уровня власти. Нам представляется, что американцы неплохо решили проблемы создания органов местного самоуправления, максимально бюджетно и законодательно независимых от региональных властей. Их опыт тем хорош, что он применим именно к сверхдержавам, к которым также относится и Россия.



### ***1.5.7. Сильное государство требует сильной системы законов. Сила закона не может не опираться на народное представительство. Единство страны обеспечивается разделением властей***

Целостность России может быть обеспечена только на основе народного представительства в органах представительной власти всех уровней. Представительные органы должны быть одновременно законодательными. Они должны ограничивать притязания чиновников на политическую власть. Они не должны сосредоточивать хозяйственную власть в своих руках. Они должны только определять «правила игры» по совету и с согласия населения своего округа, сообразуясь с интересами этого округа. Только в этом случае избранные органы власти будут действительно представлять население.

Смысл народного представительства – представлять интересы населения не вообще страны или региона, а население конкретного избирательного округа. Представлять население округа должна не партия, не группа назначенных лиц, а конкретный политик, которого избрало население специально для этой цели.

Народные представители должны преграждать путь к чиновникам, которые вместо того, чтобы исполнять волю народа, принимают на себя законодательные функции, превращаясь тем самым в удельных князей. Эти князья чрезвычайно опасны для целостности государства.

Смысл народного представительства – представлять население, поддерживать каждодневные, тесные отношения с ним – как непосредственно, так и через мощную группу поддержки, состоящую из влиятельных лиц избирательного округа.

### ***1.5.8. Причины стремления избранных народом депутатов представительных органов власти к единству страны***

Избранные населением округа депутаты ответственны перед этим населением. Они участвуют в партийной деятельности, но не подчиняются вышестоящему начальнику по партии.

Отличие от избранных народом депутатов от чиновников органа исполнительной власти этого же уровня состоит в том, что чиновник не заинтересован распространять свои предложения никуда, кроме как передавать своему начальнику. У депутата начальника нет. Для него начальником является население, его группа поддержки, все жизненные интересы которой зависят от того, как пойдет дело.

Избранный народом депутат отвечает перед своими избирателями, которым безразлично, с кем он советовался и кого привлекал для реализации проекта. Населению также безразличен приоритет новшества. Наоборот, оно будет очень довольным, если проект получил обкатку где-то еще. Народ не интересуется конфиденциальность проекта. Его интересует только реализация проекта в пределах избирательного округа или положительное влияние реализации проекта на этот округ.

Поэтому депутаты органов законодательной власти различных территорий и уровней легко сходятся для обсуждения сходных проблем с такими же депутатами округов в самых разных частях страны. Они обмениваются информацией и методами, создавая своей каждодневной деятельностью и общением реальную основу единства страны.

***1.5.9. За избранным народом депутатом всегда стоит многочисленная группа поддержки, тесно связанная с населением его избирательного округа. Единство страны укрепляется связями между группами поддержки депутатов округов, расположенных в разных частях страны***

Избиратель округа – не абстрактное понятие. За избранным депутатом стоит вполне конкретная команда, которая крепко вложилась (деньгами, работой, связями) в его избрание. И он должен сделать нечто реальное для своей команды. Команда всегда большая. Она редко меньше 100-150 человек, за каждым из которых стоят другие избиратели и спонсоры. Это директора школ, детских яслей и садов, руководители ВУЗов, руководители предприятий, влиятельные лица среди общественности округа, к слову которых прислушивается население.

При хорошо проведенной избирательной компании голоса избирателей уже за несколько дней четко делятся между главными кандидатами. Люди ждут конкретных дел от избираемого ими депутата, им не скажешь неправды, они сумеют спросить. Так что депутат вынужден действовать эффективно.

Округа тесно связаны между собой через знакомых и родственников, а также через предпринимательскую деятельность. Поэтому депутат обязан действовать не только в пределах своего округа, а вынужден координировать свою деятельность с другими округами области, города или даже за пределами своей области, города.

Успех депутата прославляется его группой поддержки примерно так же, как раньше прославлялись подвиги князей, побеждавших своих врагов. Успехи во внедрении положительных новшеств депутату нужны, как воздух. Если не

будет этих успехов, то ему нечем будет отчитываться перед населением своего избирательного округа.

Успехи других округов не противоречат успехам депутата данного округа. Депутату даже лучше, если соседние округа будут реформироваться по его предложению. Вопрос обкатывается другими, а вся слава от предложения новшества ему. То есть депутаты, в отличие от чиновников, выигрывают от обмена опытом, от совместной деятельности, от кооперации во внедрении прогрессивных новшеств. Они заинтересованы в обсуждении информации и в ее раскрытии.

Простой народ и бизнесмены одной страны очень тесно связаны между собой. Они всегда стоят за единство страны, за единое экономическое и законодательное пространство, за единую культуру и понятные всем «правила игры». Постоянные совместные обсуждения общих вопросов, иная совместная деятельность представителей народа, депутатов органов законодательной власти способствуют сближению регионов и укреплению целостности России.

#### ***1.5.10. Специфика политической интеграции страны, осуществляемая группами поддержки избранных народом депутатов***

Мощные, интенсивные контакты имеют не только группы поддержки депутатов, но и бизнесмены. Но их общение носит универсально международный характер. Скажем, бизнесмену из Санкт-Петербурга решительно все равно, кого брать в партнеры – английского бизнесмена или предпринимателя из Владивостока. Лишь бы совместная деятельность с партнером была экономически эффективной и содержала меньше рисков.

Но группа поддержки депутата Госдумы из Санкт-Петербурга найдет гораздо больше общего с группой поддержки депутата Госдумы из Владивостока, потому что им приходится решать гораздо больше совместных проблем. Им нужно проводить поправки или предложения по законодательству и решать общегосударственные задачи, которые касаются обоих округов.

Если они захотят проводить новации у себя в округах или в своих регионах, то у них совместная работа пойдет гораздо более интенсивно, чем скажем с англичанином или французом, которые весьма далеки от российских проблем и совсем не знают ни российской жизни, ни российского законодательства, ни русского языка.

То есть, каждодневное интенсивное общение между группами поддержки политиков по поводу реформ системы управления, создания единого правового (а значит и экономического) пространства – есть реальная основа

сближения субкультур населения России, политического соединения граждан России в одно целое.

Понятно, что такого общения между чиновниками органов исполнительной власти быть не может. Поэтому бюрократизация системы управления ведет к атомарности общества.

## 2. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ И ОСНОВНЫЕ СООТНОШЕНИЯ, УЧИТЫВАЕМЫЕ В НАСТОЯЩЕЙ КОНЦЕПЦИИ

### 2.1. УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ

1. Когда мы говорим «валюта», то мы всегда подразумеваем «иностранная валюта» или «инвалюта». Если валютой является рубль, то мы так ее и называем, не используя термина «валюта».

2. Когда мы говорим «спрос на валюту», то всегда подразумеваем «функцию спроса на валюту», то есть зависимость между объемом спроса (значением функции спроса) и валютным курсом.

Объем спроса на валюту – значение функции спроса на валюту.

3. **Валовой национальный продукт (ВНП)** — совокупная стоимость всего объёма конечного производства товаров и услуг в текущих ценах, произведённых на территории данной страны и за её пределами, с использованием факторов производства, принадлежащих данной стране. Иными словами, ВНП – это вся произведённая данной страной продукция за определённый период времени, стоимость всех выпущенных товаров и оказанных услуг. С 1993 года, согласно новой Системе национальных счетов, ВНП переименован в валовой национальный доход (ВНД). Однако национальные статистики некоторых стран продолжают придерживаться прежней терминологии.

ВНП, наряду с валовым внутренним продуктом, является базовым, наиболее целостным и обобщающим макроэкономическим показателем, поскольку объёмы производства позволяют оценить экономическую мощь данной страны. Чем выше ВНП, тем, следовательно, больше продукции выпускают отрасли народного хозяйства.

#### Методы расчета ВНП

ВНП может быть рассчитан методом суммирования добавленных стоимостей, методами потока расходов и потока доходов. ВНП определяется так же, как сумма чистого национального дохода (вновь созданной стоимости) и амортизационных отчислений на обновление изношенных основных средств.

Метод потока доходов заключается в суммировании всех доходов, полученных от производства всего объёма продукции данного периода времени (обычно года).

$$GNP_{income} = w + r + R + p + A + T, \text{ где}$$

$w$  – заработная плата,

$r$  – доходы и процент на собственность

$R$  – рентные платежи

$p$  – прибыль

$A$  – амортизация, или расходы на восстановление изношенного капитала

$T$  – косвенные налоги (подразумевается, что все прямые уже учтены)

**Метод потока расходов** подразумевает суммирование всех расходов на покупку всего объема произведенной в данном году продукции.

$$GNP_{costs} = C + I + G + X_n, \text{ где}$$

$C$  – расходы на конечное потребление домашних хозяйств

$I$  – валовые инвестиции

$G$  – государственные закупки товаров и услуг

$X_n$  – чистый экспорт (разность стоимости экспорта и импорта)

ВНП, исчисленный по доходам, тождественно равен ВНП, исчисленному по расходам:

$$GNP_{income} \equiv GNP_{costs}$$

**На ВНП не влияют:**

1. трансфертные платежи (они уже включены в  $C$ ,  $I$  или  $T$ )
2. сделки с ценными бумагами
3. продажа поддержанных вещей

**4. Валовой внутренний продукт (ВВП)** — рыночная стоимость всех конечных товаров и услуг (то есть предназначенных для непосредственного употребления), произведённых за год во всех отраслях экономики на территории государства для потребления, экспорта и накопления, вне зависимости от национальной принадлежности использованных факторов производства. ВВП равен ВНП за вычетом объема импортной продукции.

## **2.2. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ И СООТНОШЕНИЙ ТЕОРИИ ДЕНЕГ**

### **2.2.1. Элементарная и реальная сделка. Срок элементарной сделки. Элементарное поступление денег**

Пусть имеем поток операционных денег и сделок, произведенных с их участием. Разобьем этот поток на элементарные сделки, каждая из которых характеризуется поступлением денег к агенту на рынке в один день, называемый началом элементарной сделки, и расходом этих денег этим агентом, или по его распоряжению, через определенный промежуток времени, но в конкретный день.

Указанный промежуток времени называется сроком элементарной сделки. Объем поступлений денежных средств на начало периода называется элементарным поступлением денег.

Реальная сделка содержит много элементарных сделок, потому что элементарных поступлений может быть множество и оплата может быть произведена не в один день, а в разные дни.

### **2.2.3. Поток денег по элементарной сделке**

Произведение длины периода (в днях) элементарной сделки на объем элементарного денежного поступления, называется потоком денег по элементарной сделке (**F**):

$$\mathbf{F} = \mathbf{T} * \mathbf{M} \quad (1)$$

**F** – поток денег по элементарной сделке

**T** – период сделки (обычно в днях)

**M** – сумма элементарной сделки.

### **2.2.4. Элементарная сделка внутри некоторого периода**

Элементарная сделка внутри некоторого периода отличается от элементарной сделки вообще.

Началом элементарной сделки внутри некоторого периода является либо дата внутри периода, либо дата в начале периода, если начало сделки до этой даты. Концом периода этой сделки является либо дата внутри периода, либо дата в конце периода, если конец сделки позже этой даты.



Рассмотрим поток элементарных сделок внутри некоторого периода. Это все элементарные сделки этого периода. Просуммируем связывания денег для всех указанных элементарных сделок – получим связывание затрат по денежному потоку сделок.

### ***2.2.5. Операционные деньги и деньги в сбережениях***

Под деньгами понимаются именно деньги, то есть российские рубли и валюта, находящиеся либо в наличном состоянии, либо на банковских депозитах.

Под валютой всегда понимается инвалюта за исключением случаев, где прямо указывается иное.

Деньги, которые хранятся в резервах Центрального Банка РФ и Министерства финансов, считаются выбывшими из оборота. Они не являются ни операционными деньгами, ни денежными сбережениями. Можно их назвать деньгами в резерве, но это не деньги. Деньги могут перейти в резерв, но как только это произошло, они перестают быть деньгами.

Золото, драгоценности не считаются деньгами, а считаются обычными товарами.

Операционные деньги (обозначаются **Mo**) – это денежные средства, используемые агентами рынка для осуществления сделок по купле/продаже товаров и услуг.

Деньги тоже являются товаром, поэтому деньги на биржах, в том числе на валютных биржах являются операционными деньгами.

Деньги в сбережениях (денежные сбережения, обозначаются **Ms**) – это денежные средства, используемые агентами рынка для хранения денег в запасе на тот случай, если появится ясность, что купить и где купить товар.

Денежные сбережения также используются в качестве запаса денег «на черный день», «на всякий случай», «на старость» и прочие виды запасов денег.

Денежные сбережения также используются в срочных банковских вкладах с целью получения процента.

Можно много спорить, какие формы отложенного спроса считать операционными деньгами, а какие – сбережениями. Мы полагаем, что отложенный спрос на недвижимое имущество – это всегда сбережения. Отложенный спрос на предметы текущего потребления, если они не слишком

дороги (не драгоценные брошки, подарочные кольца и проч.) – это операционные деньги.

Признаком операционных денег является то, что агент знает, примерно, что купить и, примерно, где купить. Допустим, если семья откладывает деньги на праздники, то эти деньги считаются сбережениями. Если отец семейства идет в магазин покупать картошку и мясо, то те деньги, которые он для этой цели берет с собой, являются операционными деньгами.

Некоторая условность в разделении операционных денег и денежных сбережений имеет место. Но неточность формулировок не мешает проанализировать экономические вопросы в первом приближении. Более точные модельные расчеты, конечно, потребуют жесткого методического определения, того, какие деньги считать операционными, а какие сбережениями.

### ***2.2.6. Поток операционных денег и денег в сбережениях***

Определение потока операционных денег и потока денежных сбережений по элементарной сделке ничуть не отличается от определения потока денег по элементарной сделке в общем случае. Только каждый раз указывается, какие это деньги – в сбережениях или операционные деньги.

### ***2.2.7. Годовой поток операционных денег***

Рассмотрим совокупность (поток) элементарных сделок внутри годового периода, которые совершаются за счет операционных денег. Просуммируем потоки операционных денег для всех указанных элементарных сделок – получим связывание операционных денег по годовому потоку сделок, обозначаемое **F<sub>o</sub>**:

$$\mathbf{F_o = \sum_j (F_{oj})} \quad (2)$$

**F<sub>o</sub>** – годовой поток операционных денег

**F<sub>oj</sub>** – поток денег по элементарной сделке, совершенной за счет операционных денег

**Sum<sub>j</sub>** – сумма потоков операционных денег по всем элементарным сделкам, индексируемых по **j**, совершенным в течение года

### ***2.2.8. Годовой поток денежных сбережений***

Рассмотрим совокупность (поток) элементарных сделок внутри годового периода, совершенных с участием и на средства денежных сбережений. Хоть

денежные сбережения и определялись как деньги, образующие запас, смысл которого находится без движения. Однако, запас тоже расходуется, только деньги дольше лежат в наличности или на банковских счетах, чем операционные деньги. В этом разница. То есть поток денежных сбережений тоже существует, но он гораздо более медленный, чем поток операционных денег.

Просуммируем потоки денежных сбережений для всех элементарных сделок, которые совершаются за счет этих сбережений – получим связывание операционных денег по годовому потоку сделок, обозначаемое **Fs**:

$$F_s = \sum_j (F_{sj}) \quad (3)$$

**Fs** – годовой поток денежных сбережений

**Fsj** – поток денег по элементарной сделке, совершенной за счет денежных сбережений

**Sumj** – сумма потоков денежных сбережений по всем элементарным сделкам, индексируемых по **j**, совершенным в течение года

Учитывая, что денежные сбережения гораздо реже участвуют в сделках по покупкам, поток денежных сбережений на единицу их среднегодового запаса многократно меньше, чем поток операционных денег.

#### **2.2.9. Среднегодовой запас операционных денег**

Поделим годовой поток операционных денег по годовому потоку сделок на 365 – получим средний запас денег, участвующих в сделках в течение года, обозначаемый **Mo**. Указанный средний запас денег мы называем (среднегодовым) запасом операционных денег:

$$M_o = F_o / T = F_o / 365 \quad (4)$$

**Fo** – годовой поток операционных денег

**T=365** – количество дней в году

**Mo** – среднегодовой запас операционных денег.

#### **2.2.10. Среднегодовой запас денежных сбережений**

Аналогично тому, как был определен среднегодовой запас операционных денег, определяется среднегодовой запас денежных сбережений (**Ms**):

$$M_s = F_s / T = F_s / 365 \quad (5)$$

**F<sub>s</sub>** – годовой поток денежных сбережений

**T=365** – количество дней в году

**M<sub>s</sub>** – среднегодовой запас денежных сбережений.

### **2.2.11. Понятие среднегодовой скорости операционных денег, рассчитанной по объему сделок за счет операционных денег. Ее экономический смысл**

Обозначим **В<sub>о</sub>** сумму сделок, совершенных в экономике в течение года за счет операционных денег.

Скорость операционных денег, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет этих денег, определяется как частное от деления годового объема указанных сделок на среднегодовой запас операционных сделок:

$$V_o = B_o / M_o \quad (6)$$

**V<sub>о</sub>** – скорость операционных денег, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет операционных денег

**В<sub>о</sub>** – сумма сделок, произведенных в течение года за счет операционных денег

**М<sub>о</sub>** – среднегодовой запас операционных денег.

Экономический смысл скорости операционных денег: это то, сколько раз в году нужно использовать запас операционных денег, чтобы совершить все те сделки, которые производятся за счет операционных денег.

Пример.

Допустим, в среднем в год объем покупок на операционные деньги равен 1000 денежных единиц, а среднегодовой запас операционных денег составляет 100 денежных единиц. Тогда этот запас денег должен использоваться в течение года  $1000/100=10$  раз, чтобы все сделки были произведены. Скорость операционных денег получается равной 10 (раз).

### **2.2.12. Понятие среднегодовой скорости денежных сбережений, рассчитанной по объему сделок за счет этих денег. Ее экономический смысл**

Обозначим **В<sub>s</sub>** сумму сделок, совершенных в экономике в течение года за счет денежных сбережений.

Скорость денежных сбережений, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет этих денежных сбережений, определяется как частное от деления

годового объема указанных сделок на среднегодовой запас денежных сбережений:

$$Vs = Bs/Ms \quad (7)$$

**Vs** – скорость денежных сбережений, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет этих денежных сбережений

**Bs** – сумма сделок, произведенных в течение года за счет денежных сбережений

**Ms** – среднегодовой запас денежных сбережений.

Экономический смысл скорости денежных сбережений: это то, сколько раз в году нужно использовать запас денежных сбережений, чтобы совершить все те сделки, которые производятся за счет этих денежных сбережений.

### *2.2.13. Основное уравнение теории денег в первоначальной форме*

Мы позволим себе сформулировать основное уравнение теории денег в первоначальной форме, таким образом, как мы это видим, в рамках тех понятий и терминов, которые были введены выше и имеют для нас ясный экономический смысл.

Обозначим **B** сумму сделок, совершенных в экономике в течение года за счет операционных денег и денежных сбережений:

$$B = Bo + Bs \quad (8)$$

**B** – сумма сделок, произведенных в течение года за счет операционных денег и денежных сбережений

**Bo** – сумма сделок, произведенных в течение года за счет операционных денег

**Bs** – сумма сделок, произведенных в течение года за счет денежных сбережений

Среднегодовая скорость операционных денег, умноженная на среднегодовой запас операционных денег, плюс

$$Vo*Mo + Vs*Ms = Bo + Bs = B \quad (9)$$

**B** – сумма сделок, произведенных в течение года за счет операционных денег и денежных сбережений

**Vo** – скорость операционных денег, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет операционных денег

**Bo** – сумма сделок, произведенных в течение года за счет операционных денег

**Mo** – среднегодовой запас операционных денег.

**Vs** – скорость денежных сбережений, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет этих денежных сбережений

**Bs** – сумма сделок, произведенных в течение года за счет денежных сбережений

**Ms** – среднегодовой запас денежных сбережений.

Здесь запас денег не только рублевый, но также инвалютный. Рублевые деньги наиболее удобно используются как операционные деньги. Инвалюта чаще всего используется в сбережениях.

Здесь запас денег как наличных, так и безналичных. Безналичные деньги «до востребования» мы оцениваем как операционные деньги. Безналичные деньги на срочных банковских депозитах мы оцениваем как сбережения.

Все безналичные деньги считаются рублевыми, включая те, которые находятся на валютных счетах.

Соотношение (9) легко доказывается. Подставим (6) и (7) в (8). Получим тождество:

$$(Bo/Mo)*Mo + (Bs/Ms)*Ms = Bo + Bs = B \quad (10)$$

Таким образом, основное уравнение теории денег в представленной форме не несет содержательных дополнений, а является следствием введенных определений скорости денег и запаса денег, имеющих ясный экономический смысл.

Содержательное условие, вытекающее из теории денег, состоит в том, что скорость операционных денег и скорость денежных сбережений – величины, изменяющиеся медленнее, чем изменяются запасы денег и объемы сделок. То есть можно считать скорость денег величиной относительно постоянной, изменяющейся по таким законам, которые могут быть изучены и скорости денег после этого можно будет достаточно точно прогнозировать.

#### **2.2.14. Основное уравнение теории денег в удобной для проведения расчетов форме**

Сформулированное в предшествующем подразделе уравнение теории денег неудобно в самом главном смысле: им невозможно пользоваться, потому что величины **B**, **Bo** и **Bs** невозможно рассчитать достаточно точно.

Предлагается заместить их **ВВП**, который предлагается не рассчитывать отдельно для **Vo** и **Vs**. а рассматривать вместе.

Между ВВП и объемом сделок имеется коэффициент пропорциональности  $\lambda$ :

$$\lambda = \text{ВВП} / \text{В} \quad (11)$$

$\lambda \sim \text{постоянная}$

**ВВП** - годовой валовой внутренний продукт

**В** - годовая сумма сделок

$\lambda$  - коэффициент пропорциональности между **ВВП** и **В**.

Коэффициент  $\lambda$  является чисто технологическим и организационным коэффициентом. Он может измениться лишь в том случае, если сильно меняется технология или система управления. Но он меняется гораздо более медленно, чем цены или запасы денег. Он тяжело поддается управлению. Управлять им – это по существу управлять технологиями производства и организационно-управленческими схемами.

С учетом (10) уравнение (9) принимает вид, удобный для работы:

$$V_o * M_o + V_s * M_s = \text{ВВП} \quad (12)$$

$$V_o = \lambda * V_o$$

$$V_s = \lambda * V_s$$

**ВВП** - годовой валовой внутренний продукт

**Mo** – среднегодовой запас операционных денег

**Ms** – среднегодовой запас денежных сбережений

$V_o, V_s$  - показатели, полученные из (11).

Показатели  $V_o$  и  $V_s$  имеют эконометрический смысл и не имеют того ясного экономического смысла, которые имеют показатели **Vo** и **Vs**. Но эти показатели дают возможность изучать экономические процессы. Они очень устойчивы. Опираясь на статистику, их эконометрическими методами можно подобрать с такой точностью, что уравнение (11) может быть использовано для анализа и прогнозирования экономики.

Ниже мы показатели  $V_o$  и  $V_s$  будем называть, соответственно, скоростью операционных денег и скоростью денежных сбережений и для простоты обозначать **Vo** и **Vs**.

$$V_o \Rightarrow \text{Vo}$$

$$V_s \Rightarrow \text{Vs} \quad (13)$$



### 2.2.15. Окончательный вид уравнения теории денег, которое будет использоваться в данной Концепции

**ВВП** в уравнении (12) представлено в действующих ценах. Это неудобно. Удобнее представить его как произведения **ВВП** в постоянных ценах (обозначаемое **Y**), помноженное на индекс средних цен **P** (является прямой характеристикой степени инфляции), рассчитываемый по хорошо известной методике.

$$\text{ВВП} = P * Y \quad (14)$$

**Y** - годовой валовой внутренний продукт в постоянных ценах

**ВВП** - годовой валовой внутренний продукт в действующих ценах

**P** – индекс средних цен к постоянным ценам, для которых рассчитывается годовой валовой внутренний продукт в постоянных ценах

С учетом (13) и (14), уравнение (12) теории денег принимает вид: индекс средних цен, помноженный на валовой внутренний продукт в постоянных ценах, равен сумме следующих слагаемых: скорость операционных денег на среднегодовой запас этих денег, плюс скорость денежных сбережений на среднегодовой запас денежных сбережений.

$$P * Y = V_o * M_o + V_s * M_s \quad (15)$$

**V<sub>o</sub>** ~ постоянная

**V<sub>s</sub>** ~ постоянная

**Y** - годовой валовой внутренний продукт в постоянных ценах

**ВВП** - годовой валовой внутренний продукт в действующих ценах

**P** – индекс средних цен к постоянным ценам, для которых рассчитывается годовой валовой внутренний продукт в постоянных ценах

**V<sub>o</sub>** – скорость операционных денег, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет операционных денег

**M<sub>o</sub>** – среднегодовой запас операционных денег

**V<sub>s</sub>** – скорость денежных сбережений, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет этих денежных сбережений

**M<sub>s</sub>** – среднегодовой запас денежных сбережений.

Уравнение (15) является основным уравнением, которым мы будем пользоваться в данной концепции для анализа экономических явлений в России.

## 2.3. ВЛИЯНИЕ НОРМЫ СБЕРЕЖЕНИЙ НА ЭКОНОМИКУ

### 2.3.1. Понятие нормы сбережений, используемое в Концепции

Обозначим **M** общий запас операционных денег и денежных сбережений:

$$M = M_o + M_s \quad (16)$$

**M** – среднегодовой запас операционных денег и денежных сбережений

**M<sub>o</sub>** – среднегодовой запас операционных денег.

**M<sub>s</sub>** – среднегодовой запас денежных сбережений.

Доля денежных сбережений в общем запасе денег в Концепции называется нормой сбережений (**S**)

$$S = M_s/M = M_s/(M_o + M_s) \quad (17)$$

**M** – среднегодовой запас денег (операционных денег и денежных сбережений)

**M<sub>o</sub>** – среднегодовой запас операционных денег.

**M<sub>s</sub>** – среднегодовой запас денежных сбережений.

Из (16) вытекает:

среднегодовой запас денежных сбережений равен произведению нормы сбережений и среднегодового запаса денег

$$M_s = S \cdot M \quad (18)$$

$$M_o = (1-S) \cdot M$$

**M** – среднегодовой запас денег (операционных денег и денежных сбережений)

**M<sub>o</sub>** – среднегодовой запас операционных денег.

**M<sub>s</sub>** – среднегодовой запас денежных сбережений.

**S** – норма сбережений

### 2.3.2. Сильная неустойчивость уровня цен, связанная исключительно с изменением нормы сбережений

Перепишем (15) с учетом (18):

$$\begin{aligned} P \cdot Y &= V_o \cdot M_o + V_s \cdot M_s = \\ &= V_o \cdot (1-S) \cdot M + V_s \cdot S \cdot M = \\ &= M \cdot [V_o \cdot (1-S) + V_s \cdot S] \end{aligned}$$

**V<sub>o</sub>** ~ постоянная

**V<sub>s</sub>** ~ постоянная (19)

**Y** - годовой валовой внутренний продукт в постоянных ценах

**ВВП** - годовой валовой внутренний продукт в действующих ценах

**P** – индекс средних цен к постоянным ценам, для которых рассчитывается годовой валовой внутренний продукт в постоянных ценах

**Vo** – скорость операционных денег, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет операционных денег

**Vs** – скорость денежных сбережений, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет этих денежных сбережений

**M** – среднегодовой запас денег (операционных денег и денежных сбережений)

**Mo** – среднегодовой запас операционных денег.

**Ms** – среднегодовой запас денежных сбережений.

**S** – норма сбережений

Выражение  $[Vo*(1-S) + Vs*S]$  сильно зависит от нормы сбережений.

Покажем это на примере.

Пусть

**Vo = 20**

**Vs = 0,5**

Пусть **S** изменяется от 0,9 до 0,1. Посмотрим, как будет изменяться денежная масса и индекс инфляции в зависимости от изменения **S**.

Варианты	S%	S	1-S	Vo(1-S)	Vs*S	Vo(1-S)+Vs*S	P
0	90%	0,9	0,1	2	0,45	2,45	1,0
1	80%	0,8	0,2	4	0,40	4,40	1,8
2	70%	0,7	0,3	6	0,35	6,35	2,6
3	60%	0,6	0,4	8	0,30	8,30	3,4
4	50%	0,5	0,5	10	0,25	10,25	4,2
5	40%	0,4	0,6	12	0,20	12,20	5,0
6	30%	0,3	0,7	14	0,15	14,15	5,8
7	20%	0,2	0,8	16	0,10	16,10	6,6
8	10%	0,1	0,9	18	0,05	18,05	7,4
9	0%	0,0	1,0	20	0,00	20,00	8,2

В таблице используются обозначения:

**P** – индекс средних цен к постоянным ценам, для которых рассчитывается годовой валовой внутренний продукт в постоянных ценах

**Vo** – скорость операционных денег, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет операционных денег

**Vs** – скорость денежных сбережений, рассчитанная по объему сделок, совершаемых за счет этих денежных сбережений

**S** – норма сбережений

Из таблицы видно, что если принять за базу уровень цен, когда процентная норма сбережений равнялась 90%, то за счет того, что скорость операционных денег выше скорости сбережений:

с сокращением нормы сбережений до 10% уровень цен повышается в 7,4 раза, а с сокращением нормы сбережений до нуля уровень цен повышается в 8,2 раза.

Таким образом, при той же денежной массе, при том же объеме производства и при тех же скоростях операционных денег и сбережений, цены могут только за счет изменения нормы сбережений подняться в 8 раз.

### ***2.3.3. Повышение нормы сбережений в результате инфляции***

Неустойчивостью нормы сбережений можно объяснить то, что обычно экономисты объясняют изменением скорости денег, говоря при этом следующее: в условиях инфляции скорость денег увеличивается благодаря инфляционным ожиданиям.

В результате резкого скачка цен население начинает бояться, что его сбережения «растут на глазах». Чтобы спасти свои сбережения население начинает осуществлять покупки «впрок», а также начинает покупать те товары, качеством которых оно не удовлетворено. Оно начинает покупать также те товары, которые не нужны в данный момент и которые оно планировало закупать позже.

В связи с этим склонность населения сберегать сокращается. Падает норма сбережений, в результате чего инфляция существенно усиливается. Можно сказать, что инфляция «кормит сама себя».

### ***2.3.4. Влияние нормы наличных и банковских сбережений на кредитную систему и на темпы роста экономики***

Сбережения населения и хозорганов выступают в двух формах – в форме наличных и банковских сбережений. Наличные сбережения – это то, что население хранит вне банковской системы – у себя дома, в домашних сейфах и в сейфах на работе.

Банковские сбережения – это сбережения на срочных рублевых и валютных банковских депозитах.

Банковские сбережения являются одним из важнейших источников кредитования экономики. Сегодня экономика без кредитов развиваться не

может, потому что собственные денежные накопления предприятий, организаций и населения образуются недостаточно быстро. У частных инвесторов (кроме очень крупных инвесторов, имеющих собственные банки), как правило, не хватает ни квалификации, ни рычагов воздействия на клиентов, чтобы осуществлять частные инвестиции.

Поэтому сегодня от развития кредитной системы зависят темпы экономического роста. А объем кредитования прямо зависит от объема сбережений населения в банковской форме.

Школьная формула «инвестиции равны сбережениям» в основном отражает суть дела, но нужно также учесть следующее:

- (1) речь идет именно о банковских сбережениях (не обязательно российских) граждан, предприятий и организаций; наличные сбережения сюда не входят;
- (2) часть средств депонируется в Центральном Банке РФ в форме резервных отчислений;
- (3) возможно кредитование предприятий, организаций и населения за счет государственных кредитов, выдаваемых российским банкам;
- (4) возможно кредитование предприятий, организаций и населения за счет иностранных кредитов;
- (6) российские инвестиции могут быть частными, не банковскими;
- (7) инвестиции могут быть иностранными.

Если говорить о крупных инвестициях и кредитах, то в них заинтересованы иностранные инвесторы и кредиторы, поэтому эти виды финансирования могут быть замещены иностранными вложениями. За счет этих вложений строятся крупные предприятия и объекты инфраструктуры.

Мелкие же инвестиции и кредиты, а также кредиты и инвестиции на реконструкцию действующих предприятий и на пополнение оборотных средств из-за рубежа получить практически невозможно, по вполне понятной причине: банковского дохода на этих суммах не хватает, чтобы осуществить должный контроль возврата долга и процентов, учета рисков и определения эффективности вложений.

В качестве инвесторов здесь выступают чаще всего владельцы тех же предприятий, которые хорошо знают свое производство. В качестве кредиторов здесь выступают местные банки, у которых клиентами являются данные предприятия.

Таким образом, развитие за счет иностранных кредиторов и инвесторов приводит к созданию крупных новых иностранных и российских предприятий.

Развитие же предприятий и создание мелких предприятий происходит за счет российских кредитов и инвестиций. Отсюда понятно значение банковских сбережений населения, которые являются источниками для этих кредитов.

Следует учесть, что если сравнивать Россию с европейскими государствами, то нужно признать, что она находится в относительной экономической изоляции. Скажем, получать кредит английского или швейцарского банка в Турции или Болгарии на проект такой же эффективности и надежности гораздо проще, чем получить кредит такого же банка в России. В связи с этим значение банковских сбережений в России особенно важно.

## ***2.4. ДОЛЛАРИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ. ПРИЧИНЫ И АНАЛИЗ ПОСЛЕДСТВИЙ. ТРУДНОСТИ ВОЗВРАТА ИЗ ДОЛЛАРИЗИРОВАННОЙ ЭКОНОМИКИ***

### ***2.4.1. Понятие долларизации экономики, принятое в Концепции***

Долларизация экономики – не очень точный термин, родившийся в те времена, когда еще валюты Евро не существовало.

Суть явления долларизации экономики состоит в следующем. Население, предприятия и организации покупают на российские рубли наличные доллары США или Евро, либо иную валюту, которая ведет себя устойчиво на валютном рынке.

Смысл покупки инвалюты состоит в том, чтобы сберечь свои деньги в условиях инфляции, когда валютный курс быстро растет вместе с инфляцией.

Если валютный курс растет с таким же темпом, с каким растут рублевые цены, то происходит сбережение денег от инфляции. Если валютный курс растет медленнее, то частичное сбережение – все же лучше, чем ничего. Если валютный курс растет быстрее темпа инфляции, то происходит даже выигрыш.

### ***2.4.2. Экономические последствия долларизации***

Наличная инвалюта заменяет российские рубли в качестве денежных сбережений. В итоге в общей массе рублевых денег денежные сбережения сокращаются, а операционные деньги увеличиваются. То есть происходит сокращение нормы рублевых сбережений с последствиями, которые уже рассматривались выше, когда обсуждался вопрос о влиянии нормы сбережений на темп инфляции.

Приведем пример, чтобы показать влияние долларизации на темпы инфляции. Пусть рублевая масса наличных и безналичных денег составляет 200 единиц. В качестве такой единицы можно, например, взять сумму в рублях, равную одному миллиарду долларов США.

100 единиц – операционные деньги,

100 единиц – денежные сбережения.

Пусть скорость операционных денег равна 10,

скорость сбережений – 0,5.

Тогда ВВП в базовых ценах окажется равным:

$$\text{ВВП1} = P1 * \text{ВВПбаз} = 100 * 10 + 100 * 0,5 = 1050$$

$$P1 = 1$$

Пусть теперь население решит приобрести в качестве наличных денежных сбережений взамен рублей доллары на сумму 50 единиц. Общее количество денежной массы увеличится на сумму той инвалюты, которая заместит рубли и войдет в денежные сбережения. Тогда ВВП в новых ценах окажется равным:

$$\text{ВВП2} = P2 * \text{ВВПбаз} =$$

$$= (100+50) * 10 + (100-50) * 0,5 + 50 * 0,5 = 150 * 10 + 50 * 0,5 + 50 * 0,5 = 1550$$

$$P2 = \text{ВВП2} / \text{ВВП1} = 1550 / 1050 = 1,47.$$

Мы видим, что индекс средних цен P2 по сравнению с P1 увеличился почти в полтора раза только за счет долларизации.

Приведенные выше соотношения могут быть уточнены с учетом следующего обстоятельства. Если при покупке инвалюты населением вырученные рубли поступают в систему обращения, то они распределяются в соответствии с той нормой сбережений, которая сложилась для рублевых денег. То есть не обязательно все рублевые деньги превратятся в операционные деньги. Это сглаживает эффект долларизации экономики.

#### ***2.4.3. Меры, которые может применить Правительство России против долларизации. Условия эффективности этих мер***

Центральный Банк РФ может изъять появившиеся в составе операционных денег дополнительные рубли в связи с долларизацией. Он может продать инвалюту на российском рынке на сумму 50 единиц и выручить за них рубли, затем складировать эти рубли в своих запасниках.

Результирующая картина зависит от того, куда пойдет инвалюта. Наиболее благоприятный вариант, если инвалюта заместит те рубли, которые влились в



операционные деньги в результате долларизации. В этом случае получится следующая картина:

$$\begin{aligned} \text{ВВП3} &= P3 * \text{ВВПбаз} = (150-50) * 10 + 50 * 0,5 + 50 * 0,5 + 50 * 0,5 = \\ &= 100 * 10 + 50 * 0,5 + 50 * 0,5 + 50 * 0,5 = 1000 + 50 + 50 = 1100 \\ P3 &= \text{ВВП3} / \text{ВВП1} = 1100 / 1050 = 1,05. \end{aligned}$$

*Синим выделено участие инвалюты в денежном уравнении.*

В результате, индекс средних цен поднялся всего на 5% по сравнению с базовым вариантом. Зато количество инвалюты в составе денежных сбережений увеличилось.

Но описанная выше ситуация возможна только в том случае, если Центральный Банк РФ проведет указанную акцию одновременно с долларизацией. Если он «поймает момент» и выбросит на рынок свой инвалютный запас как раз в тот момент, когда население начнет долларизировать свои денежные сбережения. Выброс большого объема инвалюты на рынок неизбежно приведет к понижению валютного курса. Это не может не охладить стимулы к долларизации экономики. В этом случае Центральный Банк РФ получает ту выгоду, что население останавливает процесс долларизации экономики.

Если Центральный Банк РФ чуть-чуть опоздает с размещением валютного резерва на рынке, то процесс долларизации будет продолжаться и усиливаться из-за усиления инфляции. Население оставит операционные деньги в той сумме, которая сложилась в результате долларизации, то есть в сумме 150 единиц, а будет продолжать долларизацию своих сбережений уже за счет валютных резервов Центрального Банка РФ. Так оно поступит потому, что инвалюта очень неудобна в функции операционных денег.

Если дополнительной инвалютой население заместит оставшиеся рубли в денежных сбережениях, то картина получится куда менее благоприятной:

$$\begin{aligned} \text{ВВП4} &= P4 * \text{ВВПбаз} = 150 * 10 + (50-50) * 0,5 + 50 * 0,5 + 50 * 0,5 = \\ &= 150 * 10 + 50 * 0,5 + 50 * 0,5 = 1500 + 50 = 1550 \\ P4 &= \text{ВВП4} / \text{ВВП1} = 1550 / 1050 = 1,47. \end{aligned}$$

*Жирным выделено участие инвалюты в денежном уравнении.*

В этом случае Банк России потерял 50 единиц инвалюты, получив взамен рубли, которые являются простыми бумажками, которые нужно будет немедленно отправить в запасники. Цена ничуть не понизилась, а осталась такой же, какой появилась после долларизации – в полтора раза более высокой, чем базовая.

Получается, что Центральный Банк РФ своими мерами может лишь остановить процесс долларизации. Эти меры сработают только в том случае, если они будут своевременными и достаточно энергичными. Если сумма инвалюты, которую выбрасывает Центральный Банк РФ на рынок не достаточна для того, чтобы остановить процесс долларизации, то он просто выкинет деньги. Процесс долларизации будет продолжаться, пока он не дойдет до конца, то есть, когда наличные денежные сбережения будут в основном замещены инвалютой. После этого должно пройти много времени, прежде чем население поймет выгоду рублей в качестве денежных сбережений и опять обменяет инвалюту на рубли.

#### ***2.4.4. Трудности и методы возврата к недолларизированной экономике в настоящих российских условиях***

Долларизация экономики России произошла в первой половине 90-х годов в результате высоких темпов инфляции. Де-долларизация происходила очень медленно в течение последних 6 лет в результате, в основном, того, что номинальный и, тем более, реальный валютный курс быстро падал.

Падение валютного курса привело к отрицательным последствиям для российского экспорта, сделав его невыгодным для всех отраслей, кроме нефтегазовых, и сильно понизив эффективность последних. Но оно привело к тому, что население за последние три года практически избавилось от наличной инвалюты.

Однако, инвалютный курс не мог падать до бесконечности. Наступил момент, когда он стал расти, а вместе с тем, возникла долларизация экономики, которая ускорила рост цен и ускорила, тем самым, саму себя. Сейчас остановить этот процесс уже невозможно, потому что валютный курс и так низок, а инфляция высока. То есть, курс Доллара и Евро будет расти, и ничего с этим поделать нельзя. Долларизация экономики будет происходить дальше, несмотря на титанические усилия Центрального Банка и Правительства РФ, которые, кажется, не до конца понимают, с каким явлением они столкнулись.

### 2.4.5. Оценка положения дел. Перспективы дальнейшей долларизации экономики и возможности увеличения доли денежных сбережений на валютных счетах

Приведем данные Центрального Банка РФ о структуре безналичных денег в последнем квартале 2008 года.

**Таблица 2.4.5.1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЕЗНАЛИЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ**

Данные Центрального Банка РФ на 01 число каждого указанного месяца 2008 года

<b>ФИЗИЧЕСКИЕ ЛИЦА</b>	<b>Июль</b>	<b>Август</b>	<b>Сентябрь</b>	<b>Октябрь</b>	<b>Ноябрь</b>	<b>Декабрь</b>
Вклады всего	5 771 353	5 850 441	5 978 008	5 890 122	5 535 624	5 523 844
	<b>4 984</b>	<b>5 062</b>	<b>5 169</b>	<b>5 059</b>	<b>4 612</b>	<b>4 425</b>
<b>в том числе в рублях</b>	<b>774</b>	<b>159</b>	<b>069</b>	<b>044</b>	<b>043</b>	<b>110</b>
<b>до востребования</b>	<b>938 712</b>	<b>948 149</b>	<b>964 340</b>	<b>899 694</b>	<b>782 984</b>	<b>766 606</b>
на срок до 30 дней	6 365	4 591	24 573	4 649	3 058	2 855
на срок от 31 до 90 дней	55 611	53 388	51 222	43 751	39 946	33 949
на срок от 91 до 180 дней	156 606	153 614	153 440	148 346	133 475	129 258
на срок от 181 до 1 года	618 131	620 502	625 474	607 129	541 159	507 900
на срок от 1 года до 3 лет	2 798 091	2 862 663	2 929 160	2 938 018	2 730 861	2 621 002
на срок свыше 3 лет	411 259	419 252	420 860	417 457	380 561	363 541
	<b>4 046</b>	<b>4 114</b>	<b>4 204</b>	<b>4 159</b>	<b>3 829</b>	<b>3 658</b>
<b>Всего срочные вклады</b>	<b>063</b>	<b>010</b>	<b>729</b>	<b>350</b>	<b>060</b>	<b>505</b>
<b>Иностранная валюта по срокам привлечения</b>						
<b>До востребования</b>	<b>104 454</b>	<b>104 993</b>	<b>106 871</b>	<b>113 210</b>	<b>120 647</b>	<b>129 566</b>
на срок до 30 дней	995	974	1 948	1 852	4 364	3 286
на срок от 31 до 90 дней	10 722	9 040	9 795	11 216	14 726	22 073
на срок от 91 до 180 дней	25 984	25 731	25 108	24 763	29 190	45 913
на срок от 181 до 1 года	170 636	151 250	156 528	133 371	149 186	180 895
на срок от 1 года до 3 лет	437 729	459 671	471 620	508 515	564 093	668 094
на срок свыше 3 лет	36 060	36 623	37 068	38 151	41 375	48 908
<b>Всего срочные вклады</b>	<b>682 126</b>	<b>683 289</b>	<b>702 067</b>	<b>717 868</b>	<b>802 934</b>	<b>969 169</b>
						<b>1 098</b>
<b>Всего вклады в инвалюте</b>	<b>786 580</b>	<b>788 282</b>	<b>808 938</b>	<b>831 078</b>	<b>923 581</b>	<b>735</b>
	<b>1 043</b>	<b>1 053</b>	<b>1 071</b>	<b>1 012</b>		
<b>Всего до востребования</b>	<b>166</b>	<b>142</b>	<b>211</b>	<b>904</b>	<b>903 631</b>	<b>896 172</b>
	<b>4 728</b>	<b>4 797</b>	<b>4 906</b>	<b>4 877</b>	<b>4 631</b>	<b>4 627</b>
<b>Всего срочные вклады</b>	<b>189</b>	<b>299</b>	<b>796</b>	<b>218</b>	<b>994</b>	<b>674</b>
	<b>5 771</b>	<b>5 850</b>	<b>5 978</b>	<b>5 890</b>	<b>5 535</b>	<b>5 523</b>
<b>Всего вклады</b>	<b>355</b>	<b>441</b>	<b>007</b>	<b>122</b>	<b>625</b>	<b>846</b>
Всего до востребования %	18%	18%	18%	17%	16%	16%
Всего срочные вклады %	82%	82%	82%	83%	84%	84%

## Таблица 2.4.5.2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЕЗНАЛИЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ХОЗОРГАНОВ

Данные Центрального Банка РФ на 01 число каждого указанного месяца 2008 года

ХОЗОРГАНЫ	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
Вклады всего	4 306 462	4 465 106	4 821 322	5 175 392	5 409 704	4 849 728
	<b>2 715</b>	<b>2 909</b>	<b>3 121</b>	<b>3 449</b>	<b>3 571</b>	<b>2 853</b>
в том числе в рублях	<b>468</b>	<b>464</b>	<b>560</b>	<b>369</b>	<b>672</b>	<b>270</b>
до востребования	<b>51 165</b>	<b>45 548</b>	<b>51 945</b>	<b>55 196</b>	<b>64 558</b>	<b>54 741</b>
на срок до 30 дней	314 196	341 500	453 494	272 386	353 876	329 778
на срок от 31 до 90 дней	292 036	300 546	344 167	580 862	784 094	251 221
на срок от 91 до 180 дней	528 127	630 420	633 101	928 106	851 469	731 678
на срок от 181 до 1 года	625 062	633 067	635 978	612 399	552 711	465 448
на срок от 1 года до 3 лет	720 318	766 619	808 049	805 943	757 685	745 294
на срок свыше 3 лет	184 565	191 764	194 827	194 476	207 279	275 110
	<b>2 664</b>	<b>2 863</b>	<b>3 069</b>	<b>3 394</b>	<b>3 507</b>	<b>2 798</b>
Всего срочные вклады	<b>304</b>	<b>916</b>	<b>616</b>	<b>172</b>	<b>114</b>	<b>529</b>
<b>Иностранная валюта по срокам привлечения</b>						
До востребования	<b>288</b>	<b>295</b>	<b>270</b>	<b>734</b>	<b>402</b>	<b>394</b>
на срок до 30 дней	102 888	62 270	74 718	113 749	151 349	151 117
на срок от 31 до 90 дней	33 752	38 723	73 903	91 336	123 234	164 181
на срок от 91 до 180 дней	81 141	75 269	86 628	44 848	42 989	88 910
на срок от 181 до 1 года	116 347	118 580	136 333	137 250	136 370	140 284
на срок от 1 года до 3 лет	552 299	547 724	588 077	581 464	598 620	625 587
на срок свыше 3 лет	704 278	712 780	739 832	756 641	785 068	825 984
	<b>1 590</b>	<b>1 555</b>	<b>1 699</b>	<b>1 725</b>	<b>1 837</b>	<b>1 996</b>
Всего срочные вклады	<b>705</b>	<b>346</b>	<b>491</b>	<b>288</b>	<b>630</b>	<b>063</b>
	<b>1 590</b>	<b>1 555</b>	<b>1 699</b>	<b>1 726</b>	<b>1 838</b>	<b>1 996</b>
Всего вклады в инвалюте	<b>993</b>	<b>641</b>	<b>761</b>	<b>022</b>	<b>032</b>	<b>457</b>
Всего до востребования	<b>51 453</b>	<b>45 843</b>	<b>52 215</b>	<b>55 930</b>	<b>64 960</b>	<b>55 135</b>
	<b>4 255</b>	<b>4 419</b>	<b>4 769</b>	<b>5 119</b>	<b>5 344</b>	<b>4 794</b>
Всего срочные вклады	<b>009</b>	<b>262</b>	<b>107</b>	<b>460</b>	<b>744</b>	<b>592</b>
	<b>4 306</b>	<b>4 465</b>	<b>4 821</b>	<b>5 175</b>	<b>5 409</b>	<b>4 849</b>
Всего вклады	<b>462</b>	<b>105</b>	<b>322</b>	<b>390</b>	<b>704</b>	<b>727</b>
Всего до востребования %	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Всего срочные вклады %	99%	99%	99%	99%	99%	99%

В России безналичные денежные средства делятся примерно поровну между хозорганами (это предприятия, организации и учреждения) и населением (физическими лицами). По данным Центрального Банка РФ население на 01.12.2008 держит в банках 5 523 846 миллионов рублей, в том числе на валютных вкладах – 1 098 735 миллионов рублей, то есть почти пятую часть. Хозорганы на 01.12.2008 держат в банках 4 849 727 миллионов рублей, в том числе на валютных вкладах – 1 996 457 миллионов рублей, то есть 41%. Проблема может появиться у российских банков, если население предпочтет увеличить свои сбережения на валютных вкладах. Если рост валютного курса станет слишком большим или неуправляемым, но банки не смогут работать надежно.

### Таблица 2.4.5.3. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЕЗНАЛИЧНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ХОЗОРГАНОВ И ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ.

Данные Центрального Банка РФ на 01 число каждого указанного месяца 2008 года

<b>ВСЕГО</b>	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
	10 077	10 315	10 799	11 065	10 945	10 373
Вклады всего	815	547	330	514	328	572
	<b>7 700</b>	<b>7 971</b>	<b>8 290</b>	<b>8 508</b>	<b>8 183</b>	<b>7 278</b>
<b>в том числе в рублях</b>	<b>242</b>	<b>623</b>	<b>629</b>	<b>413</b>	<b>715</b>	<b>380</b>
			<b>1 016</b>			
<b>до востребования</b>	<b>989 877</b>	<b>993 697</b>	<b>285</b>	<b>954 890</b>	<b>847 542</b>	<b>821 347</b>
на срок до 30 дней	320 561	346 091	478 067	277 035	356 934	332 633
на срок от 31 до 90 дней	347 647	353 934	395 389	624 613	824 040	285 170
на срок от 91 до 180 дней	684 733	784 034	786 541	1 076 452	984 944	860 936
на срок от 181 до 1 года	1 243 193	1 253 569	1 261 452	1 219 528	1 093 870	973 348
на срок от 1 года до 3 лет	3 518 409	3 629 282	3 737 209	3 743 961	3 488 546	3 366 296
на срок свыше 3 лет	595 824	611 016	615 687	611 933	587 840	638 651
	<b>6 710</b>	<b>6 977</b>	<b>7 274</b>	<b>7 553</b>	<b>7 336</b>	<b>6 457</b>
<b>Всего срочные вклады</b>	<b>367</b>	<b>926</b>	<b>345</b>	<b>522</b>	<b>174</b>	<b>034</b>
<b>Иностранная валюта по срокам привлечения</b>						
<b>До востребования</b>	104 742	105 288	107 141	113 944	121 049	129 960
на срок до 30 дней	103 883	63 244	76 666	115 601	155 713	154 403
на срок от 31 до 90 дней	44 474	47 763	83 698	102 552	137 960	186 254
на срок от 91 до 180 дней	107 125	101 000	111 736	69 611	72 179	134 823
на срок от 181 до 1 года	286 983	269 830	292 861	270 621	285 556	321 179
на срок от 1 года до 3 лет	990 028	1 007 395	1 059 697	1 089 979	1 162 713	1 293 681
на срок свыше 3 лет	740 338	749 403	776 900	794 792	826 443	874 892
	<b>2 272</b>	<b>2 238</b>	<b>2 401</b>	<b>2 443</b>	<b>2 640</b>	<b>2 965</b>
<b>Всего срочные вклады</b>	<b>831</b>	<b>635</b>	<b>558</b>	<b>156</b>	<b>564</b>	<b>232</b>
	<b>2 377</b>	<b>2 343</b>	<b>2 508</b>	<b>2 557</b>	<b>2 761</b>	<b>3 095</b>
<b>Всего вклады в инвалюте</b>	<b>573</b>	<b>923</b>	<b>699</b>	<b>100</b>	<b>613</b>	<b>192</b>
	<b>1 094</b>	<b>1 098</b>	<b>1 123</b>	<b>1 068</b>		
<b>Всего до востребования</b>	<b>619</b>	<b>985</b>	<b>426</b>	<b>834</b>	<b>968 591</b>	<b>951 307</b>
	<b>8 983</b>	<b>9 216</b>	<b>9 675</b>	<b>9 996</b>	<b>9 976</b>	<b>9 422</b>
<b>Всего срочные вклады</b>	<b>198</b>	<b>561</b>	<b>903</b>	<b>678</b>	<b>738</b>	<b>266</b>
	<b>10 077</b>	<b>10 315</b>	<b>10 799</b>	<b>11 065</b>	<b>10 945</b>	<b>10 373</b>
<b>Всего вклады</b>	<b>817</b>	<b>546</b>	<b>329</b>	<b>512</b>	<b>329</b>	<b>573</b>
Всего до востребования %	11%	11%	10%	10%	9%	9%
Всего срочные вклады %	89%	89%	90%	90%	91%	91%

Хозорганы не любят держать деньги в своих сейфах. Хозорганы на 01.12.2008 держат в банках на срочных вкладах 4 794 592 миллионов рублей, то есть 99% от суммы банковских вкладов (4 849 727 миллионов рублей). Население держит на срочных вкладах тоже значительную долю средств - 4 627 674 миллионов рублей, то есть 84% от суммы банковских вкладов (5 523 846 миллионов рублей). И это в самом разгаре экономического кризиса!

То есть хозорганы вполне предсказуемы. Они практически все свои деньги держат на банковских счетах, подавляющее большинство из которых – на срочных счетах, значительная часть из которых – валютные счета. Вряд ли хозорганы будут существенно увеличивать долю средств на валютных

вкладах. Поведение хозорганов внушает надежду на то, что значительная часть денежных сбережений будет находиться в форме срочных вкладов и что хозорганы доверяют валютным счетам российских банков. Это придает устойчивость банковской системе.

Операционные деньги хозорганов, по нашим расчетам, не могут оказаться меньше 1-2% от оборота. Это не менее 10% от общей денежной массы у хозорганов. Поразительная незначительность вкладов «до востребования» (чуть более 1% от суммы вкладов) доказывает то, что хозорганы предпочитают во многих случаях расплачиваться наличностью. Получается, что у хозорганов жесткое разделение. Операционные деньги они в основном держат в наличности, а денежные сбережения – полностью в банковских срочных вкладах.

Население предпочитает класть деньги в банк в том случае, если желает получать банковский процент. Класть деньги в банк только потому, что это удобно, как это происходит в европейских странах, население не желает – иначе процент вкладов «До востребования» был бы гораздо выше». Для операционных нужд население предпочитает пользоваться наличными деньгами.

Население держит незначительную сумму денег на валютных счетах. Это говорит о том, что оно не доверяет валютным счетам, несмотря на выгоду размещения средств на них в условиях роста валютного курса. Таким образом, имеется резерв движения безналичных средств населения в сторону валютных счетов, что поставит перед российскими банками ряд сложных задач.

Такой опасности, что решительно все деньги в процессе долларизации перейдут в операционные деньги не существует, хотя бы из-за поведения хозорганов. Но у населения имеется значительный резерв долларизации, и с усилением инфляции все большая доля денежных средств населения перейдет в наличную и безналичную инвалюту.

#### ***2.4.6. Возможности остановить процесс долларизации экономики в условиях продолжающейся инфляции***

Можно пофантазировать и представить себе условия, при которых процесс долларизации экономики повернул бы вспять. Представить себе, что номинальный курс доллара быстро пойдет вниз и население бросится менять доллары на рубли, невозможно. Это абсурд. Но если бы это получилось, то да, де-долларизация бы произошла. Но такое снижение валютного курса разрушило бы нашу экспортную экономику. Поэтому этот вариант исключается.

Важно понять, что возврата к ситуации, когда номинальный курс доллара будет устойчиво сокращаться, больше не будет. Инфляция будет продолжаться, а курс доллара будет расти. Искусственно можно это изменить, но это приведет к тяжелым последствиям для экономики. Эти последствия мы уже сейчас на себе чувствуем, когда одна за другой прекращаются наши экспортные сделки (кроме, как по нефти и газу). Поэтому, важно предусмотреть те мероприятия, которые прекратят долларизацию в условиях роста валютного курса и в условиях инфляции.

Однако невозможность повернуть вспять процесс долларизации экономики не означает невозможность остановить развитие процесса долларизации экономики. Например, если курс доллара будет расти медленно, но не медленнее, чем растут цены, то мы получим двойной выигрыш: население не будет сильно заинтересовано держать деньги в инвалюте, с другой стороны инвалюта будет укрепляться на пользу нашей экспортной промышленности.

Операционные деньги держать в виде наличности удобно. Они всегда под рукой, не нужно длительных процедур получения наличности из банка, не нужно платить за это. Нет ограничений на выплату наличности. Это относится как к рублям, так и к инвалюте.

Но держать денежные сбережения в сейфе неудобно, потому что оперативно снимать их не нужно, а украсть их могут. Удобнее всего их держать на срочных банковских счетах, потому что на них там начисляется процент. Это относится как к рублям, так и к инвалюте.

Перемещение инвалюты из домашних сейфов на инвалютные банковские счета выгодно для населения. Но для инвалюты оно означает фактическую ее сдачу государству с ее замещением рублевой массой на счетах с особым способом начисления процента.

Размещение инвалюты на инвалютных счетах в условиях роста инвалютного курса оказывается выгодным как государству, из-за де-долларизации, так и населению. Оно получает банковский процент за счет роста валютного курса, но при этом может выбрать между срочными валютными счетами, где высокий процент, и счетами «до востребования», где процент ниже, но зато деньги можно оперативно снять.

Отсюда мы видим, что если обеспечить нормальные условия функционирования валютных банковских счетов, не препятствовать выдаче валюты, выдавать ее не рублями по какому-то специальному банковскому



курсу, а именно в той валюте, в которой деньги были положены в банк, то у населения появляется серьезный стимул разместить валюту в банках.

То есть имеются реальные возможности провести де-долларизацию экономики в условиях роста валютного курса. Но реализация этих возможностей требует специальных мер по обеспечению удобства пользования валютными счетами и обеспечению надежности банковской системы.

Успех остановки долларизации практически полностью зависит от успеха деятельности банков с инвалютными счетами. Если население примет эти счета как настоящие инвалютные вклады, с которых можно получать деньги именно в той инвалюте, в которой они были положены, то долларизация экономики перейдет в безналичную сферу. А там она носит формальный характер, то есть по существу не является долларизацией вообще.

#### ***2.4.7. Возможность достижения умеренного и предсказуемого валютного курса***

Железными денежно-ограничительными мерами Центрального Банка РФ можно было бы добиться того, чтобы номинальный курс доллара рос умеренно и предсказуемо. В этом случае российские банки смогли бы организовать содержание валютных счетов и выплату денег с них прямо в долларах или в Евро.

Содержание валютных счетов в условиях роста валютного курса непростая задача. Если валютный курс плохо прогнозируется, то банки обязаны содержать резервы, которые необходимы для выплаты населению курсовой разницы. Если этих резервов будет недостаточно, или если даже об этом поползет слух, то население начнет снимать свои деньги, и банк, на ровном месте, войдет в полосу кризиса.

При быстром росте валютного курса банковской прибыли может оказаться недостаточно для того, чтобы сформировать необходимые резервы.

При неопределенном, непрогнозируемом изменении валютного курса потребные резервы могут оказаться непомерными, потому что банкам придется планировать обеспечение валютных счетов, исходя из худших вариантов развития событий.

#### ***2.4.8. Обеспечение уверенности населения в надежности его валютных вкладов и возможности оперативного получения валюты с этих вкладов***

Если бы Правительство России сумело внушить населению, что деньги можно совершенно спокойно держать на валютном счете в российском банке и можно будет с этого счета получить валюту, одноименную с наименованием счета хранения денег, то население и особенно предприятия и организации скорее положили бы деньги на валютные счета, чем хранили бы их в сейфах у себя дома или на предприятиях.

Но все дело в этом «Если». Это не так-то просто внушить российскому населению полное доверие к российским банкам после многовековой истории нарушения прав человека. Для этого нужно перестроить всю систему управления банками, сделать банки самым надежным местом хранения вкладов. Мы не думаем, что это делается за 10 лет или даже за 100 лет. Многие европейские банки существуют более 500 лет и существуют в условиях приоритетного права личности.

Тем не менее, как говорили древние римляне, «дорогу осилит идущий». Нашему Президенту и нашему Правительству необходимо самым срочным образом принять полностью всю программу мер, обеспечивающую права граждан в качестве вкладчиков в российские банки. Если для этого потребуется проведение всего комплекса **Базовых мероприятий**, то их надо проводить немедленно и со всей решительностью.

Если же появляются меры, которые не требуют радикального совершенствования системы госуправления в России, то эти меры нужно приводить в исполнение немедленно. Например, доверие населения к банкам основано, кроме прочего, на обеспечении тайны банковского вклада. Президент России должен полностью гарантировать тайну вклада.

#### ***2.4.9. Необходимость защиты банков от чиновничьего произвола***

Если в тяжелых условиях экономического кризиса население боится, что какому-либо российскому банку откажут в продлении лицензии, то население теряет доверие не к этому банку, а к системе управления российскими банками. Оно деньги старается переводить за границу и хранить их там. Процесс лишения банка лицензии должен быть редким, показательным, абсолютно публичным, с участием европейской комиссии и проч. Он должен идти исключительно в судебном порядке с возможностью апелляции к международному суду.

Основания как для предоставления, так для лишения лицензии должны быть международно-признанными. Сам процесс предоставления и лишения лицензии должен происходить гласно, с участием органов международного банковского контроля и мониторинга банковской системы.

### **3. ПРОГРАММА ОСТАНОВКИ ИНФЛЯЦИИ**

#### **3.1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ОТКЛАДЫВАНИЯ ОСТАНОВКИ ИНФЛЯЦИИ**

##### **3.1.1. Сроки возможного откладывания мероприятий по остановке инфляции**

Экономисты считают, что страна, у которой инфляция превышает 8%-10% в год, не выдерживает 5 лет. Далее начинаются социально-политические потрясения вследствие нестабильности жизни и перебоев в экономике.

Мы согласны с этой точкой зрения с поправкой, что Россия – большая, очень инерционная страна, в которой социальные напряжения накапливаются десятилетиями и выливаются в тотальные разрушения и огромные человеческие жертвы. Но инфляция продолжается уже почти два десятилетия, и есть основания полагать, что у населения стало накапливаться раздражение и выливаться в политическое противостояние органам государственной власти в таких случаях, которые раньше не вызывали политической реакции выступлений.

Инфляция вызывает экономические и политические последствия, которые активизируют политическую оппозицию в населении, если нет надежды на улучшения.

Мы убеждены в том, что у России нет двух или трех лет на остановку инфляции. Инфляция должна быть остановлена в течение одного года. И это вполне возможно.

Несколько лет назад Банком России выдвигалось в качестве оправдания невозможности остановки инфляции то, что при жестких денежных ограничениях рухнет курс инвалюты и это похоронит российскую экономику. Ниже возможности регулирования и укрепления валютного курса в самых различных условиях будет обсуждаться более подробно. Здесь же заметим, что сегодня опасности обрушения курса доллара не существует. Наоборот, он растет и Правительство пытается сдержать этот рост.

Сейчас появились другие трудности – нехватка кредитов. Опасность прекращения экономического роста из-за нехватки инвестиций. Но это уже другая проблема. Инфляция здесь не при чем. Нехватка внутренних кредитов и инвестиций не может быть скомпенсирована ничем иным, кроме внутренних накоплений из прибылей предприятий. Крупные кредиты и инвестиции должны идти из-за рубежа. В этом проблема, чтобы они пошли в Россию. Но

это другая проблема. Она к инфляции не имеет отношения. Наоборот, если будет инфляция остановлена, то они пойдут в Россию быстрее.

### ***3.1.2. Психологические последствия инфляции***

Психологические последствия инфляции состоят в следующем:

(1) Население не верит в рублевые сбережения и старается держать деньги в инвалюте. Недоверие рублю переходит в недоверие к государству. В результате этого недоверия население старается вывезти свои сбережения за рубеж.

(2) Предприятия и организации отучаются планировать свою деятельность и приучаются жить сегодняшним днем.

(3) Инфляция стимулирует неэффективное потребление. Мужчины начинают играть в азартные игры и тратить на низменные удовольствия вместо того, чтобы думать о внуках и накапливать капитальные активы. Женщины отучаются сберегать и увеличивают семейные расходы на предметы, без которых и они сами, и семья вполне могли бы обойтись.

(4) Нарушаются крепость семей, крепость дружеских связей и вообще моральные устои в обществе. Все живут сегодняшним днем, и такая философия проникает в нормы морали (после нас – хоть Потоп!).

(5) Происходит дискредитация органов государственной власти и государства как целостной системы – с неисчислимыми отрицательными последствиями в экономике, управлении, нравственности, науке и культуре.

### ***3.1.3. Экономические последствия инфляции***

Экономические последствия инфляции состоят в следующем:

(1) Хозорганы не могут осуществлять финансовое планирование. Это делает их беспомощными при обсуждении вопросов в банках по поводу получения кредитов.

(2) Бюджетные учреждения перестают планировать свои бюджетные расходы. Прогнозы бюджета становятся настолько приблизительными, что нет смысла говорить о бюджетной политике и об анализе эффективности бюджетных расходов.

(3) Коммерческие ставки процентов за кредит повышаются настолько, что кредит оказывается слишком дорогим. Его берут для краткосрочных сделок только те предприятия, которые имеют достаточные денежные резервы для погашения рисков, то есть такие предприятия, которым кредитные деньги не очень нужны. Таким предприятиям банкиры кредит просто навязывают только для того, чтобы у их банков не ухудшались показатели.

Остальным предприятиям для получения такого кредита нужны сверхточные бизнес-планы, которые невозможно ни составить, ни проверить, потому что невозможно спрогнозировать цены с достаточной степенью точности.

(4) Как следствие вышеуказанного, умирает среднесрочное и долгосрочное кредитование – основа развития экономики.

(5) Банкам нужно для обеспечения обычной деятельности по денежным переводам увеличивать денежные оборотные средства. Их нужно покупать за счет банковской прибыли. Обычные банковские операции становятся непомерно дорогими. Сроки выполнения операций увеличиваются в десятки раз, по сравнению с банками, работающими в неинфляционных условиях.

(6) Инфляция вызывает спад производства и потребления. В условиях инфляции у предприятий возникает кризис с оборотными средствами. Потребность в них растет из-за роста цен. Для этого нужно увеличивать прибыли и цены. Это, при той же денежной массе, можно сделать только за счет сокращения объема производства. Далее действует мультипликатор сокращения производства и потребления.

### ***3.1.4. Необходимость полной ликвидации инфляции***

Инфляция не может быть маленькой или большой. Инфляция, превышающая 10% годовых, вызывает все те последствия, которые были указаны выше, а инфляция 5% годовых – половину этих последствий, которые тоже недопустимы. Инфляции не должно быть. Она должна быть полностью ликвидирована.

Врачи говорят, что нельзя быть «немножко пьяницей», скажем, пить в неделю по бутылке пива – не больше. В этом случае ты пьяницей не будешь, но твой организм останется организмом пьющего человека со всеми вытекающими последствиями. То, что выпивается бутылка пива раз в неделю, а не бутылка водки каждый день, повлияет только на восприимчивость организма к спиртному.

То же с курением. Если регулярно выкуривать одну сигарету в неделю, то Вы – все равно курильщик, хотя это не то же самое, что выкуривать по пачке в день. Но у Вас легкие будут все равно легкими курильщика. Не хочется здесь приводить сексуальные аналогии, потому что они и так очевидны читателю.

Общественное устройство имеет много аналогий с организмом человека. Небольшая инфляция 2%-3% годовых для общественного организма – это все равно инфляция. К ее дозе привыкают, ее учитывают в расчетах, на нее ориентируются. Ее темп прибавляют к ставке процента за кредит – уже кредит становится дорогим, а расчеты по бизнес плану – неопределенными. Стабильная инвалюта становится удобнее, хранение денег на счетах зарубежных банков – более надежным.

Предприятия и государственные служащие привыкают к небольшой инфляции и для них переход к более высоким темпам инфляции - не представляется чем-то необычным. Другое дело, если инфляции нет вообще. Тогда переход даже к маленькой инфляции считается недоработкой органов власти. И с нею борются.

### ***3.2. ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЛИКВИДАЦИИ ИНФЛЯЦИИ***

#### ***3.2.1. Возможность осуществления финансового планирования на предприятиях и организациях. Банки снижают риски***

Хозорганы не могут осуществлять финансовое планирование. Это делает их беспомощными при обсуждении вопросов в банках по поводу получения кредитов.

Недостаток инфляции не только в том, что растут цены, а в том, что они растут непредсказуемо. Банки вынуждены планировать риски по худшему варианту, поэтому в условиях инфляции они не любят выдавать кредит на реализацию даже очень выгодного проекта.

При ликвидации инфляции банки поставлены в условия, при которых они реально могут прогнозировать свои риски. Поэтому появляется возможность выдачи кредитов.

#### ***3.2.2. Возможность осуществления финансового планирования и программного подхода в бюджетных учреждениях***

Бюджетные учреждения начинают планировать свои бюджетные расходы. Прогнозы бюджета становятся точными. Можно говорить о среднесрочной и долгосрочной бюджетной политике, о бюджетном программировании.



### ***3.2.3. Снижение коммерческих ставок процента за кредит. Появление возможностей получать кредиты***

Коммерческие ставки процентов за кредит снижаются до минимума. Банкам приходится размещать свои средства для того, чтобы заработать на существование. Появляется конкуренция между банками. Появляется среднесрочное и долгосрочное кредитование – основа развития экономики.

### ***3.2.4. Подъем производства и потребления***

В условиях инфляции у предприятий возникает кризис с оборотными средствами. Потребность в них растет из-за роста цен. Для этого нужно увеличивать прибыли и цены. При ликвидации инфляции потребность в финансировании необходимого прироста оборотных средств обуславливается только ростом производства. Освобождается прибыль для финансирования расширения производства. Улучшаются условия кредитования. Все это идет по нарастающей – с мультипликатором роста производства и потребления.

В условии ресурсной обеспеченности, высокого валютного курса, невысокой заработной платы и умеренных налогов остановка инфляции неминуемо вызовет лавинообразный экономический рост.

### ***3.2.5. Остановка инфляции вселяет в население доверие к российской денежной системе***

Остановка инфляции вселяет в население доверие к рублю.хлопоты и затраты по вложению денег в инвалюту становятся обременительными, и деньги население начинает хранить в рублях.

В результате рублевая масса увеличивается за счет денег в сбережениях. Этих денег в несколько раз больше, чем денег операционных. Поэтому, рублевая денежная масса вырастет существенно. Это означает, что на этот объем вырастет и объем выданных кредитов экономике.

### ***3.2.6. Остановка инфляции вселяет в население доверие к банковской системе***

Остановка инфляции вселяет в население доверие к банковской системе. Население начинает хранить сбережения на срочных вкладах. Это является основой оздоровления кредитной системы.

### ***3.2.7. Остановка инфляции всегда увеличивает авторитет руководителей государства***

Остановка инфляции всегда увеличивает авторитет Президента и Правительства России, причем рост авторитета (рейтинга лидеров правящей элиты) происходит достаточно быстро.

Остановка инфляции всегда повышает авторитет Государства как системы в целом в глазах населения.

### ***3.2.8. Положительные последствия остановки инфляции усилятся, если они будут закрепляться Базовыми мероприятиями.***

Крупные сбережения имеет 1%-2% населения страны. Эти люди держат деньги на зарубежных счетах не потому, что в России инфляция, а вследствие того, что здесь не проведены **Базовые мероприятия**.

Положительные последствия остановки инфляции не будут полными, если не будут проведены или не будут проводиться **Базовые мероприятия**. Сбережения по-прежнему будут уходить за рубеж, хотя, возможно, часть сбережений, которые имеет средний класс, останется в России, и это снимет часть проблемы.

## ***3.3. СУЩЕСТВУЮЩИЕ УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ МЕР ПО ОСТАНОВКЕ ИНФЛЯЦИИ***

### ***3.3.1. Происходит долларизация экономики***

Рублевые деньги населения и хозорганов быстро обмениваются на валюту и переходят в операционные деньги, скорость обращения которых в десятки раз выше, чем скорость денежных сбережений (по нашим оценкам, в 10-20 раз – в зависимости от того, какая методика принята для расчета объема операционных денег). Валюта (доллары США, Евро) служит в качестве сбережений. Часть сбережений переходит в личные сейфы, часть уходит в Европу.

### ***3.3.2. Особенность современного развития экономики. Она не может развиваться без кредитования***

Сегодня реальный сектор экономики без крупных долгосрочных и среднесрочных кредитов не может развиваться вообще.

Схема, при которой предприятие постепенно накапливает свою прибыль и развивает свое производство, давно уже умерла (если она когда-либо вообще существовала после периода цехового производства). Сейчас предприятие функционирует для того, чтобы его собственники получили прибыль и положили ее в банки. Банки и финансовые фонды накапливают и концентрируют денежные средства. Затем в банк приходят строительные, производственные и концессионные инвесторы, которые приносят бизнес-планы строительства новых предприятий и свои залоги. Они получают банковские кредиты и строят новые предприятия с использованием новых технологий.

Банки могут передавать кредиты в инвестиционные фонды и иные финансовые организации, которые накапливают денежные средства для осуществления крупных вложений в новое производство с новой технологией.

Так происходит развитие экономики. Мы видим, что функции собственника активов, приносящих прибыль, функции накопителя этих активов и функции инвестора глубоко разделены и по людям, и по деньгам, и по организациям. Одни эксплуатируют активы, другие накапливают сбережения населения, третьи аккумулируют денежные средства для продажи их инвесторам, четвертые принимают деньги под залог своих активов и инвестируют их в создание новых предприятий.

Естественно, что если сбережения населения уходят в другие страны, то развитие экономики может происходить только за счет иностранных кредиторов или инвесторов. Если они перестанут кредитовать или инвестировать, то экономика сможет развиваться исключительно за счет государственных кредитов и инвестиций.

### ***3.3.3. Постоянная необходимость проведения денежной эмиссии***

Темпами инфляции в таких условиях трудно управлять. Если резко сократить темп роста денежной массы, то предприятия совсем перестанут кредитоваться, банки прекратят операции из-за нехватки оборотных средств. Сохранение денежной эмиссии даже на минимальном уровне приводит к инфляции.

Если полностью исключить кредитование за счет денежной эмиссии, то денежную эмиссию все равно придется проводить, потому что банкам нужны оборотные средства, необходимость в которых растет вместе с ростом цен.

При наличии суровых денежных ограничений инфляция все равно сохраняется на высоком уровне, хотя темпы ее сокращаются. Инфляция в этих условиях

сопровождается спадом производства и большими трудностями в работе банков.

Полное прекращение эмиссии приведет к почти полному прекращению банковской деятельности и торможению денежных переводов. А это уже полномасштабный экономический кризис. Объем производства сокращается, и это, в свою очередь, приводит к инфляции, но уже не по причине нехватки операционных денег, а по причине сокращения объема сделок.

Парадокс происходит с банками. При нехватке оборотных денежных средств банки замедляют движение денег, увеличивается объем денежных средств в расчетах, то есть потребность в операционных денежных средствах увеличивается при том же объеме сделок при нехватке денег. Мы этот парадокс наблюдали в октябре-декабре, когда банки перечисляли наши деньги внутри России и за рубеж в течение нескольких недель.

### ***3.3.4. Трудности с прогнозом потребного количества операционных денег***

При долларизации экономики и вывозе сбережений населения за рубеж рублевые денежные средства переходят в форму операционных денег. Это деньги, которые нужны для совершения сделок (покупок), а также обеспечения банков и предприятий оборотными средствами. Прогноз потребной денежной массы такого рода чрезвычайно затруднен из-за непредсказуемых изменений объемов и структуры сделок.

Можно говорить только о приблизительном прогнозе объема спроса на операционные деньги. Ошибка в сторону понижения приведет в первый момент к пропорциональному сокращению объема сделок, а далее к мультипликативному сокращению производства и потребления.

Ошибка прогноза в сторону завышения спроса на операционные деньги приведет к инфляции и к дальнейшему увеличению спроса (и объема спроса) на операционные деньги, вызванному уже инфляцией. На объеме спроса скажутся также инфляционные ожидания, усилившиеся в связи со «всплеском» инфляции.

Тем не менее, ошибка прогноза в сторону повышения является менее катастрофичной, чем ошибка в сторону занижения потребного объема денег. Поэтому в сложившихся условиях от инфляции не уйти при самых жестких денежных ограничениях.

Сегодня реальный сектор экономики без кредитов не может не только развиваться, но и просто существовать. Ни одна крупно оптовая сделка

сегодня не происходит без кредита. Часто используется его квази форма (револьверный аккредитив), который требует полного или частичного кредитования сделки.

Российские банки сейчас не идут на предоставление револьверного аккредитива, и это приводит к макроэкономическим последствиям: не развивается крупно оптовая импортная торговля. Мы покупаем зарубежные товары по завышенным розничным ценам, которые на 25%-100% выше оптовых цен предприятий.

### ***3.3.5. Трудности с государственным кредитованием предприятий***

Передача банкам государственных средств для кредитования реального сектора «выстреливает» только один раз. Происходит это так. Производится денежная эмиссия. Деньги выдаются в форме целевого кредита. Далее они либо сразу, либо после проведения одной операции, переходят в наличные деньги и функционируют уже в качестве операционных денег, либо обмениваются на наличную инвалюту.

С учетом высокой скорости операционных денег, прирост операционных денег вызывает рост цен на сумму, большую, чем объем выданного кредита. Поэтому Центральному Банку РФ приходится производить эмиссию с большой осторожностью. Каждый новый кредит Центрального Банка РФ – это потрясение для экономики.

### ***3.3.6. Трудности с учетом инвалюты и с ее выкупом у населения***

Если очень внимательно и скрупулезно считать, сколько денег обменено на инвалюту, и эту сумму инвалюты оперативно продать населению, выручить рублевые деньги, то положение восстановится, и ущерб денежной эмиссии будет сокращен до минимума.

При этом большую роль играет то, развивается или нет процесс долларизации. Если долларизация идет полным ходом, то вмешательство государства делает доллары несколько более дешевыми и облегчает процесс долларизации, теряет свои валютные резервы. В этом случае, более прагматичным является вариант, когда население по большой цене выкупит инвалюту и насытит свою потребность в долларизации. Государство сохранит свои валютные резервы, которые еще и подрастут в цене.

Если же процесс долларизации может быть прекращен тем, что инвалюта свободно продается и ее курс не растет, что успокаивает население, то имеет смысл остановить кризис масштабным вливанием инвалюты. Население

убеждается в том, что курс валюты падает, и оно ничего не выигрывает от того, что покупает инвалюту. Процесс долларизации останавливается.

Нужно учесть, что население не все рубли обменивает на инвалюту, которую положит в свои сейфы. Часть инвалюты уйдет за рубеж или будет положена на банковские валютные счета. Эта часть инвалюты должна быть вычислена и вычтена из той суммы инвалюты, которую население и хозорганы непосредственно обменивали на инвалюту.

### ***3.3.7. Необходимость наладить систему учета показателей валютного баланса***

Мы видим, что для поддержания денежного баланса необходима скрупулезнейшая работа, учитывающая либо каждую отдельную денежную операцию, либо достаточно хорошо оценивающая агрегаты. За последние годы проведена огромная работа по учету и оформлению информации о денежном обращении и организации системы. К сожалению, информации для построения и учета валютного баланса пока недостаточно. А такую работу нужно проделать, потому что без этого мы не сможем управлять курсом валют.

## ***3.4. МЕТОДЫ ОСТАНОВКИ ИНФЛЯЦИИ***

Многое из того, что предлагается ниже, уже делается. Мы это приводим для системности изложения, а также для того, чтобы сконцентрироваться на тех деталях, на которых следует заострить внимание.

Мы не полностью в курсе тех мероприятий, которые проводят Правительство и Центральный Банк РФ. Поэтому, возможно, что-то будет упущено. Данная Концепция будет корректироваться и дополняться. Мы, в будущем, включим в Концепцию ту информацию, которую получим позже, а также будут дописаны и отредактированы те разделы, которые мы не сумели включить или отредактировать из-за нехватки времени.

### ***3.4.1. Ограничение денежной эмиссии***

Без предварительного или параллельного проведения **Базовых мероприятий** в указанных условиях оперативным и самым эффективным способом обуздания инфляции является ограничение денежной эмиссии.

В настоящих условиях предлагается ограничение темпа роста денежной массы с учетом того, что денежная масса очень быстро перейдет в операционные деньги, которые имеют очень высокую скорость обращения.



В данных условиях, как выше говорилось, появляется много трудностей планирования ограничения денежной массы: если занизить объем эмиссии, то это тяжело ударит по банковской системе и предприятиям. Если завысить, - будет инфляция. Процент попадания должен быть высоким, дисперсия отклонения от оптимума низкой, потому что операционные деньги имеют очень высокую скорость обращения. Небольшая ошибка в прогнозе денежной массы приведет к многократному увеличению суммы цен.

Инфляция кормит саму себя, то есть возникнут инфляционные ожидания, которые ее усилят, нехватка денег увеличится, объем производства сократится (это называется «денежной удавкой»).

Вообще говоря, в сложившихся условиях денежная масса должна расти не намного быстрее, чем растет объем ВВП в действующих ценах. Но при этом должно учитываться, что население может либо увеличить, либо уменьшить свою склонность к сбережениям в результате обстоятельств. В случае увеличения склонности к сбережениям темп роста денежной массы должен увеличиваться, в случае сокращения склонности к сбережениям – сокращаться, причем достаточно резко, чтобы упредить ускорение инфляции.

#### ***3.4.2. Меры по повышению привлекательности рублевых банковских вкладов. Ликвидация ограничений на выдачу наличных рублевых денег***

Ограничения на выдачу наличных денег с банковских счетов вызвано тем, что многие предприятия, таким образом уходят от налогов. Но возлагать на банки контроль за уходом от налогов слишком дорого обходится экономике и грозит полномасштабным кризисом, потери от которого тысячекратно превосходят выигрыш от банковского контроля за обналичиванием денег.

Если банки чинят препятствия или устанавливают непомерные платежи (1% - это непомерно высокая плата, но некоторые банки устанавливают не 1%, а 5%!) за выдачу наличности, то население и предприятия это воспринимают, как действенный призыв к переводу денег в наличность и совершению сделок путем наличного оборота.

Это уже плохо, потому что часть денежных сбережений сходит с банковских депозитов. Хранение денег в наличности подчиняется тем же законам нормы сбережений, что и всех остальных денег. Часть рублевых наличных денег переходит в денежные сбережения, и экономика лишается кредитов.

Но это еще не вся беда. Рублевые денежные сбережения в условиях постоянного роста валютного курса и инфляции естественным образом



переходят в инвалютные наличные сбережения, а высвобожденные рубли переходят в операционные деньги с очень высокой скоростью обращения.

Таким образом, те организации, которые препятствуют свободной выдаче наличных денег, наносят непоправимый ущерб государству. Подобную деятельность нужно полностью запретить, как особо вредную.

### ***3.4.3. Меры по повышению привлекательности инвалютных банковских вкладов. Ликвидация ограничений на выдачу наличных инвалютных денег***

Еще худшие последствия должны быть предусмотрены для тех организаций и банков, которые препятствуют свободному получению одноименной валюты с валютных банковских счетов.

Тут необходимо учесть, что преимущество валютных счетов в российских банках весьма эфемерно. Причин этому много, и все они существенные:

- (1) Российские Банки ненадежны в сравнении с европейскими банками.
- (2) В России отсутствует право и деловая практика, обеспечивающие вкладчикам свободное получение денег со своих счетов в одноименной с этими счетами валюте.
- (3) В России отсутствует система, обеспечивающая тайну банковских вкладов.
- (4) Россия считается страной с высокими государственными рисками, где может случиться «что угодно и когда угодно». Это понимают все лица, владеющие средствами свыше миллиона долларов. Сломать это представление о стране можно только целенаправленной, многолетней работой, в частности энергичным проведением **Базовых мероприятий**.

Валютных клиентов можно подразделить на три группы.

Первая группа – физические лица - владельцы крупных вкладов. Таким лицам нет смысла держать средства в российских банках, тем более, если обслуживание не на должном уровне. Эти клиенты очень капризны и чувствительны к политическим событиям. Они очень неудобны ни для российских чиновников, ни для российских банков, ни для российской системы контроля банков. Но они распоряжаются 90% сбережений. И если не удовлетворять их потребности, то эти сбережения будут перекочевывать на счета зарубежных банков.

Вторая группа – физические лица - владельцы небольших валютных вкладов. Их заинтересованность в валютных вкладах также неустойчива. Они каждый момент выбирают, хранить ли им валютные сбережения на валютных счетах или в наличности, в отличие от клиентов первой группы.

Третья группа клиентов – с небольшими валютными вкладами. Это непритязательные клиенты, в основном предприятия, организации и учреждения, которым разрешено хранить деньги на валютных счетах. Они хранят более 40% безналичных денег на валютных банковских депозитах. Почти 99% вкладов этих клиентов – срочные вклады. Эти клиенты – база для устойчивости денежной системы России. Пока имеется уверенность в том, что они будут и дальше хранить деньги на валютных счетах, а не будут хранить инвалюту в сейфах, о крахе российской денежной системы можно не думать. Будет превосходно, если хозорганы прекратят хранить деньги на зарубежных счетах, а будут хранить их на российских валютных счетах.

#### ***3.4.4. Приближение российских банков к условиям функционирования европейских банков***

При проведении **Базовых мероприятий**, необходимо в первую очередь рассмотреть те из них (назовем их **Банковскими мероприятиями**), которые максимально приближают условия деятельности российских банков к европейским банкам.

Рекомендуется преобразовать Российские органы надзора за деятельностью банков по образцу и правилам европейских органов надзора за деятельностью банков (FSA), возможно с участием таких же органов на территории стран Евросоюза (более конкретно – на территории Великобритании, в соответствии с английским законом «О финансовых планах и рынках»). Этим органам должно быть предоставлено право выдачи разрешений на ведение банковской деятельности российским коммерческим банкам. Программа преобразования деятельности наших банков должна быть разработана указанными органами. **Указанная мера делает российские банки сразу же европейскими как по статусу, так и по нормам ведения бизнеса.**

Указанную программу преобразования Банковской системы довести до степени, обеспечивающей «плавучесть» наши банков в условиях конкуренции с европейскими банками и, более того, международной конкуренции.

После проведения указанной меры наболевший вопрос о выдаче разрешения иностранным банкам открывать свои отделения на территории России решится сам собой, поскольку многие иностранные банки ввели уже в Россию свой капитал и вложили его в некоторые российские банки. Чтобы эти банки

стали европейскими, они должны перейти в европейскую юрисдикцию и встать в подчинение российским, но созданным по европейским правилам и под международным контролем, органам надзора.

Актуальной мерой является предоставление права российским банкам действовать в рамках международного европейского банковского права, доработанного с учетом российских условий по шаблону английского права, например. Эта мера чрезвычайно эффективна, потому что население немедленно положит свои деньги в эти банки и лишь немногие станут деньги вывозить за рубеж. Эти банки будут связаны с международной кредитной системой и применят европейские нормы обслуживания.

Но надо полностью осознать последствия этой меры. Указанные иностранные банки станут подчиняться российским органам контроля только в соответствии с международными соглашениями, заключенными между Россией и Евросоюзом. Такие соглашения должны одобряться Европарламентом и Государственной Думой РФ.

Например, отнять лицензию у такого банка по решению российского чиновника, с которым руководство банка испортило отношения, будет невозможно. Провести проверку его деятельности можно будет только в рамках международных банковских правил. Коммерческую информацию, а также информацию о своих трансфертах и владельцах счетов этот банк предоставлять никому не будет. Ибо нарушение этих правил приведет к тому, что банкиров ждет английский суд, необходимость выплаты огромных компенсаций и, как минимум, по два года английской тюрьмы на каждого служащего банка, прямо или косвенно связанного с нарушением.

Имеются также последствия этой меры, которые могут с каких-то сторон быть расценены, как негативные. Уровень обслуживания и надежность иностранных банков несопоставима с российскими банками. Поэтому, некоторые из последних в течение короткого срока будут за бесценок скуплены иностранными банками. Но как на это посмотреть... Может быть, это не так уж и плохо для клиентов и экономики страны в целом.

Из-за острой конкуренции в банковской сфере может произойти отток клиентов и вкладчиков от таких мощных, поддерживаемых государством, банков, как «Сбербанк», «Газпромбанк», «ВТБ». Но это, как раз, наша цель – усилить конкуренцию между банками, улучшить за счет этого качество их работы.

Уровень управляемости всей российской банковской системы со стороны государства многократно понизится. Но зато повысится уровень надежности в

обеспечении конфиденциальности информации и многократно вырастет объем, ассортимент и качество услуг.

Российские банки получают право кредитовать иностранные проекты и станут это право реализовывать, потому что за ними стоят ликвидные активы. Лучше школы для наших банкиров и предприятий не придумаешь! Кроме того, это будет способствовать повышению рейтинговых оценок деятельности российских банков. Они из-за этого начнут получать дешевые кредиты со стороны зарубежных банков и финансовых организаций.

#### **3.4.5. Логическая последовательность проведения необходимых мероприятий**

Необходимо соблюдать логическую последовательность мероприятий реформы. Политические заявления о близости России к Европе и к демократическим идеалам должны идти впереди **Базовых мероприятий**. **Базовые мероприятия** должны идти впереди и одновременно с **Банковскими мероприятиями**. Если нарушить первое звено, то отношения между иностранными и отечественными банками окажутся излишне политизированными. Если нарушить второе, и **Банковские мероприятия** окажутся впереди **Базовых**, то эффективность **Банковских мероприятий** снизится, и, более конкретно, снизится процент сбережений российского населения, который остается на территории России, увеличится процент кредитов, выдаваемых зарубежным проектам за счет российских денег. Но не будем забывать, что сейчас процент сбережений россиян в срочных вкладах, который остается в России, минимален.

С каждым движением в направлении деклараций, а также реального проведения **Базовых** и **Банковских реформ** ситуация будет улучшаться. Процент сохраненных на территории России сбережений населения будет увеличиваться.

## **4. ПРОГРАММА МЕРОПРИЯТИЙ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ВАЛЮТНОГО КУРСА**

### **4.1. УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ**

Когда мы говорим «валюта», то мы всегда подразумеваем «иностранная валюта» или «инвалюта». Если валютой является рубль, то мы так ее и называем, не используя термин «валюта».

Когда мы говорим «спрос на валюту», то всегда подразумеваем «функцию спроса на валюту», то есть зависимость между объемом спроса (значением функции спроса) и валютным курсом.

Объем спроса на валюту – значение функции спроса на валюту.

Когда мы говорим «предложение валюты», то всегда подразумеваем «функцию предложения валюты», то есть зависимость между объемом предложения валюты (значением функции предложения) и валютным курсом.

Объем предложения валюты – значение функции предложения валюты.

### **4.2. ЗАМЕЧАНИЯ. ОБЩАЯ ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ**

Предположим, резко повышаются цены на нефтепродукты или какие-то российские банки получают крупный кредит от иностранных банков, например, в сумме 100B\$. Если эта сумма придет на счета российских банков, то это будет означать, что должна быть произведена эмиссия в сумме 3600B рублей, что вызовет инфляцию в стране.

Как бороться с этим явлением?

Замечание 1.

Ни один банк не даст сразу, в один момент указанную выше крупную сумму. В лучшем случае, она будет распределена, скажем, на 5 лет, то есть в год, примерно, по 20B\$, по 1,67B\$ в месяц. Такое поступление иностранных денег не вызовет существенного повышения инфляции. Поэтому, проблема никогда не стоит так остро, как она поставлена выше.

Замечание 2.

Не нужно принимать сумму 100B\$ на счета российских банков. У них имеются счета в зарубежных банках, на которых можно размещать валютные средства.

Каждый российский банк имеет зарубежные корреспондентские счета и может там размещать свои валютные средства. Если банк получает иностранный

кредит, то он не обязан деньги заводить на российские счета, не обязан их обменивать на рубли.

Но госорганы не должны регулировать этот процесс. Это не нужно, потому что банки и так заинтересованы держать кредитные деньги в инвалюте.

То есть проблема ввоза иностранного кредита в валюту возникает только тогда, когда валюта переводится в рубли.

Проблема может быть сформулирована так: **что делать, если значительный объем валюты обменивается на рубли?**

Задача 1.

Происходит увеличение функции предложения инвалюты на российском рынке, в результате которого имеется нежелательная тенденция значительного сокращения валютного курса. Как с этим бороться?

Здесь важно установить причину наплыва инвалюты. От конкретной причины зависят способы решения задачи.

#### ***4.2.1. Увеличение предложения валюты вследствие улучшения условий кредитных и инвестиционных вложений в экономику России***

В России созданы условия эффективного использования кредитных и инвестиционных вложений.

Предложение иностранной валюты определяется эффективностью ее использования в России, если ее рассчитать со стороны иностранного кредитора или инвестора. Эта функция (функция предложения) устанавливает зависимость между валютным курсом и объемом предложения валюты в российскую экономику. Аргументом здесь является валютный курс. Значением функции является объем предложения. При повышении валютного курса объем предложения повышается, и наоборот. Повышение функции предложения означает, что устанавливается новая зависимость между курсом и объемом предложения, объем предложения увеличивается для каждого значения курса.

Повышение функции предложения означает, что условия вложений валюты в Россию становятся более выгодными для кредиторов и инвесторов.

Пусть кредиторы и инвесторы желают вкладывать деньги в российское производство. Это автоматически означает повышение функции предложения. Это означает также, что конкуренция между иностранными кредиторами и

инвесторами увеличивается. Вследствие этого при ограниченном объеме возможного использования валюты в России валютный курс понижается.

Спрос на инвалюту определяется эффективностью ее использования в России, то есть качеством иностранных товаров и услуг. Эта функция устанавливает зависимость между валютным курсом и объемом спроса на валюту в России.

Спрос на инвалюту определяется эффективностью ее использования в России, если эту функцию рассчитать со стороны российского предпринимателя. Эта функция (функция предложения) устанавливает зависимость между валютным курсом и потребностью в валюте в российской экономике (объемом спроса). Аргументом здесь, как и в функции предложения, является валютный курс. Значением функции является объем предложения. При повышении валютного курса объем спроса сокращается и наоборот.

Повышение функции спроса означает, что иностранные товары и услуги, по каким-то глобальным причинам, стали вдруг более предпочтительными, чем отечественные. Например, если произошла революция, или какая-либо иная глобальная катастрофа, в результате которой резко понизилось качество отечественной продукции.

Мы принимаем гипотезу, что в настоящий момент функцию спроса на валюту в России можно считать относительно постоянной. Поэтому повышение функции предложения валюты – это всегда два связанных друг с другом события – понижение равновесного валютного курса и повышение равновесного объема валютных вложений в российскую экономику.

И наоборот: понижение функции предложения валюты означает повышение валютного курса и снижение объема валютных вложений в российскую экономику.

#### ***4.2.2. Что может повысить функцию предложения валюты***

Повысить функцию предложения валюты могут:

- (1) Эффективная деятельность компаний, способных привлечь иностранные инвестиции в российскую экономику.
- (2) Деятельность органов власти и населения России по повышению инвестиционной привлекательности России.
- (3) Улучшение условий, повышающих эффективность российской экономики.
- (4) Снижение, в результате кризисных явлений, конкуренции между предприятиями внутри России (например, по причине кризисного сокращения



объема кредитования российских предприятий, удорожания кредитов российских банков).

(5) Резкое увеличение цен на нефтепродукты и иные продукты экспорта.

#### **4.2.3. Что может понизить функцию предложения валюты**

Понизить функцию предложения валюты могут:

- (1) Препятствия, чинимые деятельности компаний, которые способны привлекать иностранные инвестиции в российскую экономику.
- (2) Ослабление активности органов власти и населения России по повышению инвестиционной привлекательности России.
- (3) Выработка, удорожание природных ресурсов, ухудшение условий, влияющих на эффективность российской экономики.
- (4) Усиление конкуренции между предприятиями внутри России (например, улучшение кредитования, удешевление российских кредитов).

#### **4.3. ПОСТРОЕНИЕ ВАЛЮТНОГО БАЛАНСА И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВАЛЮТНОГО КУРСА**

Валютный баланс строится стандартным путем по разделам КЕШ плана в инвалюте для населения, государственных и негосударственных хозорганов.

Разделы этого плана:

- (1) Операционная деятельность
- (2) Инвестиционная деятельность;
- (3) Финансовая деятельность.

Превышение доходов над расходами валютного баланса автоматически приводит к снижению валютного курса и наоборот. Регулирование статей этого баланса является регулированием валютного курса.

Практически все статьи доходов и расходов этих балансов можно регулировать путем государственных мероприятий.

Должна быть определена (промоделирована) функция спроса на инвалюту и функция предложения инвалюты со стороны населения, предприятий и государства в зависимости от инвалютного курса.

Управляющими параметрами в Валютном балансе являются следующие:

- (1) Отчисления в государственные валютные резервы.
- (2) Государственные валютные доходы и расходы.

(3) Таможенные сборы и пошлины.

Объем экспорта и импорта зависит в свою очередь от среднего значения валютного курса.

Создание, поддержание учета, исследование и прогнозирование валютного баланса - большая исследовательская работа. Ее нужно производить регулярно и оттачивать мастерство специалистов в его построении и анализе.

На первом этапе, по крайней мере, должны быть собраны все данные, необходимые для составления валютного баланса России в полном объеме, учитывающим полностью все валютные потоки, в том числе инвестиционные и кредитные потоки, потоки, изменяющие валютные сбережения населения в наличной и безналичной форме, и налажена система ежедневного ведения учета этих данных.

#### **4.4. МЕРОПРИЯТИЯ, КОМПЕНСИРУЮЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ВАЛЮТНОМ БАЛАНСЕ ПРИ КРУПНЫХ ВАЛЮТНЫХ ПОСТУПЛЕНИЯХ**

##### **4.4.1. Незначительные колебания валюты**

Колебания в пределах 1 рубля за доллар настолько ничтожны, что на них можно не обращать внимания. Эти колебания можно назвать незначительными.

##### **4.4.2. Сглаживание малых колебаний курса валюты**

1. Колебания в пределах 3-4 рублей за доллар можно считать малыми, но требующими адекватной реакции со стороны Центрального Банка РФ.

2. В случае повышения валютного курса Банк России может продать валюту на российском валютном рынке или усложнить для банков получение рублевой ликвидности (Это более тонкий инструмент. Например, вводятся ограничения на межбанковском рынке Репо) и в результате:

- (1) выручить часть рублевой массы и сократить темп инфляции;
- (2) снизить валютный курс.

Снижение темпа инфляции ведет к дополнительному снижению валютного курса. Так что эта мера очень эффективна.

3. В случае снижения валютного курса Центральный Банк РФ может купить валюту на российском валютном рынке и в результате:

- (1) увеличить денежную массу в обращении и увеличить темп инфляции;
- (2) повысить валютный курс.

Повышение темпа инфляции ведет к дополнительному повышению спроса на валюту и повышению валютного курса. Так что эта мера тоже очень эффективна.

#### **4.4.3. Сглаживание больших колебаний курса валюты**

1. Колебания вне пределов 3-4 рублей за доллар можно считать большими. Они требуют оперативной реакции со стороны Центрального Банка РФ.

2. Меры, предложенные для малых колебаний валютного курса, настолько эффективны, что их можно использовать также для сокращения больших колебаний валютного курса. Но при этом нужно учитывать, что некоторые большие колебания могут привести к экономическому кризису быстрее, чем сработают меры по вливанию валюты на рынок или по ее выкупу.

3. Если курс доллара снизится до 25 и ниже, то большинство предприятий экспортеров станут неэффективными. Даже сегодня, при курсе доллара в районе 36, большинство экспортеров, если не считать экспортеров нефти, газа и продуктов нефтехимии, не могут реализовать свою продукцию за рубежом. Как сейчас стало известно, добыча нефти стала сокращаться потому, что не хватает денег на геологоразведку, а также на технические и технологические новшества, компенсирующие истощение запасов.

В такой ситуации падение курса валюты означает крах для большинства отраслей экономики. Поэтому курс валюты должен быть повышен комплексными мероприятиями, а не только действиями Центрального Банка РФ.

#### **4.5. ПРОБЛЕМА ПАДЕНИЯ ВАЛЮТНОГО КУРСА В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОВЫШЕНИЯ ФУНКЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ВАЛЮТЫ В ВИДЕ ВАЛЮТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ И КРЕДИТОВ**

##### **4.5.1. Факторы, ослабляющие угрозу падения валютного курса**

Пусть в результате повышения функции предложения валюты валютный курс стал падать так быстро, что это стало угрожать деятельности российских добывающих предприятий. Какими мероприятиями рыночного типа можно укрепить падающий валютный курс?

Валютные вложения в экономику могут осуществляться по двум главным причинам:

- (1) в качестве кредитов и инвестиций;
- (2) как валютная выручка от реализации экспортных товаров и услуг.

В этом разделе будет рассмотрен первый случай, в следующем разделе – второй случай.

Первое.

Предлагается учесть ряд моментов, которые ослабляют тяжесть угрозы падения валютного курса.

Следует учесть следующие обстоятельства:

(1) Рост предложения валюты всегда, или почти всегда, приводит к увеличению объема предложения валюты.

(2) Увеличение объемов инвестиций и кредитов приводит к лишь к частичному увеличению объема предложения валюты (80%-90%), поскольку основная часть валюты остается за рубежом и расходуется на приобретение иностранных товаров и услуг.

(3) Банки и иностранные инвесторы не обязаны, да и не будут, обменивать все валютные средства на рубли в тот период, когда происходит инфляция. Они будут как можно дольше держать их в валюте.

(4) Обменивать доллары на рубли, как можно скорее (до момента произведения покупки в рублях), выгодно только в том случае, если номинальный курс доллара снижается. Такой ситуации сейчас нет. Поэтому, этот случай мы не рассматриваем.

(5) Валютный кредит нужно возвращать и именно в валюте, причем в полной сумме кредита, плюс проценты. Если мы берем 100 единиц валюты в кредит, и из них только 10 единиц входит в страну и обменивается на рубли, то возвращаем мы все 100 единиц плюс процент.

Пусть назначено 10% за кредит. Получается, что процент за кредит в валюте полностью компенсирует увеличение предложения валюты в результате предоставления кредита. В этом случае, вообще нет проблемы падения курса валюты вследствие увеличения предложения валюты.

(6) Валютные инвестиции нужно возвращать тоже в валюте, причем в сумме, значительно превышающей объем вложенных средств. Если мы берем 100 единиц валютных инвестиций, и из них только 10 единиц входит в страну и обменивается на рубли, и мы возвращаем по 15 единиц валюты в год, то за 10 лет выплат инвестору за рубеж уйдет 150 единиц валюты, то есть в 15 раз больше, чем вошло в страну.

Пусть выплата инвестору начинается на третьем году. Тогда за первые два года предложение валюты увеличится на 20 единиц. Это уже проблема, потому что если ничего не делать, то валютный курс упадет, а объем предложения увеличится настолько, чтобы скомпенсировать увеличение предложения валюты на 20 единиц.

Но уже через два года возвратный поток валюты сравняется, а далее он увеличится и возникнет проблема понижения функции предложения валюты, которую мы будем анализировать ниже.

#### ***4.5.2. Путь решения проблемы - создание условия для привлечения иностранных инвестиций***

Возвратный поток валютных вложений появляется так быстро и так сильно превосходит поток первоначальных валютных вложений, что этот путь привлечения валюты является важнейшим условием ее быстрого оттока. При этом быстро развивается экономика.

Отток валюты, связанный с привлечением иностранных инвестиций является сильнейшим способом укрепления инвалюты в условиях ее систематического падения.

Проиллюстрируем эту мысль на примере.

Пусть инвесторы входят с суммой 100B\$ ежегодно, из которой 10% (10B\$) воздействуют на функцию предложения валюты, то есть входят в российский валютный рынок. Пусть инвесторы на третьем году получают возврат 15% от вложенной суммы в год. Это совсем не шикарно, то есть это неблагоприятный случай. Более благоприятный – на втором году 30%, или даже 40%, что реально может быть, например, в строительстве.

Тогда функция предложения на первом году повысится на 10B\$, на втором году она повысится на 10B\$, если считать годовой прирост.

На третьем и последующих годах функция предложения будет повышаться дополнительно на 10B\$ и понижаться на 15B\$ каждый год.

**Таблица 4.5.2.1. Динамика функции предложения в зависимости от программы инвестиционных вложений (неоптимальный вариант вложений)**

Годы	Повышение функции предложения валюты					
	Прирост	Нар.итог	Выбытие	Нар.итог	Прирост минус выбытие	Всего повышение
<b>1</b>	10	10	0	0	10	10
<b>2</b>	10	20	0	0	10	20
<b>3</b>	10	30	15	15	-5	15
<b>4</b>	10	40	30	45	-20	-5
<b>5</b>	10	50	45	90	-35	-40
<b>6</b>	10	60	60	150	-50	-90
<b>7</b>	10	70	75	225	-65	-155
<b>8</b>	10	80	90	315	-80	-235
<b>9</b>	10	90	105	420	-95	-330
<b>10</b>	10	100	120	540	-110	-440

Из таблицы мы видим, что при неблагоприятных условиях проблема повышения функции предложения валюты возникает, по сути, только в первые два года. Но что такое 10B\$ по отношению ко всей массе российских денег? Притом, что 100B\$ инвестиционных вливаний ежегодно – это очень много.

Это – примерно, дополнительное повышение цен на 10% первые два года. Игра явно стоит свеч.

Если мы хотим снизить влияние этого процесса на инфляцию, то нужно оптимизировать объем валютных поступлений в Россию. Задача вливания 100B\$ инвестиций в российскую экономику с самого первого года – не достижима. Реально можно говорить о графике повышения объема вложений на 5B\$, начиная с 10B\$ в первом году. Тогда таблица роста функции предложения валюты будет выглядеть иначе:

**Таблица 4.5.2.1. Динамика функции предложения в зависимости от программы инвестиционных вложений (оптимальный вариант вложений)**

Годы	Повышение функции предложения валюты					
	Прирост	Нар.итог	Выбытие	Нар.итог	Прирост минус выбытие	Всего повышение
<b>1</b>	1	1,0	0	0	1,0	1,0
<b>2</b>	0,5	1,5	0	0	0,5	1,5
<b>3</b>	0,5	2,0	15	15	-14,5	-13,0
<b>4</b>	0,5	2,5	30	45	-29,5	-42,5
<b>5</b>	0,5	3,0	45	90	-44,5	-87,0
<b>6</b>	0,5	3,5	60	150	-59,5	-146,5
<b>7</b>	0,5	4,0	75	225	-74,5	-221,0
<b>8</b>	0,5	4,5	90	315	-89,5	-310,5
<b>9</b>	0,5	5,0	105	420	-104,5	-415,0
<b>10</b>	0,5	5,5	120	540	-119,5	-534,5

Повышение функции предложения валюты на 1,5B\$ – это ничего. Никакой проблемы здесь нет. Инфляция от этого не произойдет, валютный курс существенно не понизится.

#### **4.5.3. Создание условий для размещения иностранных кредитов**

Возвратный поток валютных вложений появляется так быстро и так сильно превосходит поток первоначальных кредитных вложений, что этот путь привлечения валюты, как и инвестиции, является важнейшим условием быстрого оттока инвалюты и оздоровления экономики России.

Проиллюстрируем эту мысль на примере.

Пусть кредиторы входят с суммой 100B\$ ежегодно, из которой 10% (10B\$) воздействуют на функцию предложения валюты, то есть входят в российский валютный рынок. Пусть кредиторы получают каждый год 10% (10B\$) за предложенный кредит.

Пусть 30% (30B\$) кредита возвращается на третьем году,  
40% (40B\$) кредита возвращается на четвертом и на пятом году.

Тогда функция предложения на первом году не повысится,



на втором году она понизится на 10B\$ за счет процентов,  
на втором году она понизится на 10B\$ за счет процентов и на 30B\$ за счет возврата части долга,  
на четвертом году понизится на 10B\$ за счет процентов и на 40B\$ за счет возврата части долга,  
на пятом году понизится на 10B\$ за счет процентов и на 40B\$ за счет возврата остальной части долга.

Мы видим, что иностранные кредиты дают почти моментальное нарастающее во времени понижение функции предложения иностранной валюты.

Таким образом, если мы хотим создать благоприятные условия для российской экономики путем повышения естественным образом инвалютного курса, то лучшего способа, чем иностранные кредиты, не придумать.

#### ***4.6. ПРОБЛЕМА ПАДЕНИЯ ВАЛЮТНОГО КУРСА В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОВЫШЕНИЯ ФУНКЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ВАЛЮТЫ ИЗ-ЗА УВЕЛИЧЕНИЯ ОБЪЕМА ЭКСПОРТА***

##### ***4.6.1. Постановка проблемы для случая повышения цен на несколько видов продукции***

Недавно произошло пятнадцатикратное повышение цен на нефть с 8 долларов за баррель в конце 90-х прошлого века до 145 долларов за баррель в конце июля 2009 года.

Это вызвало сильный приток валюты и проблему резкого повышения функции предложения валюты.

Проблема усилилась в связи с тем, что это не инвестиционные и не кредитные деньги, большая часть их не остается за рубежом, они не возвращаются обратно за рубеж вместе с процентами.

##### ***4.6.2. Искусственная эмиссия денег и выкуп инвалюты в государственные резервы как путь решения проблемы***

Центральный Банк РФ может осуществить денежную эмиссию и на эти деньги выкупить на российском рынке валюту, пополнив государственные валютные резервы.

Этот путь приведет сразу к двум последствиям.

С одной стороны, повысится спрос на валюту, что положительно повлияет на динамику валютного курса – замедлит темпы его падения.

С другой стороны, это вызовет искусственную инфляцию. Следствие негативное, но инфляция дополнительно повысит спрос на инвалюту.

Указанные два следствия настолько сильны, что могут вызвать долларизацию экономики со всеми отрицательными последствиями, описанными выше в других разделах Концепции.

Поэтому, указанная мера является сильно действующим лекарством и должна быть строго дозирована.

Но эта мера может быть только временной. Не может быть постоянной инфляции и постоянно низкого валютного курса. И то, и другое – разрушает экономику.

Необходимо применять более сложные по исполнению, более комплексные, но более радикальные меры, связанные с применением методов регулирования валютного баланса.

#### ***4.6.3. Выкуп инвалюты в государственные резервы за счет профицита бюджета как путь решения проблемы***

Государственные валютные резервы не обязательно создавать за счет денежной эмиссии и последующей инфляции, плюс долларизации экономики.

Если бюджет профицитен, то профицит бюджета можно использовать для пополнения государственных валютных резервов.

Рублевая денежная масса, при этом, не изменится, но функция спроса на инвалюту повысится, за чем последует повышение валютного курса.

Эта мера более осторожная. Ее можно и нужно применять в условиях, когда бюджет это позволяет сделать.

Именно эти меры и применялись последние несколько лет.

#### ***4.6.4. Увеличение государственных валютных расходов***

Если просто наращивать валютные резервы, то эта мера может быть только временной. Оптимальный период ее действия – до момента формирования оптимального государственного валютного резерва.

После этого совершенно ни к чему за счет бюджетных средств наращивать неэффективный валютный резерв.

#### ***4.6.5. Увеличение государственных валютных бюджетных расходов***

На бюджетные средства покупается инвалюта, и она расходуется на бюджетные нужды:

- (1) На закупку иностранных товаров, используемых в текущих бюджетных расходах.
- (2) На закупку иностранных капитальных активов – техники и проч.
- (3) На оплату услуг иностранных компаний – по строительству и ремонту дорог, мостов, морских портов и аэропортов, и проч.
- (4) На оплату прочих услуг иностранных предприятий, организаций и учреждений.

Предполагается, что указанные расходы высокоэффективны и обеспечивают рост экономики.

Вместе с тем, указанные расходы ведут к повышению спроса на инвалюту и, как следствие, к повышению валютного курса (поскольку предложение инвалюты огромно, и можно считать функцию предложения не подверженной изменениям со стороны Правительства России).

#### ***4.6.6. Увеличение государственного валютного бюджетного кредитования***

Государственные валютные кредиты могут быть предоставлены российским (для закупок за рубежом) или иностранным компаниям для осуществления работ и оказания услуг российской экономике, в том числе для развития инфраструктуры.

Эта мера еще более эффективна, чем государственные валютные бюджетные расходы, поскольку не требует использования бюджетных расходов и обеспечивает увеличение государственных валютных резервов.

При этом спрос на инвалюту повышается и поддерживается валютный курс.

#### ***4.6.7. Поощрение импорта***

Импортные пошлины могут быть снижены. Правила прохождения импорта через таможенную упрощены.

Поощрение импорта не должно подавлять отечественное производство.

Но при этом не должно быть высокого курса валюты, который угнетает импорт, и, одновременно, – политики поощрения импорта.

#### ***4.6.8. Незкономические методы решения проблемы: обособление и/или изъятие валютной выручки в различных формах***

Если действительно стоит реальная угроза падения валютного курса, то государство может пойти на изъятие той части валютной выручки, которая относится к налогам на экспорт.

Если говорить о нефти или о газе, то может быть осуществлен и более решительный шаг в нерыночном направлении – обособление той части валютной выручки, которая относится к акцизам на нефть и газ.

Еще более решительный нерыночный шаг – полное обособление всей валютной выручки.

Обособление всей валютной выручки ни в коем случае не означает ее изъятие. Оно означает выведение инвалюты из оборота в том случае, если валютный рынок в России оказывается неустойчивым.

#### ***4.6.9. Крайние меры: перерыв в работе валютных бирж***

Государство объявляет чрезвычайную ситуацию, при которой объявляется перерыв в работе всех валютных бирж на неопределенный или ограниченный срок.

Государство в этот перерыв непосредственно продает и покупает валюту по фиксированным ценам.

## **5. ПРОГРАММА МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ**

Первой и главной задачей является удержание сбережений населения внутри страны. Но данная задача, никак не может быть решена в ближайшие 10 лет по огромному количеству причин, каждая из которых имеет глубокие корни в истории России, в ее традициях, в ее нынешней системе управления. Мы можем ставить эту задачу и идти вперед к ее решению, но нужно признать очевидное – что она, в короткий период времени, не может быть решена. Значит, нужно в этот период, в течение которого она не может быть решена, решать те задачи, которые реально можно решить прямо сейчас.

В переходный период к европейской модели управления необходимы специальные меры по привлечению иностранных инвестиций. К ним относятся следующие меры.

### **5.1. СНИЖЕНИЕ НАЛОГОВ КАК ФАКТОР УСИЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

#### **5.1.1. В России слишком высока налоговая нагрузка. Необходимо снизить налогообложение**

Сегодня бюджеты и внебюджетные фонды всех уровней власти расходуют более 40% валового продукта России. Назовем этот показатель нормой налогообложения. Сравним этот показатель с развитыми странами: в Австрии этот показатель составляет 9,1%, в Бельгии – 8,9%, в Швеции – 7,6%, в Дании – 5,6%. В такой сверхдержаве, как США, норма налогообложения составляет менее 20%. В Великобритании, стране, которая считается самой тяжелой по налогообложению, этот показатель немного превышает 20%.

При этом объем и качество государственных услуг на одного гражданина у нас значительно ниже, чем в тех развитых странах, в которых указанный показатель не превышает 10%.

В развивающихся странах указанный показатель еще ниже. По нашим расчетам, в Китае этот показатель находится в районе 10%.

Получается, что Россия сегодня имеет примерно вчетверо большую норму налогообложения, чем Китай, в 5-8 раз большую, чем малые европейские страны, и в 2 раза большую, чем сверхдержавы, осуществляющие широкомасштабные государственные вложения за пределами страны.

### ***5.1.2. Эффективность российской налоговой нагрузки под большим сомнением. Доходы бюджета могут быть увеличены при снижении налоговых ставок за счет увеличения собираемости налогов***

Эффективность российской налоговой нагрузки под большим сомнением, потому что население, так или иначе, уходит от налогов. То, что выигрывается в результате высоких ставок налогообложения, целиком теряется на дружном уходе от налогов, которое практикует население.

Например, русские строители однозначно заявляют, что больше 20% от своего дохода они платить в бюджеты не будут. То же самое заявляют иностранные строители и даже закладывают в свои бизнес-планы 20% налогов.

То, что в России до сих пор стоит вопрос о необходимости радикального снижения налоговых ставок, мы считаем недоразумением, потому что расчеты (в том числе и наши), каким образом снизить налоговые ставки и при этом увеличить доходы бюджета, пропагандируются вот уже десятилетие. То есть, мы относим этот вопрос целиком к пассивности Министерства финансов.

Представляется, что источником заблуждения являются недоброкачественный анализ ставок налогообложения, которые кажутся в европейских странах столь же высокими, как и в России. Но при этом не учитываются, ни особенности расчета суммы налога, ни размер исчисляемой налоговой базы. Например, в Великобритании – стране, которая считается одной из самых налогооблагаемых в Европе, – начисления на заработную плату (которая всегда считается «к выдаче», а не вместе с подоходным налогом) составляют всего 2%. Сам подоходный налог составляет 15%, но к иной базе – к заработной плате «к выдаче». Если посчитать этот налог к российской базе, то получатся «наши» 13%.

### ***5.1.3. Высокие налоги ставят российское население в конфронтацию по отношению к государству и разрушают мораль в обществе***

Высокие ставки налогообложения не принимаются населением, поэтому российское население поставлено в конфронтацию по отношению к государству. К сожалению, в Министерстве финансов этого не понимают. Там среди многих чиновников среднего звена бытует антигосударственный образ мыслей, что «налоги платят только дураки», и поделом им. То есть, с самого начала все население страны ориентируется на неуплату налогов.

А то, что неуплата налогов аморальна и разрушает государственные устои, об этом чиновники мало задумываются.

Этот вопрос очень важен, поэтому он поднимается в различных разделах данной Концепции.

#### **5.1.4. Неэффективность некоторых российских налогов**

Неэффективность и непродуманность некоторых российских налогов изумительна. Мы приведем только один пример.

О налогах на имущество подробно написано в разделе 1.2.7.4. («Налоговые абсурды») Концепции. Средняя ставка налога превышает 2% от оценочной стоимости облагаемого имущества. Если ее сравнивать с нормой износа долгосрочных капитальных активов (1% - для некоторых зданий и сооружений), то получается, что она превышает их в два раза. В итоге, землю для строительства предприятия, например, выгоднее брать в долгосрочную аренду, чем покупать. Офис выгоднее арендовать, чем строить.

В Финляндии фермеры капитальные сооружения строят из гранитных валунов. Это на тысячелетия. В США и в Европе строят огромные квартиры стоимостью 2-3 миллиона долларов, шикарные офисы с кабинетами по 200 кв. метров и роскошные виллы. Это все неэффективно делать в России, потому что за такие офисы, квартиры и виллы, все равно, придется когда-либо уплачивать непомерный налог.

Ставка налога на имущество, например в США, рассчитывается как сумма налога, деленная на стоимость налогооблагаемого имущества), что в среднем по стране составляет примерно половину процента то есть более чем вчетверо меньше, чем в России.

Между тем, около 75% доходов местных бюджетов в США составляют доходы именно от налогов на имущество. Эти налоги там играют важнейшую роль в регулировании доходов местных бюджетов. Чем лучше развит бизнес на территории муниципального образования, тем сильнее они могут снизить ставку налога на имущество, тем более привлекательной окажется их территория для бизнеса.

Налоги на имущество и возможность его регулирования на местном уровне также играют большую роль для выравнивания местных бюджетов, о котором будет подробно написано ниже. Этой возможности не имеют российские муниципальные образования, в результате чего не работают трансфертные формулы выравнивания финансовой обеспеченности местных бюджетов.



### **5.1.5. Этапность мер по снижению налогов в России**

Россия – страна, экономика которой целиком зависит от привлечения иностранных инвестиций. Даже после проведения **Базовых мероприятий** и остановки инфляции, указанная зависимость сохранится.

Снижение налогов – одна из самых существенных составляющих инвестиционной привлекательности страны. Так что, снижать налоги придется, тем более, что и европейские страны в последние годы быстро снижают налоги, а налоги в развивающихся странах гораздо ниже, чем в развитых странах.

Снижение налогов может производиться на первом этапе без сокращения бюджетных расходов – за счет трех факторов:

- (1) За счет компенсаторного увеличения налогов на природные ресурсы.
- (2) За счет увеличения облагаемой базы с сокращением количества случаев ухода от налогов.
- (3) За счет оживления экономики.

На втором этапе скажется действие мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов, которые мы перечислим в специальном разделе.

### **5.1.6. Эффективность мероприятий, компенсирующих снижение налоговых ставок**

По нашим расчетам, компенсаторное увеличение налогов на природные ресурсы может скомпенсировать до 50% суммы снижения налогов, собираемых с предприятий, добывающих природные ресурсы, то есть примерно 25% от всей суммы снижения налогов.

Фактор увеличения собираемости налогов считается существенным. По нашим оценкам, увеличение собираемости налога скомпенсирует не менее 25% от суммы его снижения.

Итак, в сумме мы получаем, что минимум 50% суммы снижения налогов может быть скомпенсировано, с одной стороны, за счет компенсационного увеличения обложения природных ресурсов, с другой стороны, – за счет сокращения случаев сокрытия налогов. Остальные 50% будут скомпенсированы за счет увеличения экономического роста, как непосредственно связанного с сокращением налогов, так и связанного с мультипликатором производства и потребления.

Оживление экономики за счет резкого снижения налогов может быть существенным, поскольку его источником будет не только увеличение объема внутренних инвестиций на сумму, примерно равную сокращению налогов, но также за счет усиления потока иностранных инвестиций, которые при условии низких налогов станут более выгодными для инвесторов.

Для инвестора большую роль играет не только выгодность инвестиций, на которую прямо влияет налогообложение. Инвестор минимизирует риски и управленческие усилия по анализу эффективности и подготовке инвестиционных проектов. Эти расходы сокращаются с появлением определенности и прозрачности отношений между предпринимателями и органами власти. Последняя увеличивается, если в стране перестает существовать система массового ухода от налогов.

#### ***5.1.7. Налоговую нагрузку можно снизить за счет повышения эффективности использования бюджетных средств***

Резкое снижение налогов потребует проведения мероприятий по сокращению бюджетных расходов. Мы полагаем, что имеются большие резервы повышения эффективности бюджетных расходов.

Например, система единого заказа позволяет сократить составляющую материальных затрат в бюджетных расходах не менее чем на 25%, а в отдельных случаях – на 50%. Это случай прямой экономии бюджетных расходов.

Другой случай прямой экономии бюджетных расходов – введение четко сформулированных целевых требований к бюджетным расходам. Оказывается, целевые требования не так просто сформулировать, потому что многие бюджетные расходы не поддаются разумным объяснениям. По оценкам должностных лиц, отвечающих за разработку проекта бюджета Санкт-Петербурга (где бюджетный процесс поставлен лучше, чем в других регионах России, что приезжают финансисты из европейских стран перенимать положительный опыт) одно только появление проекта закона Санкт-Петербурга, в котором будет указано, что необходимо четко формулировать цель статьи бюджетного расхода, позволило бы Комитету финансов сократить до 30% бюджетных расходов, для которых разумную цель использования бюджетных средств сформулировать невозможно. Возможно это преувеличение, но некоторые расходы такого рода можно назвать без долгого раздумья.

Если потребовать совершенно нормальную вещь – подготовку бизнес-планов для каждой целевой статьи бюджетных расходов, то есть, по сути – разумного

расчетного обоснования целевых статей бюджетных расходов, то получим, что придется сокращать 50% бюджетных расходов, поскольку выяснится, что указанные расходы не могут быть выведены из разумных норм и правил расходования средств на строительство и прочее.

Таким образом, наведение элементарного порядка в бюджетном процессе приведет к тому, что мы многократно скомпенсируем потери от сокращения налогов.

Предложения, как нужно улучшить работу по подготовке и исполнению бюджета, передавались органам законодательной и представительной власти многократно, но без политической воли этот процесс пойти не может.

Об этом подробнее будет написано ниже в разделе, посвященном мероприятиям по повышению эффективности бюджетных расходов.

#### ***5.1.8. Проведение Базовых мероприятий лежит в основе мероприятий сокращению налогов и радикальному повышению эффективности бюджетных расходов***

Вопрос о сокращении налогов и бюджетных расходов связан с проведением **Базовых мероприятий**. Иначе просто отсутствует политическая сила, способная заставить чиновников больше и более качественно работать за те же деньги. Без проведения **Базовых мероприятий** органы представительной власти не смогут перестроиться и более профессионально контролировать эффективность бюджетных расходов.

### ***5.2. МЕРОПРИЯТИЯ ПО УВЕЛИЧЕНИЮ ОБЪЕМА РАБОТ ПО РАЗРАБОТКЕ ПРЕДПРОЕКТНОЙ И РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ***

#### ***5.2.1. Понятие кредитора и инвестора проекта. Виды инвесторов проекта. Управляющая компания***

Неверное, использование указанных в наименовании раздела понятий приводит к путанице по существу, потому что между кредиторами проекта, инвесторами проекта и его управляющей компанией имеются специфические отношения, без понимания которых невозможно ответить на вопрос, почему так плохо идет инвестиционный процесс, и что нужно сделать для того, чтобы повысить его интенсивность.

Под проектом понимается инвестиционный проект в обычном понимании этого слова.

Управляющая компания – компания, которая реализует проект и отвечает перед кредитором за возврат долга.

Кредитором является банк или финансовая организация, предоставляющая кредит на реализацию проекта. Кредит должен быть обеспечен залогами со стороны управляющей компании, предпроектной и разрешительной документацией. Также кредитору должен быть представлен в наглядной форме эскизный проект, по которому рассчитывается бизнес-план проекта и финансовая модель его реализации.

Инвестор – организация, которая вкладывает собственные денежные и иные средства в реализацию проекта и непосредственно участвует в его реализации. Бывают строительные, производственные, концессионные и финансовые инвесторы.

Строительный инвестор строит здания и сооружения согласно проекту. Он использует свои капитальные активы (технику, автоматизированные заводы и прочее), вкладывает также свои оборотные средства, включая денежные средства до момента получения доходов от реализации проекта или до получения кредита. То есть, строительный инвестор является в каком-то смысле тоже финансовым инвестором.

Производственный инвестор производит оборудование и иные активы, необходимые для реализации проекта. Он тоже вкладывает свои средства до получения кредита или доходов от реализации проекта и также является в определенном смысле финансовым инвестором.

Концессионный инвестор выступает в качестве финансового инвестора у строительных и производственных инвесторов, привлекаемых в проект. Разница между ними в том, что первые берут краткосрочные кредиты на производство работ, а второй берет долгосрочный кредит, который выплачивается из доходов по эксплуатации созданных объектов.

Поясним сказанное на примере. Пусть строится железная дорога на условиях концессии. Строительный инвестор ее строит, а производственный инвестор обеспечивает оборудованием за свои деньги до получения кредита от концессионного инвестора. Последний, чтобы расплатиться с первыми, берет долгосрочный кредит, который выплачивает из доходов от эксплуатации железной дороги.

Наши предприятия ждут «инвестора с деньгами», который должен будет эти деньги дать им, чтобы они реализовали проект и поделились с инвестором прибылью. **Из приведенного выше анализа видна вся абсурдность таких**

**ожиданий.** Кредитор не даст денег никому, кроме строительного и производственного инвестора, которого он хорошо знает, который предоставляет профессионально подготовленную и прекрасно оформленную предпроектную, разрешительную и иную документации по проекту, который сам купит земельный участок и выставит ликвидные активы на сумму кредита.

Строительный или производственный инвестор является финансовым инвестором не потому, что он принесет «в мешке» деньги на реализацию проекта, а потому что он финансирует указанные выше затраты до момента получения кредита с риском не получить этот кредит.

Хотя, жизнь полна разнообразия. Бывает и так, что деньги приносят в мешке. Такой театр можно организовать, если дело того стоит.

### ***5.2.2. Предпроектная документация***

Предпроектная документация – это ТЭО, либо ТЭР, либо бизнес-план проекта с приложением следующих документов:

(1) Учредительные документы компании, инициатора проекта, и управляющей компании, а также работа по подготовке корпоративных договоров и иных документов, регламентирующих деятельность этих компаний.

(2) Документы на право собственности, аренды, распоряжения, какие-либо трастовые или иные права на земельный участок и иные активы, участвующие в проекте.

(3) Документы по оценке стоимости произведенных вложений в активы проекта.

(4) Документы, свидетельствующие о степени рискованности проекта.

(5) Карты, планы участков с обозначением на них значимых активов и сетей.

(6) Документы, свидетельствующие об обеспечении проекта необходимыми сетями (дороги, стоянки, тупики, разгрузочно-погрузочные места и проч.) и ресурсами, передаваемыми по сетям (электроэнергия, водоснабжение и проч.).

(7) Предварительные документы (протоколы и прочие), свидетельствующие о готовности финансовых организаций или банков финансировать проект.

### ***5.2.3. Разрешительная документация***

Пакет разрешительной документации включает все те разрешительные документы, без которых невозможно начать процесс строительства проектных объектов и их эксплуатацию.

В пакет разрешительной документации обычно включают предварительные контракты или договоренности с местными властями и федеральными властями об условиях реализации проекта, в том числе включающих социальную программу (строительство социального жилья и проч.) и бонусы организациям или влиятельным лицам, поддерживающим проект.

#### ***5.2.4. Наличие разрешительной и предпроектной документации - необходимое условие начала переговоров с инвестором. Роль инициативной группы проекта***

Наличие разрешительной и предпроектной документации является необходимым условием для того, чтобы начать переговоры со строительным или производственным инвестором, который оплатит соответствующие расходы только после получения кредита или доходов от реализации проекта.

Указанные выше расходы берет и риски принимает на себя инициативная группа. Этой инициативной группой может являться и государственное учреждение или предприятие. Она осуществляет переговоры с инвестором или привлекает для этой цели специализированную финансовую компанию, которая оплачивает организационные расходы, расходы по доработке документации, ее переводам на нужные языки, на разработку финансовой модели проекта.

#### ***5.2.5. Роль эскизного проекта. Разработка бизнес-плана и финансовой модели проекта***

На основании ТЭО, ТЭР и иных предпроектных и разрешительных документов разрабатывается бизнес-план проекта и электронная финансовая модель процесса его реализации. Бизнес-план, обычно, основывается на финансовой модели проекта. Качественная финансовая модель проекта, обычно, разрабатывается на основе эскизного проекта.

Бизнес-план должен содержать маркетинг проектного оборудования, ресурсов и выпускаемых товаров, организационную структуру реализации проекта, маркетинг реализации продукции и иные разделы.

Финансовая модель проекта должна дать возможность изучить все риски по проекту и разработать оптимальную финансовую схему его реализации, включающую программу цен, затрат и результатов по проекту, программу его финансирования (кредиты и иные вложения), возврата долга и распределения полученной прибыли. Финансовая модель подготавливается в специальной электронной форме для того, чтобы можно было оперативно, меняя параметры и структуру модели, проигрывать различные варианты условий и



результатов реализации проекта и красиво оформлять полученные результаты. Без такой модели сегодня с инвестором невозможно договариваться.

#### ***5.2.6. Отсутствие заказчика на момент разработки предпроектной и разрешительной документации инвестиционного проекта***

Работа по предпроектной и разрешительной документации инвестиционных проектов не имеет заказчика в момент ее проведения, хотя эта работа и должны быть оплачена после того, как начинают поступать доходы от реализации проекта, либо будет получен кредит или инвестиционные средства на реализацию проекта.

#### ***5.2.7. Необходимость предоплат до момента решения вопросов с получением кредита или инвестиции***

Кредит или инвестиционные средства на реализацию проекта могут быть получены после того, как будут реализованы мероприятия, после которых процесс реализации проекта становится необратимым. Таким образом, расходы на подготовку всей документации, которая необходима для получения кредита, должны быть осуществлены до получения кредита, причем с риском, что результирующие разрешения могут быть задержаны, и кредит может быть не получен.

Например, банк для решения вопроса о кредитовании проекта, потребует, чтобы земельный участок по проекту был уже в собственности компании, управляющей проектом, либо имелись соответствующие государственные или административные акты. Банк потребует также полный пакет документов бизнес-плана проекта, предпроектную и разрешительную документации. Но этого недостаточно, чтобы представить себе размер риска со стороны инвестора. Следуя европейским правилам, он должен до подготовки бизнес-плана проекта разработать эскизный проект и, желательно, продемонстрировать его на стенде в уменьшенном размере.

Оплата организационных работ, предпроектной и разрешительной документации будет произведена, но потом, после получения кредита. Оплата этой работы достаточно велика. Например, бизнес-план, разработанный лицензированной компанией, может стоить до 250 000\$ и выше (в зависимости от проекта). Примерно, такую же сумму могут взять профессиональные юридические организации для подготовки контрактных документов. Но это не самые главные суммы. Несколько миллионов долларов может стоить эскизный проект и его макет, по которому разрабатывается бизнес-план.



#### ***5.2.8. Реальные сроки получения кредита или инвестиций на реализацию проекта. Расходы, которые обычно осуществляются в этот период***

Рассмотрим реальные сроки получения кредита или инвестиций на реализацию проекта. После продажи или выделения государством земельного участка обычно проходит от 4 до 6 месяцев до получения кредита на реализацию проекта.

За это время инвестор, инициативная группа и финансовый посредник дорабатывают предпроектную документацию, разрабатывают качественный эскизный проект и его макет, качественный бизнес-план проекта и его финансовую модель, решают вопросы создания управляющей компании и организации ее работы, осуществляют офисные и командировочные расходы.

Как правило, в этот период строительный инвестор не ждет, а начинает работы по подготовке рабочего проекта, стоимость которого очень велика – от 5% до 10% от объема вложений в проект.

В этот же период строительный инвестор за свой счет начинает размещать по месту реализации проекта инженерный состав и строительных рабочих, которых он мечтает занять небольшими госзаказами, чтобы не было простоев.

#### ***5.2.9. Оценка масштабов предкредитных, прединвестиционных расходов***

Объем работ по подготовке предпроектной, разрешительной, проектной документации, а также затраты на покупку земельной недвижимости, организационные расходы выливаются в суммы с шестью или семью нулями в долларах. При этом до самого момента получения кредита и разрешения на строительство существует опасность, что данные расходы будут произведены впустую. Это в том случае, когда проект идеально проработан и доказана его выгодность. Это не учитывая риски, которые не зависят ни от поведения участников проекта, ни от качества проекта, связанные со стихийными бедствиями, поведением органов власти и иными обстоятельствами, которые в международном праве определены как Форс Мажор.

Чтобы повысить интенсивность инвестиционного процесса в России необходимо учесть все указанные риски и провести меры, ослабляющие их.

### ***5.2.10. Мероприятия, сокращающие риски инвесторов и кредиторов***

1. Назовем расходы, необходимые для того, чтобы проект получил банковский кредит или инвестицию, работами обеспечивающими получение кредита или предкредитными или прединвестиционными расходами.

Предкредитные и прединвестиционные расходы включают расходы по подготовке:

- (1) предпроектной документации;
- (2) разрешительной документации;
- (3) эскизного проекта и макета проекта;
- (4) бизнес-плана проекта;
- (5) финансовой модели проекта;
- (6) расходы на предоплату посредников, осуществляющих продвижение проекта;
- (7) организационные расходы;
- (8) полностью или частично (предоплата) расходы на приобретение или выделение государством земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимого имущества.

Содействие инвестиционному или кредитному процессу – это программа мероприятий, которая сокращает стоимость прединвестиционных и предкредитных расходов и риск неполучения нужных согласований и, как следствие, кредита или инвестиции.

### ***5.2.11. Влияние качества государственных инвестиционных программ на эффективность предкредитных, прединвестиционных затрат***

Стоимость, оперативность и эффективность предкредитных, прединвестиционных затрат зависит от того, на какой базе осуществляется разработка соответствующей документации. Затраты снижаются, если они опираются на государственные инвестиционные программы. Сила этих программ не только в той информации, которая в них содержится, но также в том, что значительная часть положений там утверждено и их не нужно заново согласовывать.

Сегодня качество этих программ оставляет желать лучшего. Но дело не в их качестве, а в том объеме согласованных положений, который они содержат. Учитывая, что выполняется большой объем работы по подготовке и согласованию таких программ, ценность этих программ очень велика и чем их больше, чем они лучше сделаны и оформлены, чем яснее доведены до потенциальных инвесторов, тем интенсивнее будет инвестиционный процесс

в России. Положительным примером этого может служить высокое качество подготовки инвестиционных проектов в Санкт-Петербурге, в том числе по частно-государственному партнерству (PPP) – Реконструкция аэропорта Пулково, «Новая Голландия», «Орловский туннель» и т.п.

Работы по подготовке инвестиционных программ должны полностью оплачиваться государством. Но эти вложения всегда окупятся – даже если переплачивать в-четверо.

На разработку таких программ должны быть выделены средства федерального, региональных и местных бюджетов в значительном объеме.

#### ***5.2.12. Влияние объема вложений в статистику, и иных госвложений в информационную инфраструктуру на эффективность предкредитных, прединвестиционных затрат***

Эффективность государственных и муниципальных вложений в инвестиционные программы зависит от объема базовых работ по государственной и муниципальной статистике, по анализу рынка, по прогнозированию экономики и социальных процессов. Все это можно назвать информационными государственными вложениями. Эти вложения, если их вкладывать системно, то повысят эффективность госвложений в разработку инвестиционных программ в десятки раз.

Государство должно принять меры к тому, чтобы базовые работы по подготовке государственных инвестиционных программ и предкредитной документации проводились в общем порядке и результаты таких работ (статистика, анализ рынков, объектно-ориентированный кадастр недвижимого имущества, спутниковые карты и геологоразведка и проч.) опубликовывались в Интернет сети и были в свободном, бесплатном доступе для населения.

#### ***5.2.13. Высокоэффективные предложения, реализация которых требует только политической воли руководителей государства***

Есть высокоэффективные предложения, реализация которых требует только одного – политической воли и тщательного отслеживания правильной реализации предложенного. Например, введение обязательного порядка опубликования государственных научно-исследовательских разработок и данных государственной статистики, а также аналитических материалов, вызовет активное сопротивление бюрократии на местах и на федеральном уровне, потому что у многих чиновников отнимет возможность получать взятки.

Но эти меры, все же, проводить необходимо. И не нужно ждать проведения **Базовых мероприятий**, которые тысячекратно облегчают процесс проведения подобных мероприятий. Необходимо пытаться их проводить прямо изнутри бюрократической системы управления, опираясь на авторитет руководителей государства.

#### ***5.2.14. В условиях бюрократического управления и коррупции система конкурсов увеличивает риски инвесторов и кредиторов***

Риски кредитора и инвестора связаны с тем, что все его предкредитные, прединвестиционные расходы окажутся не нужными, потому что фирма-заемщик или фирма-получатель инвестиционных средств по каким-то причинам не победит в конкурсе. В условиях коррупции никогда нельзя исключить возможность того, что кто-то заплатит больше и выиграет конкурс не потому, что у него больше возможностей, а потому, что он больше заплатил или имеет более тесные связи с организаторами конкурса.

В этих условиях под вопрос ставится эффективность самой идеи проведения конкурса. Гораздо проще вопрос решить сразу – по крайней мере, сроки принимаемого решения с половины года сократятся до недели или, в крайнем случае, месяца.

Другое дело, что если будет значительным объем государственных вложений в проект, то уровень коррупции повысится. Но если уровень государственных вложений на инвестиционные проекты будет снижен, преимущества конкурсной системы окажутся ниже достоинств упрощенных схем и оперативных решений.

Руководство часто проводит конкурс с целью снять с себя ответственность за неэффективные решения.

Руководство региона, например, заявляет примерно следующее: да, проект оказался неэффективным, но все было проведено по закону, потому что прошел конкурс. В неэффективности проектов и затяжке сроков виновата, оказывается, конкурсная комиссия, составленная из юристов, ничего не смыслящих в инвестиционном бизнесе. Кто-то составил методику оценки приоритетности проекта, качество которой неопределимо. Члены комиссии формально что-то посчитали... Ответственность руководства в этой системе уходит, как в песок.

На самом деле не конкурсная комиссия, а именно руководство должно ответить за неэффективный проект и за затяжку сроков по реализации

эффективного проекта. И тут не нужен никакой конкурс, потому что все хорошие компании, профилированные по направлению реализации проекта, отлично известны. Если таких компаний 10, то лучше подготовить документацию для 10 инвестиционных проектов, чем тратить деньги на проведение конкурса по одному проекту.

#### ***5.2.15. Условия, при которых от идеи конкурса можно отказаться***

Конкурс вообще не должен проводиться в тех случаях, когда инвестор полностью финансирует коммерческую часть проекта. При этом социальную и инфраструктурную часть проекта должно финансировать государство.

Если проект очень выгоден, то часть расходов на социальную и инфраструктурную часть проекта может взять на себя инвестор.

В условиях проведения конкурса могут быть улучшены условия инвестиционных вложений для российской стороны. Но выигрыш в большинстве случаев не покроет расходов на затяжку решения вопроса.

В ряде случаев нужны конкурсы. Но эти случаи нужно точно определить. Например, если расчетная рентабельность проекта к объему вложений превосходит некоторый уровень (скажем, 40%), и проект невозможно «нагрузить» социально-инфраструктурными требованиями, снижающими его рентабельность, то требуется конкурс. Но это очень редкий случай. В остальных случаях нужно просто хорошо считать и четко прописать ответственность руководства за реализацию проекта.

#### ***5.2.16. Установление нормативных сроков решения вопросов продвижения инвестиционных проектов***

Должны быть установлены нормативные сроки решения вопросов продвижения инвестиционных проектов. Эти сроки должны быть сжатыми, а администрация должна отвечать за нарушение этих сроков.

И здесь идею эффективности конкурсной системы можно подвергнуть сомнению, потому что конкурсы всегда используют для того, чтобы затянуть процесс принятия решения до бесконечности, а за это время договориться о взятках и организовать их юридически безупречное оформление.

Большую роль играет прозрачность и простота отношений, которые складываются по поводу принимаемых инвестиционных решений.

В случае введения жестких нормативных сроков принятия решений поток актов получения взяток сократится по двум причинам. Во-первых, короткие сроки оставляют меньше простора и возможностей организовать их получение. Во-вторых, инвесторы не будут тратить время на оформление конкурсной документации, не потеряют деньги и времени своих ключевых специалистов.

Система отношений упростится. В этой системе информация станет более прозрачной и общеизвестной: вот эта и та администрации берут взятки, а вот та администрация замещает взятки социально-инфраструктурными добавками. Нечестный пойдет к первым, честный – ко вторым.

### ***5.2.17. Увеличение контактов и повышение эффективности работы с зарубежными инвесторами***

#### ***5.2.17.1. Проблема контактов – это проблема политических реформ***

Это крупная программа мер, включающая все меры по установлению контактов с бизнесменами, политиками, общественными деятелями, организациями, фондами, союзами за рубежом. Проблема контактов – это проблема политических реформ. Можно сказать, что проблема общения – это проблема модели государственной системы управления. Эта идея сложна, но без ее понимания вряд ли можно предложить эффективную программу увеличения контактов с зарубежными инвесторами.

#### ***5.2.17.2. Причины процветания деловых контактов в условиях демократической системы управления***

Бизнесменов, политиков, активистов, общественных деятелей, культурных деятелей зарубежные социологи называют просто «лидерами» в обществе. Лидеры общаются между собой и самими неожиданными способами устанавливают личные контакты и поддерживают дружбу. Вот эта контактная среда лидеров и служит основой для решения инвестиционных вопросов.

В демократическом государстве избранные депутаты отвечают перед своим округом. В этом секрет специфики их деятельности. Их отличие от чиновника органа власти этого же уровня состоит в том, что ни чиновник, ни тем более его начальник, не заинтересованы в личных контактах с зарубежными бизнесменами и политиками, и эти контакты не безопасны для их карьеры.

Депутаты различных стран, территорий и уровней легко сходятся как друг с другом, так и с зарубежными политиками, бизнесменами и общественными деятелями для самого разнообразного общения, для обсуждения самых



различных проблем, в том числе и проблем инвестиционного бизнеса. Последние, как правило, тесно связаны с проблемами политическими и культурными.

Депутаты всегда на виду, их профессией является их известность. Они всегда стараются ярко выступить и завоевать доверие граждан. Депутату не нужно доказывать, кто он такой. Он мгновенно сходится с людьми, обычно тоже с депутатами и общественными деятелями, которые в свою очередь, в случае появления выгодного дела, привлекают инвесторов.

За избранным депутатом стоит команда бизнесменов и общественных деятелей, которая крепко вложилась (деньгами, работой, связями) в его избрание. Связи депутата – это всегда связи этой команды. Депутат специально готовит себя к положительному общению с людьми и быстрому схождению с ними. Он много ездит, много общается, много знакомится и делится связями со своей командой.

В процессе привлечения инвестиций участвует большое количество людей с различными ролями. Администрация и бизнесмены некоторого региона обращаются к депутатам, которые и без этого отлично знают инвестиционные проблемы региона. Депутаты обращаются к общественным деятелям, имидж которых бесспорен. Они обращаются либо непосредственно к зарубежным бизнесменам, либо через тоже депутатов и общественных деятелей, а также чиновников высших органов власти. Те обращаются к своим знакомым бизнесменам и уговаривают их рискнуть. Таких схем и цепочек общения миллиарды.

#### ***5.2.17.3. Причины неудач с контактами в условиях бюрократической системы управления***

В бюрократическом государстве программа контактов во многих случаях проваливается по одной очень важной причине. Административные органы власти проигрывают в сотни и тысячи раз по контактности с избранным народом представительными органами. Ниже мы подробно проанализируем этот вопрос.

Сегодня руководители России показывают изумительные результаты на переговорах по поводу размещения крупных контрактов российских предприятий в зарубежных странах. Но это победы нескольких человек, но не сотен тысяч российских предприятий.

В государстве бюрократического типа сложная модель общения оказывается зауженной, сведенной к командировкам чиновников за рубеж. Результаты



таких поездок неубедительны. Чиновники приезжают, со своим официальным русским английским, застегнутые на все пуговицы, с натянутыми лицами, одним словом, типичное «не то». Сложная модель общения населения подменяется официозом.

#### ***5.2.18. Эффективное использование интернет-сайтов***

Модель общения и привлечения инвесторов можно улучшить даже в рамках бюрократической модели госуправления, если разработать программу введения инвестиционных предложений в официальные листинговые системы. Это дорого и организационно сложно, но можно инвестиционные предложения тщательнее разрабатывать и размещать их в сети Интернет.

Эффективность интернет-сайтов может быть значительно повышена, если их солидно организовать и правильно рекламировать. О большинстве сайтов зарубежные инвесторы просто не знают.

Мы бы предложили создать единую российскую систему сайтов, на которых размещены все сведения о деятельности органов государственной власти, в том числе и об инвестиционных проектах.

#### ***5.2.19. Россия должна войти в международную систему лицензирования***

Некоторые российские фирмы производят расчет рискованности (безрисковости) проектов. Но эти фирмы не лицензированы за рубежом и не имеют зарубежных разрешений (permission) на такую деятельность. Их нет в международных списках (листингах), поэтому их результаты приходится подтверждать. При этом расходы на переутверждение многократно превосходят доходы наших компаний, занимающихся подобными расчетами.

Но при этом зарубежные компании в соответствии с принятыми международными правилами и инструкциями обязаны иметь достаточные резервы, чтобы ответить своими средствами в случае, если рискованность проекта, по указанным случаям, окажется выше подтвержденной. То есть они свою позицию подтверждают своим авторитетом и капиталом.

При проведении **Базовых мероприятий** вопрос решается естественно: на территорию РФ распространяются нормы международного законодательства о международном контроле деятельности предприятий и предоставлении им разрешений на ведение различных видов деятельности, а также международные традиции резервирования средств и ответственности за качество произведенной интеллектуальной собственности (в данном случае оценки рискованности проекта).

Сегодня эта идея никак не может быть реализована, поскольку в России действует своя, доморощенная система лицензирования, не связанная с ни международной системой FSA, ни с международными традициями.

Россия своей автономной жизнью отгородила себя от мира. Иногда рожденные в России законы или инструкции оказываются даже талантливее международных правил. Но это не имеет отношения к делу. Признается ценным не качество отношений, а способность к интеграции к мировому бизнесу и мировой системе управления.

#### ***5.2.20. Оценка стоимости вводимых в проект активов***

При оценке эффективности и рискованности инвестиционных проектов играет роль оценка стоимости вводимых в проект с самого начала активов, то есть оценка стоимости:

- (1) стоимости земельного участка;
- (2) капитальных объектов (зданий, сооружений, оборудования, транспорта), которые могут быть использованы в проекте;
- (3) административных, хозяйственных связей, связей по снабжению ресурсами;
- (4) рыночных связей по сбыту производимой продукции;
- (5) услуг дорожных, водопроводных (по теплой и холодной воде), канализационных, электрических и иных сетей и прочих активов.

Здесь имеет место то же самое, что было сказано в отношении компаний, оценивающих проектные риски. Приходится фактически подтверждать расчеты лицензированными за рубежом компаниями.

Но здесь присутствует и другой важный момент. Активы стран Европейского союза, США, Канады, а также других развитых стран (Турция, Австралия) и многих развивающихся стран (в том числе Индия и другие) входят в международные листинговые системы, которые позволяют инвесторам квалифицированно судить о достоинствах этих активов, не выезжая на место и не нанимая специальную компанию, которая будет изучать эти активы. Оценка таких активов упрощается до предела и стоит гораздо дешевле, чем оценка активов, расположенных на территории России.

#### ***5.2.21. Оценка стоимости ценных бумаг российских банков и предприятий***

Сказанное в отношении активов целиком относится к ценным бумагам российских банков и предприятий (акциям, облигациям, векселям и прочим). Их валидация является всегда предметом интимной договоренности между их

владельцами и руководителями банков, которые собираются кредитовать проект, использующий данные активы, либо наполнять предложенные ценные бумаги кредитом.

Этот процесс либо требует государственного вмешательства, либо нужно будет дожидаться прихода иностранных предпринимателей, которые этот процесс возьмут в свои руки.

#### ***5.2.22. Необходимость участия профессиональных фирм для работы с иностранными инвесторами и кредиторами***

В самом общем случае можно сказать, что работа с иностранными инвесторами и кредиторами может выполняться только с участием профессиональных фирм. Тут не только дело в том, что требуется разговаривать с инвестором не только на английском, но и на его родном языке, но нужно иметь офис рядом с офисом инвестора. Если он из Турции, значит, офис нужно иметь в Стамбуле, если он из Германии – значит, в Берлине или во Франкфурте на Майне и т.д.

Различие в законодательстве, нехватка информации, многочисленные недопонимания устраняются каждодневной профессиональной работой специалистов. Нужна полная информация о компании инвесторе, о ее финансовом положении и планах, потому что инвестор должен прилично потратиться и сильно рискнуть до получения кредитов, а на это ему нужны свободные денежные средства.

Нужно иметь каждодневные отношения с иностранными бизнесменами и очень хорошо знать тонкости отношений между руководителями инвестиционных компаний, потому что от правильной информации зависит, серьезно смотрит инвестор на свои обещания исполнить проект или просто агрессивным образом собирает информацию о проектах.

Нужно хорошо знать европейское право и проблемы, с которыми сталкиваются бизнесмены за рубежом, хорошо знать российскую правовую систему и статистику. Нужно хорошо знать и иметь личные отношения со всеми ведущими специалистами компании инвестора, потому что с ними нужно тесно работать и вырабатывать непростые компромиссные решения.

#### ***5.2.23. Программно-статусный подход к оценке рейтинга иностранных инвесторов***

Необходимо конкурс, по возможности, заменить программно-статусным подходом к оценке рейтинга и использования услуг фирм, которые показали себя с хорошей стороны (привлекли много средств, выполнили хорошо

работу). Здесь очень хорошо подходят методы, которые применялись в России еще при коммунистах:

- (1) выставление оценок за качество реализации проекта, опубликование этих оценок;
- (2) ведение картотеки компаний, белых, серых, черных списков и т.п.;
- (3) планирование перспективности намечаемых отношений;
- (4) предоставление инвестору безусловных прав при определенном уровне инвестиций и выгодном способе инвестирования.

Все мероприятия типа (1-3) позволяют кодифицировать отношения с западными компаниями и делать позиции органов власти устойчивыми, не подверженными влиянию мнений отдельных высокопоставленных должностных лиц.

Мероприятия (4) ослабляют коррупцию. Например, по положительному опыту Санкт-Петербурга, если некоторая западная компания получает высокий рейтинг, или звание Стратегического партнера региона, или Стратегического инвестора, или что-то в этом роде с четко определенным региональным законом или федеральным актом права статусом, то такие компании труднее будет вынудить платить взятки.

Награждение инвестора особым статусом может быть, как по итогам выполненных работ, так и по объему и удобству формы предоставляемых им инвестиций. Например, если сегодня инвестор предлагает Санкт-Петербургу 100 миллионов долларов, то такой инвестор должен иметь право выбирать место строительства, или уже готовый к реализации проект.

Если инвестор берет на себя определенный объем социальных обязательств и обязательств по развитию инфраструктуры, то такой инвестор в приоритете.

Если инвестор берет на себя государственный заказ на условиях оплаты после его выполнения, то такой инвестор, безусловно, в приоритете.

Важно отметить, что указанные выше предложения положительно работают не только при демократической, но также и при бюрократической системе управления.

#### ***5.2.24. Повышение эффективности работы с зарубежными инвесторами на условиях государственного заказа и совмещения госзаказа с коммерческими инвестициями***

1. Следует понимать различие между коммерческим проектом, когда строительный инвестор сам реализует свою продукцию в плохо прогнозируемых условиях чужой страны, пораженной экономическим кризисом, и работой по государственному заказу, когда снят основной риск - то, что продукция не будет продана.

Государственный заказ, если его правильно организовать в соответствии с европейскими стандартами, является прекрасным инструментом сокращения рискованности коммерческих проектов. При правильной организации дела этот инструмент становится настолько эффективным, что он позволяет снизить риски коммерческих проектов. То есть, имеет прямой смысл совмещать два вида предложений инвестору: коммерческий проект выгодно предлагать совместно с заказом по государственному заказу.

Пропорция объемов коммерческих инвестиций и объемов государственного заказа зависит от рискованности коммерческих инвестиций и от того, насколько органы власти заинтересованы в них. Пропорция может быть такой: из 100% стоимости рискованного проекта 75% объема заказа может исполняться на основе коммерческих инвестиций, 25% - на основе государственного заказа. В процессе проведения переговоров эту пропорцию можно улучшить в сторону сокращения доли госзаказа, скажем до 10% или 15%.

2. Следует заметить, что расходы регионального бюджета на госзаказ полностью перекрываются дополнительными бюджетными доходами, которые возникают при этом. В этом случае мы бюджетные расходы регионального бюджета на указанный госзаказ полностью покрываем, в текущем исполнении, доходами бюджета от инвестиционной деятельности.

Для повышения эффективности государственного заказа нужно снизить риски, связанные с госзаказом путем проведения следующих мероприятий:

- (1) Весь комплекс мероприятий по сокращению взяток и откатов при определении победителя в конкурсе на получение государственного заказа;
- (2) Замена конкурсного способа определения инвестора на программно-статусный подход к правам инвесторов.

При этом должен быть контроль качества услуг, выполняемых привлекаемыми фирмами на условиях госзаказа.

## 6. МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

### 6.1. ВВЕДЕНИЕ

1. Мероприятия по бюджетной поддержке инвестиционных проектов относятся ко всем бюджетам Российской Федерации – федеральному, региональным и местному. Здесь мероприятия рассмотрены применительно к региональному бюджету, но почти без изменений их можно применить к федеральному и местным бюджетам
2. Указанные мероприятия являются мощным рычагом привлечения инвестиций и кредитов в экономику России. Главные цели этих мероприятий – обеспечение высокой кредитоспособности региона и эффективности поддерживаемых проектов.
3. Здесь изложены только концептуальные основы того, что нужно сделать, чтобы бюджетные гарантии принимались банками и инвесторами, для того, чтобы бюджет был в состоянии оказывать поддержку инвестиционным проектам. За этой концепцией стоит многолетняя работа научных институтов, возглавляемых автором Концепции, результаты деятельности которых описаны в отдельном документе – «Персональные данные Ю.В.Ярмагаева», приложенном к настоящему документу.
4. Суть дела в двух словах – развить и использовать те бюджетные инструменты, которые сделают бюджет гибким, способным ответить деньгами за принятые на себя обязательства в любой момент времени.
5. Предложения по реализации указанных мероприятий изложены гораздо более подробно в научных отчетах, которые делались по заказу финансовых и экономических органов субъектов Российской Федерации.
6. Здесь нет соответствующего раздела, в котором описывались бы организационные и политические условия, при которых данная группа мероприятий могла бы быть реализована, но скажу кратко: это – вся группа условий, которая в данной Концепции названа **Базовыми мероприятиями**.

Необходимость **Базовых мероприятий** применительно к этой группе реформ очевидна. Никто из чиновников не станет увеличивать себе работу в десятки раз, никто не захочет повышать свою квалификацию до уровня понимания всех вопросов управления бюджетными рисками с целью максимальной поддержки инвестиционных проектов, если над чиновником не будет стоять внешняя сила в виде избранного народом депутатского корпуса.

## **6.2. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ И УСЛОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ**

### **6.2.1. Основные понятия. Условные сокращения и обозначения**

МФС – международная финансовая система, – совокупность финансовых предприятий, организаций и учреждений, аккумулирующих и перераспределяющих денежные средства.

РФС – российская финансовая система, – совокупность российских финансовых предприятий, организаций и учреждений, аккумулирующих и перераспределяющих денежные средства.

Администрация – орган исполнительной власти в регионе или Правительстве РФ, если рассматривается федеральный уровень власти.

Проект – мероприятие, требующее затраты средств, результатом реализации которого является экономический, финансовый или социальный эффект.

Цикл жизни проекта – период существования производства, появившегося в результате реализации данного проекта.

Эффект – количественный результат, выраженный в принятых единицах эффекта. Эффект может быть экономическим, финансовым и социальным. Экономический и финансовый эффект измеряются в рублях или иных денежных единицах измерения.

Социальный эффект – изменение интенсивности данного социального процесса, в принятых соответствующих единицах измерения. Социальные эффекты включают также экологические эффекты, эффекты повышения безопасности и проч. Это очень широкое понятие.

Экономический эффект – сокращение затрат или(и) увеличение доходов от реализации проекта.

Финансовый эффект - сокращение денежных затрат или (и) увеличение денежных доходов от реализации проекта.

Бюджетный эффект - сокращение расходов бюджета или (и) увеличение бюджетных доходов от реализации проекта.

Бюджетный доход - увеличение доходов бюджета от реализации проекта.



Бюджетная эффективность – бюджетный эффект от реализации проекта на единицу некоторого ограниченного ресурса, принятого для расчета бюджетного дохода. Этим ресурсом может быть стоимость бюджетной гарантии, объем рискованных бюджетных потерь, объем бюджетной ссуды и проч.

Бюджетная доходность - увеличение доходов бюджета от реализации проекта на единицу некоторого ограниченного ресурса, принятого для расчета бюджетного дохода. Этим ресурсом может быть стоимость бюджетной гарантии, объем рискованных бюджетных потерь, объем бюджетной ссуды и проч.

Норма доходности – норматив бюджетной доходности, ниже которого проект не принимается к рассмотрению.

Коэффициент рискованности проекта – соотношение между рискованными бюджетными потерями от реализации проекта и увеличением долга по проекту.

Кредитор – лицо, предоставляющее средства заемщику на возвратных условиях за процент и иное вознаграждение. Беспроцентная ссуда – ссуда под нулевой процент.

Инвестор – лицо, предоставляющее средства безвозвратно другому лицу или самому себе на реализацию проекта с получением вознаграждения на оговоренных условиях.

Гарант – лицо, гарантирующее возврат тела кредита или оговоренной его части при условии, что заемщик будет вести себя таким образом, как это оговорено в гарантийном соглашении, заключенном между кредитором, заемщиком и гарантом. В данной работе понятия гаранта и поручителя не различаются.

Страхователь - лицо, гарантирующее возврат всей суммы потерь застрахованного лица или ее части, возникших по причине, указанной в договоре страхования.

Объем инвестиций в проект – сумма средств, передаваемая на подготовку и реализацию проекта, без требования ее возврата.

Основная сумма долга, тело кредита – сумма долга без учета банковских и посреднических процентов.

Банковский процент – процентное вознаграждение банка за предоставление основной суммы долга на срок, пропорциональное основной сумме долга и

сроку ее предоставления; коэффициент пропорциональности – ставка процента.

Посреднический процент – процент посредника, взимаемый обычно с тела кредита, за участие в подготовке бизнес-проекта и поиск его финансирования.

Финансовая устойчивость проекта – способность проекта выполнять все обязательства перед кредитором при отклонении основных показателей проекта от базового уровня, зафиксированного в бизнес-плане.

Производство – группа предприятий, отдельное предприятие, цех, участок, линия, производящие отдельную товарную продукцию или (и) выделенную группу товаров.

Региональные права на проект – право региона, содействовавшего обеспечению финансирования проекта, на развитие проекта на территории данного региона и на получение соответствующих дополнительных доходов в свой бюджет от реализации данного проекта.

Долг субъекта РФ (долг), долг федерального бюджета РФ (долг) – понятие установлено Бюджетным Кодексом Российской Федерации и законом Российской Федерации «О бюджетной классификации в Российской Федерации».

Ресурс выплаты долга – сумма текущего и капитального ресурса выплаты долга.

Текущий ресурс выплаты долга - разница между гарантированными доходами бюджета, получаемыми за указанный период, и обязательными расходами бюджета за этот же период.

Капитальный ресурс выплаты долга – стоимость ликвидных активов, которые могут быть реализованы с целью получения средств для выплаты долга.

Балансирование рисков бюджета по долгам - процедура регулирования ресурсов выплаты долга и регулирования обязательств по выплате долга с таким расчетом, чтобы в каждом принятом учетном периоде сумма обязательств по выплате долга по всем видам долга на оказалась большей суммарного ресурса выплаты долга.

Регулирование долга - процедура балансирования рисков бюджета по долгам и регулирования долга в соответствии с ограничениями, установленными федеральным законодательством и законодательством.

Кредитоемкость – это максимальный объем заемных средств, который точно может быть возвращен кредитору по мнению одной из сторон. Это субъективное понятие. Кредитоемкость бюджета разделяется на кредитоемкость для Администрации и кредитоемкость для кредиторов.

Кредитоемкость бюджета для региона – это кредитоемкость, в которую верит Администрация.

Кредитоемкость бюджета для кредиторов – это кредитоемкость, в которую верят кредиторы.

Финансовый план – совокупность показателей доходов, заемных средств и расходов бюджета.

Горизонт финансового плана (горизонт планирования – период, на который распространяется прогноз показателей финансового плана.

Краткосрочный финансовый план – финансовый план на скользящую двухлетку.

Среднесрочный финансовый план – финансовый план на текущий год и два года после текущего года.

Долгосрочный финансовый план – финансовый план на пятнадцать лет после текущего года.

Устойчивые прогнозируемые доходы финансового плана – это такие бюджетные доходы, которые можно прогнозировать потому, (1) что они повторяются из года в год, (2) по ним имеется общедоступная статистика и (3) тенденции, влияющие на изменения динамики этих расходов легко поддаются изучению и проверке.

Гарантированные бюджетные доходы – это такие бюджетные доходы, отказ от которых либо не соответствует ответственно принятым решениям, либо приводит к значительным отрицательным социально-экономическим последствиям, и поэтому ясно, что соответствующие ответственные решения обязательно будут приняты.

Фиксированные доходы финансового плана - доходы финансового плана, объединяющие прогнозируемые и гарантированные доходы.

Дополнительные доходы финансового плана – это такие доходы, которые следует планировать, но имеется риск того, что данные доходы в полном объеме получены не будут.

Резервные доходы финансового плана – это такие доходы, которые бюджет может получить по усмотрению органов власти либо в данном году, либо в последующие годы.

Устойчивые прогнозируемые заемные средства - это такие заемные средства, которые можно прогнозировать потому, (1) что они повторяются из года в год, (2) по ним имеется общедоступная статистика и (3) тенденции, влияющие на изменения динамики этих расходов легко поддаются изучению и проверке.

Гарантированные заемные средства – это такие заемные средства, отказ от которых не соответствует ответственно принятым решениям.

Резервные заемные средства финансового плана – это такие заемные средства, которые бюджет может получить по усмотрению органов власти либо в данном году, либо в последующие годы.

Всего доходы финансового плана (без резервных доходов) – сумма фиксированных бюджетных доходов и дополнительных бюджетных доходов.

Всего доходы финансового плана - доходы финансового плана, составленные из всего доходов финансового плана (без резервных доходов) и резервных доходов финансового плана.

Всего бюджетные поступления финансового плана (без резервных доходов) - бюджетные поступления составленные из суммы всего доходов финансового плана (без резервных доходов), фиксированных бюджетных резервных доходов и дополнительных бюджетных резервных доходов.

Всего бюджетные поступления финансового плана – бюджетные поступления, составленные из суммы всего бюджетных поступлений финансового плана (без резервных доходов) и резервных бюджетных поступлений финансового плана.

Фиксированные расходы бюджета – устойчивые или (и) гарантированные (обязательные) расходы бюджета.

Устойчивые расходы бюджета – это такие бюджетные расходы, которые можно прогнозировать потому, что они повторяются из года в год и отказ от них приводит к нежелательными социально-экономическим последствиям.

Гарантированные (обязательные) бюджетные расходы – это такие бюджетные расходы, отказ от которых либо не соответствует ответственно принятым решениям, либо приводит к значительным отрицательным социально экономическим последствиям.

Управляемые бюджетные расходы – это такие бюджетные расходы, которые по решению органов власти могут быть радикально сокращены или заморожены, если возникает необходимость высвободить бюджетные средства для уплаты долговых обязательств.

Всего расходы финансового плана – сумма фиксированных и управляемых бюджетных расходов.

Дефицит финансового плана – всего расходы финансового плана, минус всего доходы финансового плана (без резервных доходов).

Профицит финансового плана – всего доходы финансового плана (без резервных доходов), минус всего расходы финансового плана.

Сбалансированным финансовым планом называется такой финансовый план, в котором объем дефицита равен объему заемных средств.

Рисковые бюджетные потери – сумма возможного сокращения бюджетных доходов и возможного увеличения бюджетных расходов.

Возможное сокращение бюджетных доходов – как возможность попадания бюджетных доходов в некоторый интервал наименее благоприятных событий (ИНС), при котором объем доходов оказывается существенно ниже, чем запланированный объем доходов.

Плановый объем бюджетных доходов – рассчитанный чаще всего как средневероятный объем или чуть ниже средневероятного (средний пессимистический).

Объем рискованных потерь бюджета – сумма рискованного сокращения фиксированных доходов, по сравнению с плановым объемом потерь, рискованного сокращения дополнительных доходов, по сравнению с плановым объемом потерь, и рискованного увеличения, по сравнению с плановым объемом фиксированных расходов.

Ресурс компенсации рискованных потерь – часть доходов бюджета, которая может быть высвобождена в случае возникновения непредвиденных бюджетных потерь и направлена на погашение долга.

Фиксированный ресурс компенсации рискованных потерь бюджета – часть доходов бюджета, которая может быть высвобождена в случае возникновения непредвиденных бюджетных потерь без использования дополнительных и резервных доходов бюджета и направлена на погашение долга. Указанный фиксированный ресурс рассчитывается как сумма фиксированных бюджетных доходов, заемных средств бюджета, минус фиксированные расходы бюджета.

Полный ресурс компенсации рискованных потерь бюджета – часть доходов бюджета, которая может быть высвобождена в случае возникновения непредвиденных бюджетных потерь без использования резервных доходов бюджета и направлена на погашение долга.

Максимальный ресурс компенсации рискованных потерь бюджета – часть доходов бюджета, которая может быть высвобождена в случае возникновения непредвиденных бюджетных потерь с использованием дополнительных и резервных доходов бюджета и направлена на погашение долга.

### ***6.2.2. Распределение рисков. Риски инвестора, кредитора и гаранта***

Среди должностных лиц в Администрации имеются широко распространенные заблуждения:

- (1) что кредитор и инвестор – одно и то же;
- (2) что кредитор и инвестор несут одинаковые риски;
- (3) что регион не должен нести никаких рисков по проектам, в которых нет собственности, или эти риски должны быть минимальными.

К сожалению, в российском законодательстве понятия «кредитор» и «инвестор» часто путаются. Хотя между ними большая разница. Кредитор – лицо, предоставляющее средства заемщику на возвратных условиях за процент и иное вознаграждение. Беспроцентная ссуда – ссуда под нулевой процент. Инвестор проекта – лицо, предоставляющее средства безвозвратно другому лицу, или самому себе, на реализацию проекта с получением вознаграждения на оговоренных условиях.

Главный риск кредитора состоит в том, что он может не получить обратно тело кредита или его часть. Чистая прибыль кредитора от предоставления кредита настолько мала (доли процента от объема ссуды) по сравнению с объемом работы по поиску кредитных ресурсов и анализу проекта, что можно

считать, что кредитор не любит рисковать и ориентирует себя на то, чтобы не рисковать практически никогда.

Задача кредитора не в том, чтобы принимать на себя риски по проектам, а в том, чтобы наладить систему сбора средств на их финансирование.

Весь риск принимают на себя гарант, инвестор, страхователь, залогодатель. Это они делают определенное вознаграждение, объем которого устанавливается соответствующим договором, и за компенсацию убытков в случае, если они возникнут.

Администрация, выступающая в качестве поручителя инвестиционного проекта имеет в качестве вознаграждения дополнительные доходы бюджета или экономию бюджетных средств, возникшую в результате реализации проекта. Администрация может иметь также часть чистой прибыли от реализации проекта в виде процента от тела кредита, акций или облигаций предприятия, или части прибыли, установленной соответствующим договором иным способом.

Доходы бюджета от реализации проекта настолько значительны, что региону может оказаться выгодным давать гарантию проекту на всю сумму долга даже при условии, что эти деньги бюджету придется полностью выплатить кредитору за заемщика.

Если гарант не является органом власти, то он имеет часть чистой прибыли от реализации проекта в виде процента от тела кредита, акций или облигаций предприятия или установленным соответствующим договором иным способом. Объем вознаграждения может быть таким значительным, что поручителю будет прямой смысл рисковать своими активами.

Часто встречаются случаи, когда инвестор предлагает свои средства за процентное участие в чистой прибыли предприятия. Он покупает акции предприятия и становится его совладельцем. Он несет существенный риск, поскольку его вознаграждение напрямую зависит от финансового результата деятельности предприятия. Это вознаграждение может быть существенно выше того, что имеет банк, хотя оно значительно ниже того вознаграждения, которое получает бюджет.

Инвестор принимает на себя основной риск по проекту, однако он имеет возможность получать полную информацию о предприятии, реализующем проект, участвовать в управлении этим предприятием, следовательно, сокращать риск. Риск для кредитора совершенно иной, чем риск для инвестора. Инвестор готов получать доходы от реализации проекта в течение срока



жизни проекта (10-15 лет, как минимум) и чем больше доля выплаченного долга, тем больше его доходы. Напротив, срок получения доходов кредитором ограничен сроком выплаты долга (3-5 лет) и чем больше доля выплаченного долга, тем меньше начисляется процент.

Риск несет также гарант. Гарант располагает информацией по проекту, уверен в его эффективности и реализуемости, однако, не желает расходовать кредитные ресурсы на финансирование проекта или не имеет этих ресурсов. Риск гаранта сопоставим с риском кредитора, если гарант предпочитает получить процент от тела кредита, и сопоставим с риском инвестора, если он предпочитает партнерство.

### ***6.2.3. Возможность использования представленных ниже рекомендаций для федерального бюджета России***

Указанные ниже мероприятия отрабатывались в нескольких субъектах Российской Федерации. В принципе, с учетом того, что на федеральном уровне многое из предложенного внедрено, эти мероприятия могут быть использованы на федеральном уровне.

В частности, федеральный бюджет, финансовые резервы России могут быть непосредственно использованы для привлечения крупных международных синдицированных кредитов, которые могут обеспечить финансирование крупных объектов инфраструктуры – строительство дорог федерального уровня, портов, аэропортов и других.

Федеральные программы могут быть спланированы таким образом, чтобы под них выделялись иностранные кредиты.

Если бы на федеральном уровне существовал ответственный долгосрочный финансовый план, то под программы этого плана можно было бы привлекать международные кредиты.

## **6.3. РАЗРАБОТКА ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ИНВЕСТИЦИОННЫМ ПРОЕКТАМ**

### **6.3.1. Норма доходности инвестиционных проектов**

В результате реализации проекта происходит увеличение доходов бюджета. Это увеличение должно быть точно рассчитано в бизнес-плане проекта.

Бюджетная доходность – увеличение доходов бюджета от реализации проекта на единицу некоторого ограниченного ресурса, принятого для расчета бюджетного дохода.

В качестве указанного ресурса принимается объем рисковых бюджетных потерь бюджета.

В случае предоставления бюджетной гарантии, объем рисковых бюджетных потерь бюджета равен объему бюджетной гарантии, помноженному на коэффициент рискованности проекта для бюджета.

Коэффициент рискованности проекта для бюджета для самого общего случая и для более конкретного случая – предоставления проекту бюджетной гарантии, – рассчитывается по известной методике.

Норма доходности – норматив бюджетной доходности, ниже которого проект не принимается к рассмотрению.

### **6.3.2. Бюджетная эффективность инвестиционных проектов**

Бюджетный эффект – сокращение расходов бюджета или (и) увеличение бюджетных доходов от реализации проекта.

Бюджетная эффективность – бюджетный эффект от реализации проекта на единицу некоторого ограниченного ресурса, принятого для расчета бюджетного дохода. Этим ресурсом может быть стоимость бюджетной гарантии, объем рисковых бюджетных потерь, объем бюджетной ссуды и проч.

Можно сказать, что бюджетная эффективность коммерческого инвестиционного проекта (КИП) рассчитывается в точности так же, как и бюджетная доходность по проекту, но при этом она учитывает не только увеличение доходов бюджета в результате реализации проекта, но и сокращение бюджетных расходов по сравнению с базовым уровнем расходов, имеющим место без реализации данного проекта.

### ***6.3.3. Ресурс выплаты долга***

Долг – понятие установлено Бюджетным Кодексом Российской Федерации и законом Российской Федерации «О бюджетной классификации в Российской Федерации»

Ресурс выплаты долга – сумма текущего и капитального ресурса выплаты долга.

Текущий ресурс выплаты долга – разница между гарантированными доходами бюджета, получаемыми за указанный период, и обязательными расходами бюджета за этот же период. Текущий ресурс выплаты долга рассчитывается для любого выбранного периода, кратного учетному периоду.

Капитальный ресурс выплаты долга – стоимость ликвидных активов, которые могут быть реализованы с целью получения средств для выплаты долга.

Ресурс выплаты долга за период рассчитывается по известной методике. Это те бюджетные средства, которые бюджет может выделить в течение указанного периода без угрозы банкротства.

Угроза банкротства – это серьезные потрясения в экономике региона, острые социальные проблемы и испорченные отношения с кредиторами.

Ежегодный ресурс выплаты долга - это разница между годовыми текущими доходами бюджета и годовыми текущими расходами. Более тонкий расчет учитывает также стоимость ликвидного имущества региона, которое может быть реализовано в случае необходимости выплаты долга.

### ***6.3.4. Балансирование рисков в бюджете. Регулирование долга***

Рисковые потери бюджета от реализации проекта могут быть рассчитаны на весь период возврата долга, либо на отдельный год (учетный период). Сумма рискованных потерь бюджета в конкретном году является одновременно рисковым объемом обязательств региона перед кредитором. Слово «рисковый» в этом разделе и ниже в тех случаях, где это не вызовет путаницу, будем опускать.

Сумма обязательств перед кредитором равна произведению максимального объема обязательств на коэффициент рискованности проекта, рассчитанный на конкретный учетный период – год.

Сумма обязательств рассчитывается за каждый год, по всем видам долга, в соответствии с бюджетной классификацией видов долга.

Суммирование обязательств производится в частности по всем инвестиционным проектам, которым предоставлена бюджетная гарантия или которые финансировались за счет ссуды из бюджета в счет долга, а также по всем прямым долговым обязательствам региона.

Балансирование рисков бюджета по долгам представляет собой процедуру регулирования ресурсов выплаты долга и регулирования обязательств по выплате долга с таким расчетом, чтобы в каждом принятом учетном периоде (в каждом году) сумма обязательств по выплате долга по всем видам долга не оказалась больше суммарного ресурса выплаты долга.

Если риски бюджета не сбалансированы, то это означает, что регион либо не использует возможностей, которые открывает увеличение заемных средств бюджета, либо рискует не выполнить обязательства перед кредиторами.

Регулирование долга представляет собой процедуру балансирования рисков бюджета по долгам и регулирования долга в соответствии с ограничениями, установленными федеральным законодательством и законодательством региона.

#### ***6.4. СХЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСАМИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ***

##### ***6.4.1. Бюджетная ссуда на финансирование инвестиционного проекта.***

1. Бюджетная ссуда на финансирование социального инвестиционного проекта (СИП) должна быть целевой. Цель ее должна быть строго сформулирована. Показатели результата – быть измеримыми.

Результат финансирования СИП, таким образом, должен состоять в том, чтобы показатели результата находились в установленных пределах.

Пусть, например, некоторое предприятие испытывает финансовые трудности и может закрыться, в результате чего 1000 человек окажутся безработными.

Предприятию предоставляется отсрочка платежей в бюджет. Цель этой отсрочки социальна – удержать предприятие от разорения, сохранить рабочие места в количестве, скажем, не меньшем, чем 800.

Помимо указанной социальной цели еще имеется коммерческая цель бюджетной ссуды – развитие производства.

2. Бюджетная ссуда на финансирование коммерческого инвестиционного проекта (КИП) должна быть бюджетно-эффективной. Это означает, что объем бюджетного эффекта от реализации проекта, отнесенный к сумме выплаты долга (вместе с процентами и расходами по обслуживанию долга) должен быть не ниже некоторого норматива бюджетной эффективности, установленного с целью рационального использования ресурса выплаты долга и обеспечения экономического роста в регионе.

Напомним, что бюджетным эффектом от реализации проекта называется сумма дополнительных доходов бюджета и экономии бюджетных расходов, полученных от реализации проекта.

Заметим, что для большинства КИП отсутствует экономия бюджетных расходов, как результат их реализации. Тогда говорят о доходности КИП. Выдача бюджетной ссуды для финансирования КИП должна производиться только тогда, когда бюджетная доходность КИП оказывается не ниже норматива бюджетной доходности.

#### **6.4.2. Отсрочка налоговых платежей**

Отсрочка налоговых платежей представляет собой неявную бюджетную ссуду. Сумма отсрочек налоговых платежей представляет собой скрытый долг.

Удобство указанной формы предоставления бюджетной ссуды состоит в том, что она нигде не проходит по документам отчетности, как бюджетная ссуда, следовательно, не является формально долгом, следовательно, не попадает под законодательные ограничения долга.

Неудобство этой формы бюджетной ссуды состоит в том, что она слабо контролируется и, как следствие, плохо учитывается. О ее бюджетной эффективности никто никогда не беспокоится.

Получившее отсрочку платежей предприятие не рассматривает ее как бюджетную ссуду, по которой, вообще говоря, надо платить немалые ссудные проценты. Предприятия рассматривают отсрочку платежей в бюджет не как финансовую, а как своего рода организационную помощь.

Администрация, предоставляющая отсрочки, тоже не рассматривает их с формальной точки зрения как бюджетную ссуду, не требует никаких документов, которые обычно предоставляются при предоставлении бюджетной ссуды, не проверяет способность вернуть в бюджет заемные средства.

Предлагается либо отказаться от отсрочки платежей, либо оформлять их в точности так же, как оформляются бюджетные ссуды, рассчитывая бюджетную эффективность этой операции.

Для коммерческих случаев необходимо требовать, чтобы бюджетная эффективность отсрочки платежей (рассматриваемых, как бюджетная ссуда) оказывалась не меньше норматива минимальной бюджетной обеспеченности.

Для коммерческих случаев необходимо требовать, чтобы достигались соответствующие социальные параметры.

#### ***6.4.3. Бюджетная ссуда на финансирование банковской гарантии***

Некоторые банки продают свои гарантии в том случае, если хорошо знают заемщика и его инвестиционный проект. Класс этих банков достаточно высок, чтобы под их гарантию проект мог получить кредит. Возврат ссуды бюджету производится с первого транша кредита.

В этом случае бюджетная ссуда может быть краткосрочной – всего на несколько месяцев между моментом перечисления ссуды из бюджета банку-гаранту и моментом возврата ссуды из первого транша.

Такого рода бюджетные ссуды, как правило, имеют высокую бюджетную эффективность. Например, проект создания производства гуминовых концентратов в объеме 480 тонн в год требует кредита, который может быть получен под банковскую гарантию первоклассного банка. Такой банк имеется. Он согласен дать гарантию, но при этом просит за нее 30 тысяч долларов. Реализация проекта по нашим предварительным расчетам даст дополнительных доходов в бюджет в объеме 150 тысяч долларов в год. Следовательно, доходность такого проекта равна 500%.

Такого рода случаи уникальны. Администрация, их независимые эксперты должны немедленно реагировать на такого рода случаи.

Ссуда может быть предоставлена из резерва губернатора или из специального фонда, который должен быть создан для таких целей.

#### ***6.4.4. Бюджетная ссуда или бюджетная гарантия под залог государственного имущества***

Часть ликвидного имущества, за исключением денежных средств (они учтены в бюджете), может быть передана в залог.

В этом случае согласованная с залогодержателем стоимость заложенного имущества учитывается в финансовом плане в резерве управляемых гарантированных доходов, а также в балансе активов и пассивов. В последнем случае переданные в залог ликвидные активы помечаются, как замещенные кредитом, предоставляемым залогодержателем.

Кредит залогодержателя предоставляется либо Администрации, которая в свою очередь передает бюджетную ссуду заемщику, либо кредит непосредственно передается заемщику по бюджетной гарантии, обеспеченной залогом.

#### ***6.4.5. Бюджетная гарантия под залог выделенных бюджетных ассигнований***

Для того, чтобы данная схема могла действовать на период нескольких лет, необходимо внедрять в практику, хорошо освоенную в США технику принятия законов об ассигнованиях, выделяемых по целевой статье на длительный период.

Если законом принято решение о выделении ассигнований на проведение мероприятия, осуществляемого некоторым лицом, то Администрация может данному лицу выдать бюджетную гарантию того, что данное лицо получит денежные средства в установленном объеме на указанное мероприятие.

Гарантия может быть выдана в том случае, если бюджетные ассигнования выделены на финансирование защищенной статьи расходов бюджета.

Например, школа может провести ремонт летом и в кредит, хотя средства на ремонт здания будут выделены только зимой.

Фирма, занимающаяся строительством дорог, может купить оборудование в кредит, полученный под гарантию доходов, которые она получит после того, как построит дороги и получит оплату госзаказа.

#### ***6.4.6. Бюджетная гарантия под залог будущих доходов бюджета за вычетом обязательных бюджетных расходов***

Регион может поручиться, что если заемщик не выполнит свои обязательства перед кредитором, то он остаток платежей по долгу выплатит из бюджета. При этом заемщик превратится в должника региона.



Если отнять от гарантированных бюджетных доходов обязательные расходы, то оставшаяся сумма может быть использована для того, чтобы застраховать потери бюджета от уплаты долга за заемщика.

Эта схема обладает следующими преимуществами, по сравнению с финансированием инвестиционных проектов путем получения кредита бюджетом и предоставления бюджетных ссуд:

(1) Ход реализации проекта контролируется не только Администрацией, но и кредитором. Контроль реализации проекта со стороны кредитора, в большинстве случаев, можно считать более профессиональным.

(2) Заемщик участвует в поиске более выгодного кредитора, использует для этой цели свои организационные возможности и личные связи.

(3) Бюджетная ссуда может выступать в качестве ресурса выплаты долга, который может использоваться для получения заемщиком кредита в большем объеме, чем данная бюджетная ссуда.

Эта схема не может использоваться с целью финансирования бюджетных расходов в кредит, не имеющих бюджетную эффективность выше нормативной, кроме исключительных случаев, которые должны устанавливаться региональным законом.

Финансирование инвестиционных проектов, бюджетная эффективность которых ниже установленного норматива, обеспечивающего рост экономики означает недоиспользование важного бюджетного ресурса – ресурса выплаты долга.

#### ***6.4.7. Бюджетная гарантия под залог возможного займа региона***

1. Администрация предъявляет кредитору веские доказательства того, что в случае, если заемщик, получивший бюджетную гарантию, не выполнит своих обязательств перед кредитором, то Администрация имеет возможность осуществить дополнительный заем средств, из которых будут выплачены все долговые обязательства заемщика.

Свидетельством того, что Администрация имеет возможность осуществить дополнительный заем средств в необходимом объеме могут быть договоренности с теми финансовыми учреждениями, которым доверяет данный кредитор.

Указанная возможность означает, что Администрация по сути располагает скрытым и бесплатным резервом бюджетных средств, который может быть задействован в любой момент.

2. Эффективность использования такого резерва может быть просто потрясающей, потому что этому резерву вовсе не обязан доверять кредитор.

Кредитору Администрация показывает совершенно другой источник покрытия долговых обязательств, которые Администрация не собирается использовать, но которому полностью доверяет кредитор.

Возьмем крайний пример. Санкт-Петербург может оформить часть набережной Невы или часть территории центра города в залог. Неважно, что будет оформлено в залог. Важно, (1) что эта недвижимость будет высоко оценена кредитором, и (2) что на самом деле Санкт-Петербург не собирается выплачивать долг путем продажи этой недвижимости, а только (а) доверяет своим возможностям по выплате долга и (б) доверяет тем потенциальным кредиторам, которые могут выручить Санкт-Петербург в случае возникновения неожиданных потерь бюджета.

То есть Санкт-Петербург должен выделить то имущество, которое он ни при каких обстоятельствах не собирается продавать и заложить это имущество, имея в виду совершенно другие источники доходов на крайний случай.

3. В качестве источника выплаты долга может быть использована та часть бюджетных расходов, которая на практике никогда задействована не будет, но которой точно доверяет кредитор.

4. Важным резервом выплаты долга в крайних случаях является возможность продавать ценные бумаги региона.

К ценным бумагам относятся в первую очередь облигации региона, которые могут быть проданы в случае необходимости быстро выплатить долги.

#### **6.4.8. Облигации региона**

1. Достоинством облигаций является то, что пределы изменения объемов их продаж могут быть спрогнозированы, хотя при этом обязательства по ним могут быть более или менее тяжелыми для бюджета.

Обязательства по облигациям не будут тяжелыми, если этот источник не исчерпывать до критической точки, когда спрос на облигации начинает падать. Образно выражаясь, в колодце всегда должна оставаться вода.

Администрация никогда не должна использовать до конца все возможности продажи ценных бумаг региона, всегда должен оставаться резерв по продаже облигаций без существенного повышения процента.

Облигации – специфический источник заемных средств для региона. Его выгода состоит в том, что он в широких пределах контролируется Администрацией, поэтому может быть использован в качестве необъявленного резерва финансовых средств для оплаты долговых обязательств в экстремальных ситуациях.

В противоположность облигациям, кредитных ресурсов, которыми располагают международные финансовые институты, – целый океан. Но регион управляет этими ресурсами лишь в ограниченной степени. Поэтому, имеет прямой смысл использовать облигации не как источник финансовых средств, а как способ страхования бюджетных рисков, которые возникают по его долговым обязательствам.

Например, если коэффициент рискованности проекта, получившего бюджетную гарантию в объеме 10 миллионов долларов, равен 0,5, то это означает, что возможность увеличения продаж облигаций на 5 миллионов долларов обеспечивает выдачу бюджетной гарантии в объеме 10 миллионов долларов. Мы видим, что непроданные облигации, благодаря их управляемой со стороны возможности их продать в заданном объеме и в заданные сроки, обладают способностью привлекать кредиты в большем объеме, чем их стоимость.

2. Надо отметить, что не для всех кредиторов является бесспорным возможность продать облигации в заданном объеме. Это и не нужно. Для привлечения кредитов нужно использовать то, во что может поверить кредитор. А страховать регион будет себя тем, во что свято верит сам.

Привлекать кредиты можно всем, чем угодно. Это может быть самой фантастической вещью – например, заработная плата работников Комитета финансов или здания Смольного. Неважно, что Санкт-Петербург, например, не собирается реально продавать здания Смольного или лишать сотрудников Комитета финансов заработной платы. Важно, что кредитор под ликвидную недвижимость или под гарантированно обеспеченную финансами статью бюджета точно даст кредит, а в случае возникновения бюджетных потерь будут проданы облигации в дополнительном объеме.

3. Если объем проданных облигаций «на пределе», то есть дальнейшее увеличение объема продаж может потребовать повышения процента, то

полезно начать выкупать облигации, беря при этом деньги в кредит. Эту операцию предлагается называть замещением облигаций кредитом.

Замещение облигаций кредитом – это замещение финансовых ресурсов из ограниченного источника финансовыми ресурсами из ограниченного источника, ценного своей предсказуемостью и управляемостью.

Например, если Санкт-Петербург планирует 10 миллионов долларов на выплату облигаций и вместо этого возьмет 10 миллионов долларов в кредит, то Санкт-Петербург сможет дать бюджетной гарантии в объеме 20 миллионов долларов на инвестиционные проекты с коэффициентом риска 0,5 или 40 миллионов долларов на инвестиционные проекты с коэффициентом риска 0,25. Таков эффект замещения облигаций кредитом.

#### ***6.4.9. Использование акций, принадлежащих региону***

Акции являются также источником финансовых ресурсов в прогнозируемом объеме, если регион реально производит мониторинг деятельности предприятий, акциями которых он владеет.

Если акции имеют прогнозируемую котировку, то может быть спрогнозирован объем средств, который можно выручить от продажи акций в случае необходимости выплатить долг.

Проблема прогнозируемости доходов от продажи акций возникает вследствие того, что предприятия прячут свои прибыли, и у нас еще не налажена региональная практика управления акциями и получения доходов по ним.

#### ***6.4.10. Использование резервов бюджета***

1. Бюджетные резервы помимо того, что могут приносить высокие доходы, обладают повышенной ликвидностью, следовательно, могут использоваться с целью обеспечения заемных средств.

Однако хранить большой запас денег не выгодно. Эти деньги выгоднее вложить в мероприятие, которое приносит больше доходов, чем проценты по вкладам, либо вложить в капитальные мероприятия таким образом, чтобы неизрасходованная часть ассигнований могла бы быть использована на погашение рискованных обязательств по выплате долга.

2. В небольшом количестве денежные резервы необходимы для заполнения краткосрочных кассовых разрывов в процессе исполнения бюджета. В этом качестве с запасом денег конкурирует краткосрочный кредит. Выигрывает то,

что более выгодно – платить ли проценты по краткосрочному кредиту, или отказываться от упущенной выгоды от использования запаса денег.

3. В использовании запаса денег большую роль играет организационный момент. Если кассовые разрывы возникают непредсказуемо и буквально каждый день, то для их заполнения необходимы денежные резервы.

Для заполнения крупных кассовых разрывов и компенсации сезонных рассогласований доходов и расходов бюджета запас денег оказывается слишком дорогим по сравнению с краткосрочными кредитами.

4. Для финансирования краткосрочных сверх эффективных мероприятий бюджету выгодно предоставить ссуду из резерва денежных средств, например из резервного фонда бюджета.

Но если таких мероприятий достаточно много, то лучше учредить специальный фонд и направить в него заемные средства. В этом случае получится, что регион обеспечивает мелкие высокоэффективные мероприятия бюджетными ссудами из заемных средств.

#### ***6.4.11. Целевое финансирование инвестиционного проекта из бюджета***

Расходы бюджета на финансирование коммерческих мероприятий имеют смысл только тогда, когда они успешно конкурируют с бюджетными ссудами и бюджетной гарантией.

В этом случае они могут финансироваться также за счет заемных средств.

Примем, что бюджетная эффективность бюджетной гарантии, рассчитанная к объему выданной бюджетной гарантии, равна бюджетной эффективности бюджетной ссуды, рассчитанной к объему ссуды.

Пусть процент потерь бюджета от невозврата долга заемщиками вместе с расходами по обслуживанию заемных средств составляют 20% от объема увеличения долга (от объема бюджетной гарантии или от объема бюджетной ссуды). 20% – это максимальная норма бюджетных потерь от обеспечения предприятий финансовыми средствами за счет долга. Если реальные бюджетные потери окажутся большими, то это говорит, либо о коррупции в органах власти, либо о полном неумении управлять долгом.

В этом случае бюджетная эффективность прямого финансирования коммерческих мероприятий должна равняться 5-кратной бюджетной

эффективности бюджетных гарантий или 5-кратной бюджетной эффективности бюджетной ссуды.

Например, если принять, что минимальная бюджетной эффективности бюджетной гарантии и минимальная бюджетная эффективность бюджетной ссуды равны 25%, то минимальная бюджетная эффективность прямого финансирования коммерческих мероприятий должна равняться 125%.

Мы видим, что механизм предоставления бюджетной ссуды или бюджетной гарантии проекта многократно более эффективен, по сравнению с механизмом прямого бюджетного финансирования проекта.

2. Тем не менее, эффективность механизма прямого бюджетного финансирования КИП может быть существенно повышена за счет следующих мероприятий:

(а) прямое бюджетное финансирование должно иметь характер инвестиции, в результате которой регион получит ценные бумаги предприятия, реализующего проект, и дополнительные доходы по этим ценным бумагам;

(б) вложения могут быть использованы как налоговый кредит, когда в течение установленного срока регион получает минимальный процент по ценным бумагам, которые покупает;

(в) ценные бумаги могут быть использованы для привлечения заемных средств.

Использование ценных бумаг может несколько повысить эффективность бюджетных инвестиций, но разумеется не в разы и не в десятки раз, как это позволяет сделать использование механизмов бюджетных ссуд и бюджетных гарантий.

Механизм бюджетных инвестиций очень громоздок, требует значительных усилий чиновников и с этой стороны вряд ли оправдан, если речь не идет о крупных вложениях и о создании унитарных предприятий.

Механизм бюджетных инвестиций может быть оправдан в тех случаях, когда путем инвестиций создаются производства, для которых прибыль – не является главной целью, а приоритетными являются социальные цели.

#### **6.4.12. Сравнительная эффективность инвестиций**

Когда речь идет о бюджетной ссуде или о гарантии бюджета, то выше было определено понятие бюджетной эффективности на единицу объема бюджетной гарантии или единицу объема бюджетной ссуды.

Но бюджетная ссуда или бюджетная гарантия приводят к дополнительным расходам бюджета по обслуживанию бюджетной ссуды или бюджетной гарантии. Кроме того, если для предоставления бюджетной ссуды необходимо взять дополнительный кредит, то в дополнительные расходы входят также расходы по обслуживанию вновь возникшего долга. Из указанных расходов бюджета необходимо вычесть процент по бюджетной ссуде и плату за бюджетную гарантию, которые вносит заемщик.

В расходы бюджета по предоставлению бюджетной гарантии входят рискованные потери бюджета в случае невыполнения заемщиком своих обязательств перед кредитором.

В расходы бюджета по предоставлению бюджетной ссуды входят рискованные потери бюджета в случае невыполнения заемщиком своих обязательств перед бюджетом.

Сумма средне-вероятных потерь бюджета, возникших в результате предоставления бюджетной ссуды или бюджетной гарантии, представляет собой дополнительные бюджетные расходы, которые вполне можно сравнивать с бюджетными инвестициями.

Если считать, что расходы бюджета по предоставлению бюджетных гарантий и бюджетных ссуд составляют 20% от стоимости бюджетной гарантии и объема бюджетной ссуды, то эффективность бюджетных расходов для того, чтобы она могла быть сопоставлена с бюджетной эффективностью бюджетных гарантий и бюджетных ссуд, должна быть умножена на 5. Сравним, например, эффективность бюджетной инвестиции с эффективностью бюджетной гарантии.

Эффективность бюджетной инвестиции равна среднегодовому дополнительному бюджетному эффекту, деленному на объем инвестиции. Пусть она достаточно велика и составляет 100%. Это означает, что при инвестициях в объеме 1 миллион долларов бюджет получит среднегодовой дополнительный эффект 1 миллион долларов.



Эффективность бюджетной гарантии равна среднегодовому дополнительному бюджетному эффекту, деленному на объем бюджетной гарантии. Пусть она составляет 40%. Это не очень высокий норматив. Реальные инвестиционные проекты имеют значительно более высокую бюджетную эффективность. Это означает, что при бюджетных потерях в объеме 1 миллион долларов бюджет предоставляет бюджетную гарантию в объеме 5 миллионов долларов и получит среднегодовой дополнительный эффект 2 миллиона долларов.

Мы видим, что эффективность расходов бюджета по предоставлению бюджетных гарантий значительно выше, чем при инвестировании средств.

То же самое можно сказать об эффективности расходов бюджета по предоставлению бюджетных ссуд.

#### **6.4.13. Налоговые льготы, дотации и субвенции бюджета**

1. Установление льготы предприятию или организации по любому из налогов в рамках действующего законодательства, в части, зачисляемой в бюджет, означает в точности то же самое, как если бы бюджет выдавал этому предприятию или организации дотацию.

Недостатки налоговой льготы хорошо просматриваются, если ее сравнивать с государственной дотацией предприятию.

Дотация может производиться в самой различной форме, в том числе в точно той форме, в которой производится налоговая льгота. Ограничений на форму предоставления дотации не существует. Однако дотация радикально отличается от налоговой льготы следующим.

(а) Государственная дотация планируется в бюджете и ее фактическое исполнение показывается в бюджетной отчетности. Имеется роспись государственной дотации по отдельным предприятиям и организациям.

Сумма налоговой льготы не планируется в бюджете, и ее фактическое исполнение показывается в бюджетной отчетности. Оценка потерь доходов бюджета по налоговым льготам производится лишь приближенно.

(б) Можно говорить об экономической эффективности и о бюджетной эффективности государственной дотации, если удастся точно установить, куда дотационные средства были вложены.

Гораздо труднее говорить об экономической эффективности и о бюджетной эффективности налоговой льготы, по которой ведется слабый учет, даже в том

случае, когда ясно указано, что средства налоговой льготы направляются, например, на развитие производства.

Нельзя сказать, что недостатки налоговой льготы можно исправить, если грамотно вести ее планирование и учет исполнения. Если это все делать, как следует, то она превратится в государственную дотацию. Так что можно смело отрицать «на корню» все налоговые льготы на том основании, что их рациональной формой могут быть государственные дотации.

2. Дотация – форма безвозмездного финансирования, при которой не устанавливается конкретная цель расходов, хотя может быть установлено общее направление расходов, например, на развитие производства.

Цель «на развитие производства» примерно так же обща, как например, цель «на все хорошее». Поэтому не стоит говорить о целевом характере дотаций.

Целевых дотаций не существует. Для обозначения целевых безвозвратных и безвозмездных вложений Бюджетный Кодекс Российской Федерации (статья 6) предусматривает иной термин – субвенция.

Но налоговые льготы не могут сравниваться с субвенциями, так как использование налоговых льгот не может носить такой твердо целевой характер, как использование субвенций. Налоговые льготы можно сравнивать только с бюджетными дотациями.

Бюджетный Кодекс Российской Федерации (статья 6) не предусматривает дотации юридическому лицу, кроме как бюджетов ниже стоящих уровней власти (см. статья 6 – определение дотации). Не предусматривает по причине очевидной неэффективности государственных дотаций юридическим лицам.

Налоговая же льгота фактически проводит в жизнь неявным путем бюджетные дотации юридическим лицам.

3. Неэффективность и аморальность дотаций хорошо видна, если дотацию сравнивать с государственной инвестицией.

(а) Государственная инвестиция имеет целевой характер. Дотация «бесцельна», то есть дается предприятию без четкого указания цели расходования финансовых средств.

(б) Государственная инвестиция ответственна. Можно говорить о конкретных результатах инвестиции, следовательно, можно производить

контроль эффективности инвестиции. Контроль эффективности дотации попросту невозможен.

(в) Государственная инвестиция средств в предприятие – форма вложения, при которой государство получает доход от вложения. Дотация означает подарок предприятию от государства. Одаривать одни предприятия за счет средств, которые собираются с других – по меньшей мере аморально.

(г) Результатом коммерческой государственной инвестиции на предприятии является прирост объема производства, следовательно, прирост доходов бюджета. Поэтому можно говорить о бюджетной эффективности государственной инвестиции.

О бюджетной эффективности государственной дотации можно говорить только в том случае, если удастся точно установить, куда дотационные средства были вложены, какой прирост производства и какой бюджетный эффект был достигнут в результате использования дотационных средств.

Оценить бюджетную эффективность государственной дотации можно лишь в том случае, если она имеет целевой характер, то есть строго говоря, уже не является дотацией. Обычно дотация не имеет целевого характера и проверить, как были использованы дотационные средства, не представляется возможным.

4. Эффективность дотации производства крупных групп продуктов сомнительна. Например, в некоторых европейских странах дотируется производство сельскохозяйственной продукции, производство питания или детского питания. Продукты питания считаются предметами первой необходимости. Поэтому их дотирование является мерой, направленной на выравнивание уровня жизни населения.

Однако, это не самый лучший способ выравнивания уровня жизни населения, поскольку дотации увеличивают налоги, следовательно, делают более дорогой не дотируемую продукцию. Неравенство в уровне потребления граждан не дотируемой продукции усиливается. В голодающих странах приоритет продуктов питания относительно других потребительских товаров достаточно высок, поэтому дешевое питание – фактор, который действительно выравнивает качество жизни граждан. Но, ни Россию, ни, тем более, европейские страны нельзя назвать голодающими странами. Здесь приоритет продуктов питания не выше, чем приоритет одежды или расходов на общественный транспорт.

5. Если дотация производства питания имеет хоть какой-то смысл, с которым можно, тем не менее, спорить, то дотация группам предприятий по каким-либо признакам полностью лишена какого-либо смысла.

Дотация предприятиям в условиях социализма имела смысл государственных вложений, которые концентрировались в нужное время и в нужном месте. Например, предприятие, осваивавшее новую технику, получало налоговые льготы на этот действительно сложный для предприятия период.

Система дотаций в социалистические времена подменяла инвестиционную систему. Дотации означали государственные инвестиции. Но в те времена все предприятия были государственными. Поэтому перераспределение средств между ними было нормальным правом государства.

В условиях капитализма дотация отдельному предприятию означает, что государство влезает в карманы граждан и перераспределяет средства между ними. По-моему, это полный абсурд!

6. Имеется распространенное мнение, что новое предприятие, «пока оно не встало на ноги» надо максимально освобождать от налогов, что «сначала трава должна подрасти, а потом ее уже надо косить».

#### **6.4.14. Ускоренная амортизация**

Предприятиям можно разрешить принять систему ускоренной амортизации – это сократит налог на прибыль в тот момент, когда предприятие особо остро в ней нуждается. По смыслу ускоренная амортизация – это беспроцентная бюджетная ссуда новому предприятию с целью быстрой постановки его на ноги.

Если предприятие выпускает очень нужную для государства продукцию и испытывает временные финансовые трудности, то можно смело утверждать, что эти трудности у этого предприятия от отсутствия финансового (помесячного) планирования. Бюджет может помочь такому предприятию небольшой (до 100 тысяч долларов США) краткосрочной бюджетной ссудой на том условии, что предприятием будут немедленно приняты самые радикальные меры по налаживанию финансового планирования, и что больше такого не повторится.

Если предприятие работает устойчиво, но ему необходимы средства на создание нового производства, причем собственники этого предприятия владеют интеллектуальной собственностью, либо условиями, которые позволяют это производство создать быстрее, чем «с чистого листа», тогда это

предприятия нуждается не в льготах, а в бюджетной гарантии, в бюджетной ссуде, в государственных инвестициях, либо в государственном инвестиционном кредите.

Если предприятие испытывает серьезные финансовые трудности долгосрочного характера, то льготы ему тем более не помогут. Если в целом коллектив предприятия здоровый, и предприятие не может наладить нормальное производство только по причине отсутствия элементов современных технических средств, когда вся технологическая система работает хорошо, то такому предприятию может быть оказана поддержка в форме инвестиций или инвестиционным кредитом в небольшом объеме, с приобретением регионом ценных бумаг этого предприятия на инвестированную сумму.

Если предприятию для его полного оздоровления необходимы значительные финансовые вложения (в объеме, превышающем 2 миллиона долларов), то возникает опасность того, что неэффективное предприятие вместо того, чтобы обанкротиться и высвободить ресурсы для других, более здоровых, коллективов, начнет поправлять свои запущенные дела за счет государственной поддержки.

Если требуемые вложения достаточно велики (свыше 2 миллионов долларов), то возникает сомнение в том, стоит ли эти средства вкладывать в старое предприятие, не создать ли новое за эти деньги.

Мы видим, что трудно придумать случаи, в которых были бы выгодны льготы по налогообложению.

#### **6.4.15. Вексель региона**

1. Вексель может быть использован в качестве инструмента привлечения кредита. Вексель может быть выдан предприятию или организации в следующих случаях:

(1) если расходы бюджета на финансирование деятельности данного предприятия или организации входят в состав защищенных статей расходов бюджета;

(2) если расходы бюджета на финансирование деятельности данного предприятия или организации входят в состав гарантированных расходов бюджета; в этом случае вексель является гарантией;

(3) если, по каким-либо причинам, регион оказался должен данному предприятию или организации.

2. Вексель может быть продан, заложен или использован в качестве инструмента привлечения кредита.

Так что вексельное обращение несомненно способствует развитию экономики региона.

Например, предприятие получило госзаказ на строительство дороги в регионе. Строительство начинается в июле, а технику необходимо закупить в июне. Комитет финансов может внести данный госзаказ в список обязательных бюджетных расходов на этот год и выдать данному предприятию вексель со сроком погашения в момент авансовых платежей. Предприятие может заложить данный вексель в банке и взять кредит на покупку техники под залог данного векселя.

#### ***6.4.16. Использование механизма банковской гарантии для привлечения кредитов***

1. Банковская гарантия в соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации (статья 368) может быть выдана банком, иным кредитным учреждением и страховой организацией. Здесь для конкретности будет говориться о банке в качестве гаранта.

Однако, договор бюджетной гарантии сложен для поиска кредитора, осуществляемого финансовым посредником. Никто из банкиров не знает возможностей бюджета. Но все финансовые структуры в МФС хорошо представляют себе возможности, например, Центрального Банка РФ. Пользуются доверием кредиторов и другие банки.

Эти банки по бюджетным гарантиям могут выдавать банковские гарантии, под которые уже гораздо проще будет искать кредиты.

2. Если имеется крупный проект, то под него можно найти кредитное обеспечение и без посредника, предоставляющего банковскую гарантию. Но если имеется множество мелких проектов, то их обеспечение кредитами выходит за рамки возможностей Администрации.

Небольшим проектам придется либо искать кредиты самим, либо использовать финансовых посредников. В любом случае переговоры могут проводиться только с теми банками, которые имеют представительства в Администрации. Использовать банковскую почту будет невозможно потому,

что никакого ответственного документа, подобного банковской гарантии, который можно было бы послать по банковской почте в финансовые структуры МФС, не существует.

Отсылка проекта договора бюджетной гарантии или предварительного письма о намерении Администрации рассмотреть вопрос о возможном предоставлении бюджетной гарантии не будет воспринято в мировых финансовых кругах.

Вопрос радикально решает готовность банка либо искать кредит, либо предоставлять банковскую гарантию в обмен на бюджетную гарантию.

4. Банковская гарантия под бюджетную гарантию может сработать с большим коэффициентом усиления по следующим причинам:

(1) Поиск кредита под банковскую гарантию, благодаря понятности и общепризнанности в международных финансовых институтах этой формы обеспечения обязательств и благодаря использованию банковской почты, облегчается в тысячи раз. Кредит окажется куда более дешевым, даже несмотря на посредничество гаранта.

(2) Гарант быстро научится разбираться в проектах. Очень скоро он накопит квалификацию по проектам и сократит личный риск при предоставлении гарантии. В результате плата за предоставление гарантии будет понижена, а процент обеспечения проектов бюджетными гарантиями радикально сократится (не менее, чем в два раза, или еще больше, потому что 25% бюджетной гарантии - это достаточная доля бюджетной гарантии для обеспечения приличного проекта, реальный риск гаранта будет небольшим).

(3) Бюджетная гарантия будет предоставляться гарантам, которые далеко не всегда будут кредиторами. Это практически означает, что будет разорван порочный круг: кредитора не найти без поручителя, а бюджетную гарантию невозможно будет предоставить без кредитора.

#### **6.4.17. Страхование проекта**

1. Различные страховые организации страхуют случаи, которые могут привести к невыполнению обязательств заемщика перед кредитором.

Чем больше застраховано случаев, чем плотнее эти случаи охватывают все варианты случайных событий, тем больше страховка становится похожей на банковскую гарантию.



2. Страховая организация в соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации может выдавать банковские гарантии. Таким образом, все сказанное о гарантах в предшествующем пункте верно также для страховых организаций.

3 В итоге можно сказать, что механизм страхования сокращает потребность предприятий в бюджетной гарантии и в бюджетных ссудах, повышает их способность привлекать кредиты и делает их менее зависимыми от государства.

#### **6.4.18. Лизинг**

1. Многие иностранные банки начали активно предлагать предприятиям-клиентам возможность приобретения необходимого оборудования с помощью лизингового соглашения, по которому банк покупает оборудование и сдает его в аренду своему клиенту.

Клиент, пользующийся услугами по лизингу оборудования, должен вносить лизинговые платежи, которые в конечном счете полностью покрывают стоимость закупленного и сданного в аренду оборудования, нести ответственность за любой ремонт и оплачивать связанные с эксплуатацией оборудования налоги.

В ряде стран с конца 80-х было разрешено банкам оставлять в собственности некоторые из активов, арендованных клиентами, по истечению срока аренды. Это выгодно и банкам и клиентам, так как в качестве собственника сданного в аренду оборудования банк может списывать часть его стоимости ради получения дополнительных налоговых льгот.

2. Лизинг оборудования снижает нагрузку с бюджета по предоставлению бюджетной гарантии, по предоставлению бюджетных ссуд на сумму оборудования, которое получено по лизингу, повышает их способность привлекать кредиты и делает их менее зависимыми от государства.

3. Вместе с тем необходимо отметить, что потребность в бюджетной гарантии на часть вложений в проект сохраняется и в том случае, когда основные активы предприятия получены по лизинговому соглашению.

Это происходит по следующим причинам:

(1) По лизингу поставляется только часть активов, вернее, часть основного оборудования. Часть оборудования приходится приобретать в кредит.

(2) По лизингу невозможно покрыть расходы по подготовке территории и строительству зданий и сооружений предприятия.

(3) По лизингу невозможно покрыть расходы по приобретению оборотных средств.

(4) По лизингу необходимо 10-20% стоимости оборудования оплачивать авансом.

#### **6.4.19. Залог фирменных активов. Повышение ликвидности передаваемого под залог имущества**

1. Ликвидные активы предприятия могут быть оформлены в залог с целью обеспечения кредита. Это снижает нагрузку с бюджета по предоставлению бюджетной гарантии или бюджетной ссуды.

Получение кредита под залог – это совершенно иной, даже с психологической точки зрения, механизм взаимодействия заемщиков и кредиторов. Заемщик убеждает не качеством своих разработок, не расчетами бюджетной эффективности и не связями, как это происходит в случае предоставления бюджетной гарантии, а своими реальными активами, которые можно «пощупать», которые подавляющему большинству банкиров гораздо понятнее, чем тонкости бюджета.

Выгода использования активов предприятий в качестве залогов не только в этом.

(а) Отпадает потребность в сложнейшей бюрократической волоките по оформлению документов и получению бюджетной гарантии. Экономится время и силы депутатов и чиновников.

(б) Экономятся силы и нервы предпринимателей в результате сокращения общего времени их общения с чиновниками.

(в) Отношения между кредитором и заемщиком становятся более простыми и более ответственными, потому что кредитор более доверяет оценке стоимости реальных активов, чем тонким расчетам заемщика по бизнес плану.

Подводя итог, можно сказать, что использование ликвидных активов делает предприятия более независимыми от государства и от их неумения планировать финансы, активизирует главные преимущества бизнесменов (как

заемщиков, так и кредиторов) – их связи, организационный разворот и интуицию.

2. Для эффективного использования активов в качестве залога, необходимо, чтобы эти активы оценивались достаточно дорого на мировом рынке.

Коэффициентом ликвидности активов предприятия называется соотношение между реальной рыночной стоимостью этих активов и расчетной стоимостью этих активов (стоимость на момент покупки за вычетом износа).

На текущую рыночную стоимость товаров оказывает влияние не только потребительские свойства продукции, но и (1) вера покупателей в то, что эти свойства можно удостоверить, (2) реальный доступ покупателей к товарам.

Например, предприятие может быть собственником леса и утверждать, что данный лес оно может продать по мировым ценам и вернуть долг. То есть лес заемщик предлагает использовать в качестве залога, оценивая его стоимость по мировой цене. Но кредитор с этим не согласится. Он укажет на то, что свойства леса трудно удостоверить, поскольку отсутствует уважаемая организация, которая может проверить его качество. Он укажет также, что права собственности на лес надо также проверить, и что рубка и особенно вывоз леса может превратиться в проблему в результате каких-либо политических изменений.

В результате кредитор оценит лес с коэффициентом ликвидности 0,3 и будет прав.

3. Можно существенно повысить ликвидность активов предприятий в регионе и тем самым повысить способность экономики привлекать кредиты.

4. Ни в коем случае не должно складываться впечатление, что если предприятие не имеет ликвидных активов, которые можно передать в залог, то такое предприятие «недостойно» бюджетной гарантии или предоставления бюджетной ссуды.

Все как раз наоборот. Предприятия, имеющие ликвидные активы не нуждаются в поддержке бюджетной гарантией и не должны их получать по следующей причине. Бюрократические трудности по получению бюджетной гарантии сегодня настолько велики, что если предприятие имеет возможность оформить значительную часть кредита под залог своих активов и не делает этого, то у него скорее всего нет хорошего проекта, и оно боится рисковать.

## **6.5. РАЗРАБОТКА ДОЛГОСРОЧНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНА С УЧЕТОМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ КОММЕРЧЕСКИХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ**

### **6.5.1. Вводные замечания**

1. Сейчас в бюджетах РФ горизонтом планирования для среднесрочного плана-прогноза является 3-х летний период, включая текущий год.

Этот период представляется недостаточным по следующим основным причинам:

(1) Срок выплаты долга для многих проектов составляет 4-5 лет от начала финансирования. Но момент начала финансирования может наступить не в текущем и даже не в следующем году. Если он наступит в конце следующего года, то срок выплаты долга по проекту выпадает из среднесрочного финансового плана, а решение о предоставлении бюджетной гарантии необходимо принимать на его основе.

(2) Показанный в бизнес проекте срок выплаты долга основан на том, что выдерживаются базовые параметры проекта. В случае отклонения в худшую сторону показателей проекта от базовых возникают потери бюджета, учет которых выходит за рамки базового периода выплаты долга по проекту.

(3) Финансовый план – это агрегат, который имеет дело не с отдельными проектами, а с производственной программой, в которой находятся и долгосрочные проекты. Их влияние необходимо учесть, поскольку отдаленные крупные бюджетные риски необходимо обеспечивать резервированием бюджетных средств в более ранние периоды.

(4) Основные бюджетные пропорции, темпы роста экономики тесно связаны с бюджетной доходностью и жизненным циклом инвестиционных проектов, финансируемых за счет заемных средств. Бюджетную эффективность и доходность инвестиционного проекта невозможно рассчитать за период, меньший, скажем, 6-8 лет даже для проектов с периодом окупаемости в пределах 4-5 лет. Таким образом, даже для быстро окупаемых проектов период финансового планирования не может быть меньше 6-8 лет.

(5) Бюджетные пропорции невозможно привести в соответствие с требованиями экономического роста в течение срока, меньшего, чем 4-5 лет. Но эти пропорции должны успеть показать свою эффективность. Это еще в 3-5 лет.

### ***6.5.2. О проблеме доверия кредиторов расчетам, производимым Администрацией***

Долгосрочным прогнозом доходов бюджета, разработкой проекта и исполнением бюджета занимается Администрация. Она выдает бюджетные ссуды, заключает договора бюджетной гарантии и разрабатывает финансовые планы-прогнозы. Следовательно, расчетам именно этого органа должны доверять кредиторы.

Кредиторов, вообще говоря, может быть сотни тысяч. Как увязать методические схемы со всеми кредиторами? Это можно сделать следующим образом:

(1) У всех кредиторов имеется определенная общность представлений, которую необходимо использовать. Одна и та же методика может устроить многих кредиторов.

(2) Среди кредиторов имеются бесспорные лидеры. Это представительства банков, которые дают банковские гарантии проектам, которым предоставлены бюджетные гарантии. Переговоры проводятся в первую очередь с такими лидерами.

(3) Финансовый план может разрабатываться таким образом, чтобы он удовлетворял всем ограничениям, которые возникают по расчетам, произведенным по методикам различных кредиторов.

### ***6.5.3. Понятие кредитоемкости бюджета и факторы, от которых она зависит***

Кредитоемкость бюджета – это способность привлекать кредитные ресурсы, используя для этой цели бюджет, с полной гарантией того, что все обязательства перед кредиторами будут выполнены полностью и в оговоренные сроки.

Кредитоемкость по долгосрочному финансовому плану – это распределение максимального долга по годам долгосрочного периода.

Кредитоемкость за период (год и более) – это объем заемных средств или средств, которые могут быть привлечены за этот период таким образом, чтобы все обязательства перед кредиторами были выполнены полностью и в оговоренные сроки.

Кредитоемкость за период зависит от следующих факторов:

- (1) от распределения долга по годам;
  - (2) от срочности выплаты долга;
  - (3) от условий выплаты процентов (в частности от размера льготного периода);
  - (4) от основных бюджетных пропорций (об этом подробнее в следующих разделах отчета);
  - (5) от бюджетной эффективности (доходности) мероприятий, финансируемых за счет долга;
  - (6) от распределения по годам мероприятий, финансируемых за счет долга;
  - (7) от распределения по годам обязательств по выплате долга у мероприятий, финансируемых за счет долга;
  - (8) от объема и распределения средне вероятных и рискованных потерь у мероприятий, финансируемых за счет долга;
  - (9) от количества мероприятий, финансируемых за счет долга;
- и от других факторов.

#### ***6.5.4. Кредитоемкость бюджета для кредиторов и для Администрации***

1. Кредитоемкость бюджета разделяется на кредитоемкость для Администрации и кредитоемкость для кредиторов.

Кредитоемкость бюджета для Администрации – это кредитоемкость, в которую верит Администрация.

Кредитоемкость бюджета для кредиторов – это кредитоемкость, в которую верят кредиторы.

Сделаем важные замечания.

2. С точки зрения кредиторов, например Европейский Банк Реконструкции и Развития, опасность дефолта такого субъекта Российской Федерации как, например, Санкт-Петербург означает потерю небольшой по масштабам ЕБРР суммы денег, которую, тем более, вряд ли Федеральное правительство допустит по политическим причинам.

Для Санкт-Петербурга дефолт означает политическое поражение: теперь вся Россия перестанет называть Санкт-Петербург «интеллектуальной или культурной столицей», «кузницей управленческих кадров для России», «единственным европейским городом в России» и проч.

В финансовом плане дефолт для Санкт-Петербурга означает прекращение кредитования, переход преимущественно на инвестиции на самых тяжелых условиях и прочие беды.

Получается, что Санкт-Петербург от впадения в дефолт теряет больше, чем теряют кредиторы. Поэтому резервные требования должны быть более жесткими, чем требования кредиторов.

3. Однако, Администрация, вооруженная информацией, получаемой с федерального уровня и со всех структурных подразделений Администрации, располагает неизмеримо большим объемом информации, чем эксперты кредиторов.

Это относится не только к возможностям бюджета, но и к качествам инвестиционных проектов и к другим мероприятиям, которым она оказывает поддержку.

Но главное, что кредитору вовсе не нужно глубоко разбираться в качествах проекта, который поддерживает регион. Ему достаточно знать, что регион, начиная с 1997 года, ежегодно выполняет обязательства за тех заемщиков, за которых он поручился и которые не смогли выполнить свои обязательства перед кредиторами. Ему достаточно знать, что регион никогда еще (в отличие от Российской Федерации) не допускал невыполнения каких-либо обязательств перед кредиторами.

Из сказанного выше вытекает принципиальная возможность того, что оценка Администрацией кредитоспособности может оказаться выше, чем та же оценка, сделанная кредитором.

#### **6.5.5. Горизонт планирования 15 лет. Требование к горизонту планирования в бизнес-проектах**

##### **6.5.5.1. Обоснование горизонта планирования для долгосрочного периода**

Долгосрочный финансовый план должен включать:

- (1) Периоды выплаты долгосрочных обязательств.
- (2) Период, в течение которого использование заемных средств успевает показать свою эффективность, и можно говорить об эффективности инвестиционной политики.
- (3) Период, в течение которого становятся ощутимыми процессы движения основных фондов в регионе, процессы старения инфраструктуры. Это те процессы, которые в обязательном порядке должны быть учтены в



долгосрочной стратегии региона, в основных бюджетных пропорциях, в том числе в доле средств, направляемых на текущие и капитальные расходы бюджета.

При рассмотрении некоторых проектов, следует учитывать реинвестирование из прибыли (двойные, тройные проекты), цикл которого составляет 8-10 лет, но еще проект должен показать после этого свою эффективность. Поэтому период, меньший 15 лет, оказывается слишком сжатым.

Окупаемость некоторых долгосрочных проектов выходит за рамки 10 лет, а горизонт планирования долгосрочного финансового плана должен охватывать длительности цикла всех проектов без исключения.

Период, больший 15 лет, например, 20 или 25 лет оказывается неудобным по одной очень важной причине. Под такой длительный период трудно унифицировать все горизонты планирования инвестиционных проектов. На период, равный 10 или 15 годам производятся расчеты для всех долгосрочных и среднесрочных инвестиционных проектов. Так что период 15 лет оказывается удобным для унификации.

Вторая причина менее существенна, но все же имеет место. Прогнозирование изменения макроэкономических показателей становится вариантным по отношению к трудно прогнозируемому на такой период мировому историческому процессу. Сказанное верно и для 15-го периода, однако, на меньший период мы не можем планировать по указанным выше причинам.

#### ***6.5.5.2. Требование к горизонту планирования в бизнес-планах, представляемых на бюджетную гарантию или на получение ссуды из бюджета***

Горизонт планирования в бизнес-планах, представляемых на бюджетную гарантию или на получение ссуды из бюджета, должен совпадать с горизонтом планирования, принятым в долгосрочном финансовом плане.

#### ***6.5.6. Основные замечания о доходах и расходах финансового плана***

Понятие бюджетных расходов в этом разделе следует понимать расширительно всегда, где не оговорено иное и это не может вызвать путаницы. Расширительно – то есть включая расходы фондов, консолидированных в бюджете.

Таким образом выражения «бюджетные доходы » и «бюджетные расходы » здесь имеют тот же смысл, что и выражения «доходы финансового плана » и «расходы финансового плана ».

Включение расходов консолидированных фондов обязательно, потому что эти фонды оказывают существенное влияние на кредитоемкость бюджета.

Основой выделения устойчивых, гарантированных и управляемых бюджетных расходов является ведомственная и экономическая бюджетные классификации. Выбор обязательных бюджетных расходов производится по всем экономическим элементам для каждой целевой статьи бюджета.

Номенклатура устойчивых, гарантированных и управляемых бюджетных расходов должна быть зафиксирована в финансовом плане и согласована с кредитором.

#### ***6.5.7. Устойчивые прогнозируемые доходы финансового плана***

Устойчивые прогнозируемые доходы финансового плана – это такие бюджетные доходы, которые можно прогнозировать потому,

- (1) что они повторяются из года в год,
- (2) по ним имеется общедоступная статистика и
- (3) тенденции, влияющие на изменения динамики этих расходов легко поддаются изучению и проверке.

К устойчивым прогнозируемым доходам финансового плана можно отнести:

- (1) практически все налоговые доходы бюджета в соответствии с принятой в Российской Федерации бюджетной классификацией доходов;
- (2) все налоговые доходы фондов, консолидированных в бюджет региона.

К устойчивым прогнозируемым доходам финансового плана можно отнести также следующие разделы неналоговых бюджетных доходов:

- (1) Доходы от использования федерального имущества, находящегося на территории, имущества и муниципальных образований.
- (2) Административные платежи и сборы.

#### ***6.5.8. Гарантированные доходы финансового плана***

Гарантированные бюджетные доходы – это такие бюджетные доходы, отказ от которых либо не соответствует ответственно принятым решениям, либо приводит к значительным отрицательным социально экономическим

последствиям. Так что ясно, что соответствующие ответственные решения обязательно будут приняты.

Гарантией получения этих доходов служат соответствующие принятые ответственные решения или сложившаяся и никогда не нарушавшаяся традиция принятия решений такого рода.

К гарантированным доходам финансового плана могут быть отнесены следующие разделы неналоговых бюджетных доходов, при условии, что уже приняты соответствующие ответственные решения:

(1) Доходы от продажи федерального, регионального и муниципального имущества, находящегося на территории региона.

(2) Доходы от продажи земли и нематериальных активов, принадлежащих Российской Федерации, региону и муниципальным образованиям, расположенным на территории региона.

#### **6.5.9. Фиксированные доходы финансового плана. Их роль в кредитоемкости региона**

Фиксированные доходы финансового плана объединяют прогнозируемые и гарантированные доходы.

Указанные доходы создают финансовую основу для кредитоемкости. Это предсказуемые доходы, известную часть которых можно использовать для выплаты долгов кредиторам в том случае, если мероприятия, произведенные за счет заемных средств, не обеспечили возвратность этих средств.

Чем больше объем указанных доходов, тем больше кредитных ресурсов можно привлечь под обеспечение этими доходами.

#### **6.5.10. Дополнительные доходы бюджета**

Дополнительные доходы финансового плана – это такие доходы, которые следует планировать, но имеется риск того, что данные доходы в полном объеме получены не будут.

Риск неполучения этих доходов может быть весьма существенным.

В данную группу доходов можно включить:

(1) Бюджетные доходы от возврата бюджетных ссуд или часть этих доходов.

- (2) Бюджетные доходы от продажи ценных бумаг или часть этих доходов.
- (3) Часть бюджетных доходов от рискованных коммерческих проектов, финансируемых при бюджетной поддержке.

#### **6.5.11. Резервные доходы бюджета**

Резервные доходы финансового плана – это такие доходы, которые бюджет может получить по усмотрению органов власти либо в данном году, либо в последующие годы.

Резервные доходы финансового плана играют большую роль в повышении кредитоемкости региона, поскольку представляют собой гарантию погашения долга перед кредиторами в том году, в котором этот долг может возникнуть.

Резервные доходы финансового плана имеют очень высокую эффективность в том случае, если вероятность появления рискованных потерь (над запланированными потерями) от реализации проектов, финансируемых при поддержке региона, действительно очень мала.

К резервным доходам финансового плана можно отнести:

- (1) Доходы от продажи особо ценного имущества региона и муниципальных образований.
- (2) Доходы от продажи земли и нематериальных активов, принадлежащих Российской Федерации, расположенных на территории региона, региону и муниципальным образованиям.

Продажа указанного имущества и активов не входит в интересы региона, однако это имущество может служить залогом для привлечения кредитов под проекты, в состоятельности которых органы власти уверены.

Это такое имущество и такие активы, которые могут быть проданы, но на самом деле их Администрация продавать не собирается.

- (3) Бюджетные доходы бюджетных от продажи той части ценных бумаг региона, которая может быть продана с гарантией по решению органов власти.

Резервные доходы финансового плана обладают важным преимуществом перед дополнительными доходами финансового плана. Поскольку они не расходуются в каждом конкретном году, их можно многократно учитывать в каждом году.

### ***6.5.12. Заемные средства финансового плана***

Заемные средства определяются в соответствии с бюджетной классификацией, основанной на бюджетной классификации Российской Федерации.

Заемные средства могут также, как и бюджетные доходы, разделяться на :

- (1) устойчивые прогнозируемые заемные средства;
- (2) гарантированные заемные средства;
- (3) резервные заемные средства.

Устойчивые прогнозируемые заемные средства – это такие заемные средства, которые можно прогнозировать потому,

- (1) что они повторяются из года в год,
- (2) по ним имеется общедоступная статистика и
- (3) тенденции, влияющие на изменения динамики этих расходов легко поддаются изучению и проверке.

Гарантированные заемные средства – это такие заемные средства, отказ от которых не соответствует ответственно принятым решениям.

Резервные заемные средства финансового плана – это такие заемные средства, которые бюджет может получить по усмотрению органов власти либо в данном году, либо в последующие годы.

Резервные заемные средства финансового плана также обладают важным преимуществом перед дополнительными доходами и дополнительными заемными средствами финансового плана. Поскольку они не расходуются в конкретном году, их можно многократно учитывать в течение нескольких лет в каждом году.

### ***6.5.13. Всего доходы финансового плана и всего бюджетные поступления***

1. Всего доходы финансового плана (без резервных доходов) составлены из суммы:

- (1) Фиксированные бюджетные доходы.
- (2) Дополнительные бюджетные доходы.

2. Всего доходы финансового плана составлены из суммы:

- (1) Всего доходы финансового плана (без резервных доходов).
- (2) Резервные доходы финансового плана.

3. Всего бюджетные поступления финансового плана (без резервных доходов) составлены из суммы:

- (1) Всего доходы финансового плана (без резервных доходов).
- (2) Фиксированные бюджетные резервные доходы.
- (3) Дополнительные бюджетные резервные доходы.

4. Всего бюджетные поступления финансового плана составлены из суммы:

- (1) Всего бюджетные поступления финансового плана (без резервных доходов).
- (2) Резервные бюджетные поступления финансового плана.

#### ***6.5.14. Фиксированные расходы бюджета***

Фиксированные расходы бюджета можно подразделить на устойчивые и гарантированные (обязательные).

Устойчивые расходы бюджета – это такие бюджетные расходы, которые можно прогнозировать потому, что они повторяются из года в год и отказ от них приводит к нежелательными социально-экономическим последствиям.

Гарантированные (обязательные) бюджетные расходы – это такие бюджетные расходы, отказ от которых либо не соответствует ответственно принятым решениям, либо приводит к значительным отрицательным социально экономическим последствиям.

Отметим, что в состав фиксированных расходов должны быть включены расходы по обслуживанию долга, включая:

- (1) расходы по обслуживанию ценных бумаг, выданных Администрацией,
- (2) расходы по обслуживанию бюджетных ссуд,
- (3) расходы по обслуживанию бюджетных гарантий региона.

Указанное разделение бюджетных расходов вызвано тем, что контроль этих расходов существенно различный. Устойчивые расходы бюджета проверяются путем анализа бюджетной статистики за ряд лет. Гарантированные расходы бюджета проверяются путем анализа документации, подтверждающей статус этих расходов.

Фиксированные расходы имеют следующий финансовый смысл. Это такие расходы, которые не могут быть сокращены или отложены. Следовательно, доходы, обеспечивающие эти расходы, должны быть исключены из обеспечения заемных средств.

Чем больше объем фиксированных расходов, тем, при прочих равных, меньшее кредитоемкость бюджета и наоборот.

Готовность к экономическому росту означает готовность критически отнестись к объему фиксированных расходов, максимально их сократить и перенести в управляемые расходы.

#### ***6.5.15. Устойчивые расходы бюджета***

Устойчивые расходы бюджета – это такие бюджетные расходы, которые можно прогнозировать потому, что они повторяются из года в год и отказ от них приводит к нежелательными социально-экономическим последствиям.

К устойчивым расходам бюджета относятся все текущие расходы по тем целевым статьям, которые не могут сокращены в целом.

Таким образом, основой устойчивых расходов бюджета является ведомственная классификация бюджетных расходов по целевым статьям. Такие устойчивые расходы могут быть сокращены, целевые статьи которых могут быть полностью сняты.

Например, может быть полностью ликвидировано какое-либо ведомство, деятельность которого посчитали неэффективным. Тогда будут сокращены или частью сокращены, а частью перераспределены по другим ведомствам все те целевые статьи, которые раньше были закреплены за данным ведомством. По сокращенным целевым статьям соответствующие устойчивые расходы тоже будут сокращены.

Из капитальных расходов могут быть включены в устойчивые расходы только те, которые совершаются регулярно (обновление компьютерной сети, парка машин для работников Администрации и проч.).

#### ***6.5.16. Гарантированные (обязательные) бюджетные расходы***

Гарантированные (обязательные) бюджетные расходы – это такие бюджетные расходы, отказ от которых либо не соответствует ответственно принятым решениям, либо приводит к значительным отрицательным социально экономическим последствиям.

К гарантированным бюджетным расходам могут относиться некоторые элементы и предметные статьи текущих расходов экономической классификации бюджетных расходов:



(1) Выплаты процентов.

(2) Некоторые элементы предметной статьи «Субсидии и текущие трансферты (Код 13000000).

К гарантированным бюджетным расходам могут относиться те капитальные расходы, по которым приняты среднесрочные и долгосрочные решения (генеральный план развития города и другие).

#### ***6.5.17. Управляемые расходы бюджета***

Управляемые бюджетные расходы – это такие бюджетные расходы, которые по решению органов власти могут быть радикально сокращены или заморожены, если возникает необходимость высвободить бюджетные средства для уплаты долговых обязательств.

Это такие решения, по которым ответственные решения еще приняты, но

(1) нет ответственного решения по поводу конкретного срока осуществления этих расходов;

(2) или специально указано, что данные расходы могут быть заморожены в случае нехватки средств на выплату обязательств перед кредиторами.

К управляемым расходам относятся те капитальные расходы, которые можно заморозить без существенных потерь для экономики или социальных последствий (включая экологические последствия), включая расходы :

(1) на капитальное строительство объектов;

(2) на капитальный ремонт объектов;

(3) на приобретение оборудования и предметов длительного пользования.

К управляемым расходам можно отнести бюджетные ссуды, выдача которых запланирована на данный год, но которые возможно или целесообразно заморозить в случае возникновения опасности невыполнения обязательств перед кредиторами.

Управляемые расходы представляют собой главный ресурс обеспечения заемных средств. Главная их ценность состоит в том, что их можно расходовать точно так же, как и фиксированные расходы. Но при этом они еще и обладают свойством притягивать кредиты.

### **6.5.18. Всего расходы финансового плана. Дефицит и профицит финансового плана. Сбалансированность финансового плана**

1. **Всего расходы финансового плана** представляют собой сумму следующих бюджетных расходов:

- (1) Фиксированные расходы.
- (2) Управляемые расходы.

2. **Дефицит финансового плана** рассчитывается следующим образом:

Всего расходы финансового плана, минус  
Всего доходы финансового плана (без резервных доходов).

3. **Профицит финансового плана** рассчитывается следующим образом:

Всего доходы финансового плана (без резервных доходов), минус  
Всего расходы финансового плана.

Дефицит и профицит финансового плана рассчитываются без учета резервных доходов бюджета, которые находятся вне баланса финансового плана и используются в крайних случаях.

4. Сбалансированным финансовым планом называется такой финансовый план, в котором для всех лет выполняется равенство:

Объем дефицита равен объему заемных средств.

### **6.5.19. Рисковые потери бюджета в финансовом плане**

Рисковые бюджетные потери складываются из возможного сокращения бюджетных доходов и возможного увеличения бюджетных расходов.

Возможное сокращение бюджетных доходов рассчитывается, как возможность попадания бюджетных доходов в некоторый интервал наименее благоприятных событий (ИНС), при котором объем доходов оказывается существенно ниже, чем запланированный объем доходов.

Плановый объем бюджетных доходов рассчитывается чаще всего как средне-вероятный объем или чуть ниже средне-вероятного (средний пессимистический).

Методы расчета средне-вероятного значения некоторой случайной величины и ее среднего значения в некотором интервале неблагоприятных событий хорошо известны в литературе по теории вероятности и математической статистике.

Точно так же возможное увеличение бюджетных расходов рассчитывается как возможность попадания бюджетных расходов в некоторый интервал наименее благоприятных событий (ИНС), при котором объем расходов оказывается существенно выше, чем запланированный объем расходов.

Необходимость учета рискованных потерь бюджета вызвана следующим. При появлении отклонения бюджетных расходов или бюджетных доходов от запланированного уровня происходит фактическое нарушение баланса финансового плана. Это нарушение может быть исправлено только следующим образом:

- (1) Будут сокращены управляемые расходы.
- (2) Будут использованы дополнительные доходы.
- (3) Будут задействованы резервные доходы.

Объем рискованных потерь бюджета зависит от ИНС. Чем ИНС меньше, тем ближе величина потерь к максимальному объему случайных бюджетных доходов и расходов.

Если никто вообще не хочет рисковать, то величина потерь доходов равна всего доходам, а величина расходов может быть какой угодно.

ИНС зависит от того, насколько органы власти склонны рисковать и насколько их расчетам и заявлениям доверяют кредиторы. Например, если органы власти не хотят рисковать даже в одном случае на миллион, то это означает, что  $ИНС = (0; 0,000001)$ . Именно в таком интервале будут рассчитываться средние потери. Практически это означает, что объем потерь равен крайнему значению потерь.

Если потери связаны с реализацией мероприятий, ИНС для всей программы мероприятий зависит от того, сколько независимых и примерно одинаковых мероприятий имеется в программе.

Пусть в программе 10 мероприятий. Тогда если для каждого отдельного мероприятия  $ИНС = (0; 0,001)$ , то для программы мероприятий  $ИНС = (0; 0,5)$

Пусть в программе 10 мероприятий. Тогда если для каждого отдельного мероприятия  $ИНС = (0; 0,000001)$ , то для программы мероприятий  $ИНС = (0; 0,25)$

### **6.5.20. Расчет рисковых потерь бюджета**

Последовательность расчета объема рисковых потерь финансового плана изложена на контрольном примере в Таблице 2. «Расчет рисковых потерь бюджета» Приложения 1 к настоящему отчету.

Контрольные цифры и расчеты в Таблице 2 корреспондируются с контрольными цифрами и расчетами, приведенными в других таблицах данного приложения. Контрольный пример приведен для пятилетнего периода финансового плана. Контрольные цифры в примере приведены в миллионах долларов США.

Объем рисковых потерь бюджета представляет собой сумму следующих компонентов:

(1) Рисковое сокращение фиксированных доходов по сравнению с плановым объемом потерь.

(2) Рисковое сокращение дополнительных доходов по сравнению с плановым объемом потерь.

(3) Рисковое увеличение по сравнению с плановым объемом увеличения фиксированных расходов, включая:

увеличение убытков по невыполнения заемщиками долговых обязательств перед бюджетом;

увеличение убытков от невыполнения заемщиками долговых обязательств перед бюджетом;

другие убытки.

Для удобства проведения расчетов вводится показатель «Коэффициент риска», рассчитываемый как частное от деления объема потерь по доходу (расходу) на плановый объем дохода (расхода).

Чем сложно рассчитывать по ИНС средневероятные потери, можно прямо договориться с кредиторами, какой коэффициент риска следует принимать при расчете объема рисковых потерь.

### **6.5.21. Расчет фиксированного и дополнительного ресурса компенсации рисковых потерь бюджета**

Ресурс компенсации рисковых потерь

Это часть доходов бюджета, которая может быть высвобождена в случае возникновения непредвиденных бюджетных потерь и направлена на погашение долга.

Фиксированный ресурс компенсации рисковых потерь бюджета – часть доходов бюджета, которая может быть высвобождена в случае возникновения непредвиденных бюджетных потерь без использования дополнительных и резервных доходов бюджета и направлена на погашение долга.

Фиксированный ресурс компенсации рисковых потерь бюджета рассчитывается следующим образом:

- (1) Фиксированные бюджетные доходы,
- (2) плюс заемные средства бюджета,
- (3) минус фиксированные расходы бюджета.

Фиксированный ресурс компенсации рисковых потерь бюджета образуется, главным образом, за счет превышения фиксированных бюджетных доходов над фиксированными бюджетными расходами.

Если указанное превышение не имеет места, то возникает рисковая ситуация: требуется использовать дополнительные доходы бюджета.

Полный ресурс компенсации рисковых потерь бюджета – часть доходов бюджета, которая может быть высвобождена в случае возникновения непредвиденных бюджетных потерь без использования резервных доходов бюджета и направлена на погашение долга.

Полный ресурс компенсации рисковых потерь бюджета рассчитывается следующим образом:

- (1) Фиксированный ресурс компенсации рисковых потерь бюджета,
- (2) плюс дополнительные доходы бюджета.

Здесь дополнительные доходы бюджета перестали быть рисковыми, поскольку все риски уже учтены в объеме рисковых потерь. Поэтому полный ресурс компенсации рисковых потерь бюджета можно рассматривать как ресурс, балансирующий финансовый план.

Максимальный ресурс компенсации рисковых потерь бюджета – часть доходов бюджета, которая может быть высвобождена в случае возникновения непредвиденных бюджетных потерь с использованием дополнительных и резервных доходов бюджета и направлена на погашение долга.

Максимальный ресурс компенсации рисковых потерь бюджета рассчитывается следующим образом:

- (1) Фиксированный ресурс компенсации рискованных потерь бюджета,
- (2) плюс дополнительные доходы бюджета,
- (3) плюс резервные доходы бюджета.

Максимальный ресурс компенсации рискованных потерь бюджета не следует использовать в качестве инструмента балансирования финансового плана, потому что в нем используется крайний ресурс – резерв дополнительных доходов бюджета.

## **7. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ (ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА, СОСТАВ ДОКУМЕНТАЦИИ, РЕГЛАМЕНТЫ)**

### **7.1. ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

7.1.1. Концепция использует относительно свежий термин «бюджетные программы», или программы бюджета», заменяя словосочетание «целевые программы», по которым уже принято в России немало актов права.

Бюджетные программы в части расходов покрывают все расходы и доходы бюджета, включая собственные и заемные средства.

Это требование кажется ужасным, но ему удовлетворяют, например все бюджеты американских штатов и федеральный бюджет США. Можно легко проверить, что действительно бюджет США полностью разбит на огромное количество программ (programs of action), каждая из которых разрабатывается на много лет и обеспечивается законами США.

7.1.2. Под Регионом здесь понимаются, в первую очередь, субъекты Российской Федерации, то также еще – Российская Федерация и муниципальные образования в Российской Федерации.

7.1.3. Сила бюджетных программ в особой тщательности подготовки их документации, которая возможна только с применением современных технологий сбора и обработки информации.

Реализация принципов программирования бюджета, то есть разбивки его на бюджетные программы, потребует от министерств и ведомств Региона качественной подготовки и профессиональной экспертизы документов бюджетных программ регионального бюджета.

Это относится ко всем бюджетным программам регионального бюджета, без исключения.

Это позволит заметно сэкономить бюджетные расходы уже в процессе рассмотрения Концепции, поскольку министерствам, ведомствам, всем бюджетным учреждениям будет решительно объявлено «Если Вы не можете обосновать потребность в бюджетных средствах, значит, они вам не нужны».

Высокие требования, которым должна удовлетворять проектная документация, отсекут бюджетные расходы, эффективность которых недостаточно высока, либо не доказана.



Сейчас бюджетные заявки никак нельзя назвать элементами бюджетных программ. Расчетных обоснований потребности в бюджетных расходах там нет.

7.1.4. Мы полагаем, что все требования к бюджетным программам абсолютно реализуемы, их может удовлетворить любая команда, включающая специалистов средней квалификации.

Сегодня, чтобы получить кредит, необходимо разработать качественный бизнес-план. Мы считаем, что для получения бюджетных средств тоже необходим профессионально разработанный проект, который докажет социальную выгоду и пользу для бюджета от его реализации.

В настоящей Концепции устанавливаются требования к проектным документам бюджетных программ. Разрабатывать проекты бюджетных программ должны профессиональные организации, отвечающие за качество бюджетной программы. Должностные лица должны тщательно проверять качество бюджетной программы, а также организовывать проведение экспертизы его социальной и бюджетной эффективности и социальной, экономической, организационно-технической, правовой реализуемости.

7.1.5. Концепция предлагает запрет анонимной разработки проектной документации бюджетных программ.

Концепция требует персональной ответственности разработчиков проектов бюджетных программ, ответственности конкретных физических лиц – проектных поверенных.

Сейчас вообще не указываются разработчики проектов бюджетных расходов и доходов, да и самих проектов нет. Отвечать за некачественные бюджетные заявки некому, потому что не выдвинуты правильные требования к оформлению бюджетной заявки по формату и образцу бизнес-планов проектов, которые представляются в банки.

До депутатского корпуса и до общественности материалы бюджетных заявок доходят в таком виде, что в них разобраться невозможно. Собственно, обоснования затрат никакого нет. Все расходы должны быть целевыми. От показателей, которые должны быть достигнуты и нужно делать расчеты к бюджетным заявкам.

Допустим, есть нормативы бюджетных расходов на одного школьника. Есть статьи доходов от спонсоров. Это все должно быть заложено в программу

содержания школ. Если нет нормативов и целевых параметров, то обоснование расходов повисает в воздухе.

7.1.6. Концепция предполагает введение обязательного авторского надзора за его исполнением со стороны разработчика бюджетной программы.

Это очень важно, потому что без этого проекты в большинстве случаев превращаются в груды бумаги.

7.1.7. Концепция предполагает введение ответственности управляющего бюджетной программой, который исполняет бюджетные расходы, за качество исполнения бюджетной программы, бюджетных расходов.

Анонимных исполнителей бюджетных расходов и доходов быть не должно. Концепция предполагает введение персональной ответственности должностного лица (ответственного по бюджетной программе от его управляющего) за реализацию бюджетной программы.

7.1.8. Концепция предполагает, что затраты бюджетных расходов достигают поставленной цели.

Концепция предполагает введение четкой формулировки понятия цели бюджетной программы. Это либо коммерческая цель для бюджета (увеличение бюджетных доходов, либо экономия бюджетных расходов в результате реализации бюджетной программы), либо социальная цель (достижение запланированных значений социальных показателей).

Если реализация бюджетной программы не достигает цели, то это означает нецелевое использование бюджетных средств со всеми вытекающими последствиями.

7.1.9. Концепция предусматривает создание агентств по реализации бюджетных расходов по бюджетной программе, если в этом есть необходимость.

Эти агентства создаются на период и с целью реализации бюджетной программы. Им придаются права главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств.

Агентства становятся реальными конкурентами органов государственной власти, которые не могут исполнять бюджетные расходы эффективно.

7.1.10. Концепция предполагает введение четких процедур рассмотрения и экспертизы документов бюджетных программ в Финансовом органе региона

перед включением соответствующих бюджетных расходов в проект регионального бюджета.

Вводится должность куратора бюджетной программы от Финансового органа Региона. Анонимность этого лица исключена.

Куратор организует проведение экспертизы бюджетной программы, написания бюджетной заявки, разработку законопроектов, которые требуются для надлежащего исполнения бюджетной программы расходов.

Куратор сопровождает проект бюджетной программы в процессе рассмотрения бюджетной программы бюджета в Законодательном органе Региона и в процессе реализации бюджетных расходов по этой бюджетной программе.

Проводится ведомственная и вневедомственная экспертиза бюджетной программы. Проект обязан получить положительные отзывы в Министерстве экономического развития, который проводит экспертизу эффективности и реализуемости бюджетной программы.

7.1.11. Концепция предполагает введение обязательств Финансового органа Региона перед получателями бюджетных средств, в процессе исполнения бюджета.

При включении бюджетной программы в проект бюджета подписывается протокол о финансировании соответствующей бюджетной программы. В протоколе указываются ежемесячные объемы бюджетного финансирования бюджетной программы. Внесение изменений в протокол может быть произведено только распоряжением Руководителя финансового органа Региона.

Все субвенции и субсидии предоставляются только по государственному контракту, в котором должны быть отражены ежемесячные объемы бюджетного финансирования бюджетной программы и другие бюджетные обязательства по бюджетной программе.

Финансовому органу станет труднее исполнять бюджет, но он будет удобен для всех получателей бюджетных средств, которые обязательства бюджета смогут использовать для планирования затрат, для получения заемных средств и иных целей.

7.1.12. Для некоторых бюджетных программ, период реализации которых выходит за рамки одного года, законопроект предусматривает обязательства

Финансового органа Региона по финансированию этих статей в течение нескольких лет.

В этом случае для лет, следующих после очередного финансового года, могут быть определены объемы бюджетных расходов на финансирование бюджетной программы по месяцам этих лет, либо правила определения этих объемов.

Бюджетные обязательства такого рода дают получателям бюджетных средств большую свободу действий. Они могут под обязательства бюджета обеспечить себя заемными средствами, осуществить покупки товаров или услуг в долг, либо самостоятельно профинансировать мероприятия, которые необходимо проводить заблаговременно, без риска потерпеть убытки.

7.1.13. Концепция подробно определяет требования к документации бюджетной программы, к деловому плану бюджетной программы и к финансовому плану бюджетной программы.

Все это делает документы бюджетной программы очень похожими на бизнес-план инвестиционно-бюджетной программы, который подается в банк на получение кредита.

Концепция уравнивает требования к бюджетным программам с прямым бюджетным финансированием (социальные бюджетные программы), бюджетных инвестиций, бюджетных кредитов и гарантий (коммерческие проекты).

Эта позиция представляется правильной, поскольку все деньги в бюджете Региона одинаковы, их необходимо экономить и эффективно расходовать независимо от бюджетной программы.

## **7.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **7.2.1. Законодательная основа и сфера действия настоящей Концепции**

1. Законодательной основой настоящей Концепции служит Конституция Российской Федерации, Бюджетный Кодекс Российской Федерации, закон Российской Федерации «О бюджетной классификации Российской Федерации», иное бюджетное законодательство Российской Федерации.

2. Настоящий раздел Концепции применяется к отношениям по: предоставлению бюджетных ассигнований бюджетным учреждениям Региона;

предоставлению бюджетных инвестиций юридическим лицам;  
предоставлению бюджетных дотаций, субвенций, субсидий, кредитов, ссуд и государственных гарантий;  
предоставлению инвестиционного налогового кредита юридическим и физическим лицам в соответствии с Налоговым кодексом и Бюджетным Кодексом Российской Федерации.

3. Настоящий раздел Концепции регулирует отношения по разработке, согласованию, рассмотрению, утверждению, принятию и реализации бюджетных программ, если законодательством о целевых программах не предусмотрено иное.

### **7.2.2. Бюджетная заявка**

1. Бюджетная заявка предоставляется на:

- (1) ассигнование бюджетному учреждению;
- (2) бюджетные инвестиции юридическому лицу (в соответствии со статьями 79, 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации);
- (3) дотацию местному бюджету;
- (4) субвенцию местному бюджету или юридическому лицу;
- (5) субсидию местному бюджету, юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю;
- (6) бюджетную ссуду местному бюджету;
- (7) бюджетный кредит юридическому лицу;
- (8) инвестиционный налоговый кредит юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю;
- (9) государственную гарантию местному бюджету, юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

2. Бюджетная заявка составляется в соответствии с принятой в Регионе классификацией расходов бюджета.

3. В бюджетной заявке должны содержаться сведения о бюджетных ассигнованиях, полученных за предшествующие три года, по той же бюджетной программе регионального бюджета (далее – бюджета).

4. Форма заявки устанавливается финансовым органом Региона.

### **7.2.3. Документация бюджетной программы**

Документация бюджетной программы – совокупность документов, используемых для обоснования предложений по предоставлению бюджетных ассигнований по бюджетной программе.

#### ***7.2.4. Состав документации бюджетной программы***

1. Документация бюджетной программы включает:

- (1) бюджетную заявку по бюджетной программе;
- (2) деловой план бюджетной программы с приложениями (далее – проект);
- (3) проекты договоров, связанные с реализацией бюджетной программы;
- (4) заключенные договоры, связанные с реализацией бюджетной программы, если они имеются;
- (5) экспертные заключения по бюджетной программе;
- (6) заключение куратора бюджетной программы от Финансового органа Региона (далее – куратора бюджетной программы);
- (7) иные документы, перечень которых определяет Финансовый орган Региона.

2. Положения данной статьи не применяются к открытым бюджетным программам.

#### ***7.2.5. Документация открытой бюджетной программы***

1. Открытой бюджетной программой называется такая программа, для которой на этапе подготовки, рассмотрения и утверждения бюджета не могут быть определены получатели бюджетных средств.

Указанные получатели определяются в ходе исполнения бюджета, как правило, на конкурсной основе, либо по иной процедуре, установленной законодательством.

2. Документация бюджетной программы по открытой бюджетной программе включает:

- (1) предложение об условиях выделения бюджетных средств по данной бюджетной программе в закон о бюджете;
- (2) бюджетную заявку;
- (3) иные документы, перечень которых определяет Финансовый орган Региона.

#### ***7.2.6. Документация бюджетной программы по предоставлению дотаций, субвенций, субсидий и бюджетных ссуд местным бюджетам***

Документация бюджетной программы на предоставление дотаций, субвенций, субсидий и бюджетных ссуд местному бюджету содержит следующие документы:

расчет потребности муниципального образования в дотации по месяцам очередного финансового года;

расчет потребности муниципального образования в субвенции, субсидии по месяцам очередного финансового года;

расчет потребности муниципального образования в бюджетной ссуде по месяцам очередного финансового года;

иные документы, перечень и порядок заполнения которых устанавливает Финансовый орган Региона.

### **7.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЦЕЛИ И ДОКУМЕНТАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ**

#### **7.3.1. Государственные цели бюджетных программ. Коммерческие и социальные бюджетные программы**

1. Государственные цели бюджетных программ (далее по тексту – цели бюджетных программ) могут быть коммерческими или социальными.

2. Цель бюджетной программы – достижение оптимального значения или максимума главного эффекта от реализации бюджетной программы.

Цель каждой бюджетной программы может относиться только к одному эффекту реализации бюджетной программы.

Если этих эффектов несколько, то Правительством Региона, либо законом Региона должно быть определено правило соединения этих эффектов в один эффект, достижение которого является целью бюджетной программы.

3. Социальная цель бюджетной программы – цель, имеющая социальный эффект от его реализации.

Коммерческая цель бюджетной программы – цель, имеющая коммерческий эффект от его реализации.

Бюджетная программа может иметь одну коммерческую и несколько социальных целей.

4. Главные цели бюджетной программы – такие цели, без достижения которых проект не считается реализованным.

Дополнительные цели бюджетной программы – такие цели, без достижения которых проект считается реализованным, если при этом реализованы его главные цели.



5. Коммерческая бюджетная программа – бюджетная программа, единственной главной целью которой является коммерческая цель.

Социальная бюджетная программа – бюджетная программа, главными целями которой могут быть только социальные цели.

Бюджетная программа со смешанными целями – бюджетная программа, главными целями которой могут быть социальные цели и коммерческая цель.

### **7.3.2. Эффект от реализации бюджетной программы и ее эффективность**

1. Социальный эффект от реализации бюджетной программы – эффект от реализации бюджетной программы, улучшающий жизнь граждан Региона.

Коммерческий эффект от реализации бюджетной программы – бюджетный эффект от реализации бюджетной программы для консолидированного регионального бюджета.

Методика расчета социального и бюджетного эффекта устанавливается Правительством Региона, либо законом Региона в соответствии с настоящей Концепцией.

2. Бюджетный эффект от реализации бюджетной программы – сумма экономии расходов и дополнительных доходов консолидированного регионального бюджета, полученных от реализации бюджетной программы за период расчета бюджетного эффекта.

3. Расчет эффекта от реализации бюджетной программы может производиться с учетом дисконта или иного правила установления весовых коэффициентов таким образом, чтобы эффект, получаемый раньше, суммировался с большим весовым коэффициентом. Указанные правила расчета эффекта и весовых коэффициентов, с которыми они суммируются, устанавливает Правительство Региона.

4. Бюджетная программа должна содержать расчет эффективности по ее главным целям.

Эффективность бюджетной программы – отношение эффекта от ее реализации к сумме расходов на реализацию бюджетной программы.

5. Бюджетная эффективность бюджетной программы равна отношению бюджетного эффекта от реализации бюджетной программы к сумме расходов бюджета на реализацию бюджетной программы.

Если Правительством Региона предоставлена гарантия на получение заемных средств на финансирование бюджетной программы, то в этом случае плановые (фактические) потери бюджета от предоставления гарантии рассчитываются как ожидаемые (фактические) потери бюджета от предоставления гарантии.

6. Социальный эффект от реализации бюджетной программы рассчитывается по показателям качества жизни населения и уровня социального обеспечения, определяемым Министерством экономического развития Региона.

Социальная эффективность бюджетной программы определяется как частное от деления социального эффекта на сумму бюджетных расходов на реализацию бюджетной программы.

Социальный эффект от реализации бюджетной программы может быть рассчитан как социальный эффект, составленный из нескольких социальных эффектов (сводный социальный эффект) посредством их сложения с весовыми коэффициентами (баллами).

7. Методики расчета бюджетной и социальной эффективности проектов, балльной оценки социальных эффектов и определения сводного социального эффекта принимаются законом Региона или Правительством Региона, в случае отсутствия указанного закона.

### ***7.3.3. Сопутствующие бюджетные программы***

1. Бюджетная программа может иметь в своей структуре сопутствующие проекты.

2. Если сопутствующие бюджетные программы имеют равное значение и единую цель, то проект в целом является сложным. В этом случае цели сопутствующих бюджетных программ не могут быть изменены иначе, как путем разработки новой бюджетной программы.

3. Если одна или несколько сопутствующих бюджетных программ предназначены для обслуживания другой, основной бюджетной программы, то цели сопутствующих бюджетных программ могут изменяться, а их бюджетные программы могут быть заменены другими без внесения изменений в основную бюджетную программу. В этом случае расчет эффективности сопутствующих

бюджетных программ производится тогда, когда существует правовая определенность в отношении сроков их реализации.

#### **7.3.4. Период реализации бюджетной программы и период исполнения обязательств бюджета по бюджетной программе**

1. Документация бюджетной программы может охватывать период очередного финансового года, либо более длительный период.
2. Решение о финансировании бюджетной программы или предоставлении гарантии заемным средствам, предоставляемым на финансирование бюджетной программы, принимается на весь период реализации бюджетной программы, либо на меньший период.
3. Финансирование бюджетной программы или предоставление гарантии осуществляется на основании закона Региона.
4. Исполнение обязательств бюджета по бюджетной программе в очередном финансовом году осуществляется на основании закона о бюджете на очередной финансовый год.
5. Исполнение обязательств бюджета по бюджетной программе в более длительном периоде осуществляется на основании соответствующего закона Региона о финансировании и исполнении расходов по бюджетной программе и закона о бюджете на очередной финансовый год.

#### **7.3.5. Агентства по реализации проектов**

1. Законом Региона может быть предусмотрено создание агентства по реализации бюджетной программы.

Агентство не обязано быть государственным учреждением. Оно не должно быть так же обязательно юридическим лицом. Оно может быть индивидуальным предпринимателем.

2. Законом Региона агентство по реализации бюджетной программы может быть, на период его реализации, наделено правами главного распорядителя (распорядителя) средств бюджета в порядке, определенном действующим законодательством.

### ***7.3.6. Основание для разработки документации бюджетной программы***

#### **1. Определения понятий в Бюджетном Кодексе РФ**

Дотации - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов;

Субвенция - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, или юридическому лицу, на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных бюджетных программ;

субсидия - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу, на условиях долевого финансирования бюджетных программ;

2. Разработка документации бюджетной программы производится на основании государственного контракта (договора), заключаемого между заказчиком и разработчиком этой документации.

3. Документация бюджетной программы может быть разработана получателем бюджетных средств по бюджетной программе самостоятельно, за свой счет.

В этом случае получатель бюджетных средств является разработчиком бюджетной программы со всеми правами и обязанностями, которыми наделяет разработчика бюджетной программы закон.

4. В случае размещения заказа на разработку документации бюджетной программы, государственный заказчик и разработчик заключают государственный контракт.

Если заказчик или разработчик не является бюджетным учреждением, то в случае размещения заказа на разработку документации бюджетной программы, заказчик и разработчик заключают договор.

Заказчик обязан предусмотреть в государственном контракте (договоре) на разработку документации бюджетной программы условия, установленные законом и/или соглашением сторон.

5. В государственном контракте (договоре) на разработку документации бюджетной программы определяются цели расходов бюджета, проектируемые суммы расходов, источники финансирования расходов, состав и содержание

документации бюджетной программы, в том числе перечень прогнозных социально-экономических показателей и расчетных показателей эффективности затрат, условия и порядок сопровождения исполнения бюджетной программы.

6. Бюджетная программа может предусматривать следующие обязательства бюджета (обязательства бюджета по бюджетной программе):

получение бюджетных средств по бюджетной программе на финансирование бюджетной программы;

получение государственной гарантии по обязательствам управляющего бюджетной программой перед третьими лицами;

получение бюджетной ссуды или бюджетного кредита на финансирование бюджетной программы.

7. Получение бюджетных средств по бюджетной программе на финансирование бюджетной программы может производиться в форме:

бюджетного ассигнования управляющему бюджетной программой, являющемуся бюджетным учреждением;

предоставления бюджетных инвестиций управляющему бюджетной программой, являющемуся юридическим лицом;

бюджетной дотации, если управляющий бюджетной программой является муниципальным образованием в Регионе;

бюджетной субвенции управляющему бюджетной программой, являющемуся муниципальным образованием в Регионе, или юридическому лицу, на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных бюджетных программ;

бюджетной субсидии или субвенции управляющему бюджетной программой, являющемуся муниципальным образованием в Регионе, физическому, или юридическому лицу на условиях долевого финансирования бюджетных программ;

бюджетной ссуды муниципальному образованию в Регионе в целях финансирования бюджетных программ местного бюджета;

бюджетного кредита физическому и юридическому лицу в целях обеспечения финансирования бюджетных программ.

### ***7.3.7. Функции Финансового органа Региона и Руководителя финансового органа***

1. Финансовый орган Региона:

производит проверку документации бюджетной программы, ее соответствие действующему законодательству и требованиям закона;

оказывает необходимые консультации разработчику и управляющему бюджетной программой;  
организует проведение экспертизы бюджетной программы;  
производит конкурсный отбор проектов в случаях, установленных законодательством,  
определяет очередность и порядок финансирования проектов;  
принимает решение о необходимости доработки бюджетной программы и необходимости финансирования доработки бюджетной программы из бюджетных средств, находящихся в его ведении, как главного распорядителя.  
совместно с главным распорядителем бюджетных средств обеспечивает сопровождение бюджетной программы его разработчиком;  
обязано заслушивать лиц, заинтересованных в реализации бюджетной программы;  
обращается в судебные органы и применяет санкции к нарушителям в порядке, установленном законом;  
осуществляет иные функции, установленные действующим законодательством.

## 2. Руководитель финансового органа Региона (далее по тексту – Руководитель финансового органа):

назначает руководителя секретариата;  
назначает куратора бюджетной программы от Финансового органа Региона;  
принимает решение о включении бюджетной заявки в проект бюджета на очередной финансовый год, в проект закона о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете текущего года или в проект закона Региона о финансировании и исполнении расходов по бюджетной программе;  
осуществляет иные функции, установленные действующим законодательством.

### ***7.3.8. Куратор бюджетной программы от Финансового органа Региона***

#### Куратор бюджетной программы:

осуществляет проверку документов бюджетной программы;  
организует экспертизу бюджетной программы;  
обращается к Министру финансов (его заместителю) при необходимости проведения экспертизы бюджетной программы в других структурных подразделениях Правительства;  
дает заключение на проект;  
дает разработчику бюджетной программы рекомендации по доработке бюджетной программы;  
вносит Министру финансов (его заместителю) свое заключение и предложение о включении заявки в проект бюджета;



курирует проект в процессе согласования, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета.

### **7.3.9. Секретариат Финансового органа Региона**

1. Секретариат Финансового органа Региона (далее – секретариат) принимает, проверяет, удостоверяет, хранит и выдает документы проектов в соответствии с требованиями закона.

2. Срок хранения документов проектов в секретариате определяется регламентом работы секретариата.

Хранение документов производится на бумажных носителях и в электронном виде.

3. Деятельность секретариата регулируется его регламентом, который утверждается Министром финансов.

Регламент должен соответствовать требованиям закона.

Регламент и все поправки к нему должны быть опубликованы.

4. Документация проектов, получивших бюджетное финансирование, является открытой с учетом требований конфиденциальности. Копии документов проектов могут быть переданы каждому желающему на магнитном носителе по цене носителя.

### **7.3.10. Руководитель секретариата Финансового органа Региона, секретарь**

1. Руководитель секретариата – должностное лицо, подчиненное непосредственно Министру финансов, имеющее следующие полномочия:

принимать, удостоверять и регистрировать в журнале регистрации документации проектов все поступившие документы проектов;

выдавать документы проектов и их копии в соответствии с регламентом секретариата и регистрировать выдачу в журнале регистрации документации проектов;

выдавать справки о наличии и отсутствии документов в секретариате по запросу заместителей Руководителя финансового органа, руководителей главных распорядителей бюджетных средств по соответствующим бюджетным обязательствам, депутатов органа законодательной власти;

иные полномочия, установленные законом.

2. Секретарь – лицо, назначенное руководителем секретариата, полномочия которого устанавливаются законом и регламентом секретариата.



Секретарь осуществляет приемку и регистрацию документации проектов и отдельных документов бюджетной программы.

#### **7.3.11. Заказчик разработки документации бюджетной программы**

Заказчиком разработки документации бюджетной программы (далее – заказчик) может быть любое юридическое лицо, в том числе бюджетное учреждение, и индивидуальный предприниматель.

#### **7.3.12. Разработчик и со-разработчики документации бюджетной программы**

1. Разработку документации бюджетной программы осуществляет разработчик.

Разработчик вправе привлекать со-разработчиков, которые выполняют субконтрактные работы по подготовке отдельных документов бюджетной программы.

2. Разработчиками и со-разработчиками могут быть любые юридические лица, в том числе бюджетные учреждения, и индивидуальные предприниматели.

Разработчик отвечает перед заказчиком за качество документации бюджетной программы в соответствии с договором, заключенным между ними.

Со-разработчик отвечает перед разработчиком за качество порученных ему документов в соответствии с договором, заключенным между ними.

#### **7.3.13. Проектный поверенный разработчика и проектные поверенные со-разработчиков**

1. Руководство разработкой документации бюджетной программы осуществляет проектный поверенный разработчика (далее по тексту – проектный поверенный).

Проектный поверенный действует на основании доверенности, выданной разработчиком, либо лично.

Проектный поверенный единолично принимает решения о со-разработчиках и осуществляет согласование проектных поверенных со-разработчиков.

Проектный поверенный отвечает за качество документации бюджетной программы в порядке, установленном государственным контрактом (договором) на ее разработку.

4. Руководство разработкой отдельных документов бюджетной программы, порученных со-разработчику, осуществляет проектный поверенный со-разработчика.

Проектный поверенный со-разработчика отвечает за качество указанных документов бюджетной программы в установленном порядке.

5. Ни один документ бюджетной программы не может быть разработан анонимно. Сведения о разработчике и со-разработчиках должны быть открытыми. Они подлежат опубликованию вместе с документацией бюджетной программы в порядке, установленном законом.

6. Проектный поверенный разработчика:

- осуществляет выбор методики расчета показателей финансового плана бюджетной программы и отвечает за ее правильность;

- производит расчеты показателей финансового плана бюджетной программы и отвечает за правильность произведенных расчетов;

- осуществляет выбор методики маркетинга и производит расчеты по маркетингу;

  - совместно с ответственным за проект от его управляющего:

  - производит сбор информации по маркетингу бюджетной программы,

  - производит сбор информации по бюджетной программе,

  - отвечает за качество материалов, использованных для производства маркетинга по бюджетной программе,

  - производит сбор информации по маркетингу бюджетной программы,

  - отвечает за качество материалов, использованных для производства маркетинга по бюджетной программе;

  - отвечает на вопросы участников бюджетной программы по его существу;

  - вносит изменения в проект до его подачи в Финансовый орган Региона по требованию участников бюджетной программы, если эти требования согласованы с управляющим бюджетной программой.

#### **7.3.14. Тестирование проектного поверенного**

1. Финансовый орган Региона утверждает тест для проектных поверенных и порядок проведения тестирования.

Процедуру тестирования с положительным результатом должны проходить все проектные поверенные разработчиков документации бюджетных программ регионального бюджета.

Руководитель финансового органа утверждает уполномоченное юридическое лицо, либо структурное подразделение Финансового органа Региона для проведения тестирования.

2. Тест предоставляется на электронном и бумажном носителях любому желающему пройти тестирование.

За предоставление теста взимается плата, не превышающая стоимость изготовления и почтовой рассылки информационных носителей.

3. Финансовый орган Региона регулярно, не реже одного раза в месяц, дает бесплатные консультации по разработке проектной документации бюджетных программ.

4. Финансовый орган Региона не принимает к рассмотрению проекты бюджетных программ, разработанные под руководством лиц, не прошедших тест для проектного поверенного.

5. Повторное тестирование проектного поверенного производится при условии, что в требования к оформлению или содержанию проектной документации бюджетных программ внесены существенные изменения, и не ранее, чем через один год после проведения последнего тестирования этого руководителя.

#### **7.3.15. Замена проектного поверенного разработчика**

1. Замена проектного поверенного разработчика возможна при соблюдении условий, указанных в пунктах соответствующего государственного контракта (договора) о разработке документации бюджетной программы.

2. В случае смещения проектного поверенного разработчика с должности, перевода его на другую работу, отстранения, увольнения и т.п., либо его отказа продолжать работу в государственном контракте (договоре) на разработку

документации бюджетной программы, новый проектный поверенный в двухмесячный срок должен:

принять (оприходовать) все проектные документы;

пройти с положительным результатом процедуру тестирования в Финансовом органе Региона.

3. При невыполнении условий пункта 2 настоящего подраздела государственный контракт (договор) на разработку проектной документации может быть расторгнут по желанию заказчика бюджетной программы с последствиями, установленными этим государственным контрактом (договором).

### ***7.3.16. Управляющий бюджетной программой***

Управляющим бюджетной программой является получатель бюджетных средств по бюджетной программе, получатель государственной гарантии, получатель бюджетного кредита, иное юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, в обязанности которого входит реализация бюджетной программы в соответствии с положениями документации бюджетной программы.

### ***7.3.17. Ответственный за проект от управляющего бюджетной программой***

1. Если управляющим бюджетной программой является бюджетное учреждение, то ответственного за бюджетную программу от управляющего бюджетной программой назначает руководитель управляющего бюджетной программой.

2. Если управляющим бюджетной программой не является бюджетное учреждение, то в государственном контракте (договоре) должно быть указано, что ответственного за проект от управляющего бюджетной программой назначает руководитель управляющего бюджетной программой.

3. Ответственный за проект обеспечивает проектного поверенного нормативами затрат, документами с описанием процесса реализации бюджетной программы и другими материалами, необходимыми для его разработки.

4. Совместно с проектным поверенным ответственный за бюджетную программу:

производит сбор информации по бюджетной программе;

руководит организацией проведения конкурсов среди подрядчиков и поставщиков сырья и оборудования;

организует проведение консультаций разработчика бюджетной программы специалистами управляющего бюджетной программой.

5. Ответственный за проект от управляющего бюджетной программой несет установленную законодательством ответственность за качество материалов и исходных данных используемых для разработки бюджетной программы.

### ***7.3.18. Получатель бюджетных средств по бюджетной программе***

1. Получателем бюджетных средств по бюджетной программе может быть орган государственной власти, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, определенный в установленном порядке.

2. Получатель бюджетных средств по бюджетной программе обязан осуществлять бюджетные расходы в соответствии с действующим законодательством и утвержденной в установленном порядке документацией бюджетной программы, а в случае заключения государственного контракта – в соответствии с установленными им условиями.

3. До того, как получатель бюджетных средств по бюджетной программе приступит к исполнению бюджетной программы, руководитель получателя бюджетных средств должен назначить ответственного исполнителя бюджетной программы из числа его работников.

4. Если получатель бюджетных средств по бюджетной программе является разработчиком, то функции ответственного исполнителя бюджетной программы могут быть приданы его проектному поверенному. В указанном случае функции ответственного исполнителя бюджетной программы считаются приданными проектному поверенному при отсутствии приказа о назначении ответственного исполнителя бюджетной программы.

5. Если ответственный исполнитель бюджетной программы временно не может продолжать работу, то руководитель получателя бюджетных средств по бюджетной программе должен назначить временного исполняющего обязанности ответственного исполнителя бюджетной программы.

6. Получатель бюджетных средств по бюджетной программе может передать полномочия управляющего бюджетной программой другому лицу, которое действует на основании государственного контракта или иного договора, заключенного в целях реализации бюджетной программы.

В этом случае получатель бюджетных средств должен предусмотреть в государственном контракте (договоре) следующие обязанности управляющего бюджетной программой:

- назначить проектного поверенного из числа его работников, если им принято решение самостоятельно осуществлять разработку документации бюджетной программы;

- назначить ответственного исполнителя бюджетной программы из числа его работников;

- обеспечить сопровождение исполнения бюджетной программы;

- осуществлять контроль реализации бюджетной программы;

- получать все заемные средства, предусмотренные бюджетной программой на его реализацию;

- предоставлять отчеты о ходе реализации бюджетной программы;

- своевременно доводить до получателя бюджетных средств по бюджетной программе и до разработчика бюджетной программы сведения о недостатках бюджетной программы, выявленных в ходе его реализации, а также об изменении обстоятельств, повлекших за собой необходимость внесения изменений в проект.

7. Данные о получателе бюджетных средств по бюджетной программе и об ответственном исполнителе бюджетной программы должны содержаться в документации бюджетной программы, за исключением случая выделения бюджетных обязательств по открытой бюджетной программе.

### ***7.3.19. Получатель государственной гарантии***

1. Государственную гарантию может получить только управляющий бюджетной программой.

2. Получатель государственной гарантии на сумму, превышающую 0,01 процента расходов бюджета, должен быть определен до принятия соответствующего бюджета, как правило, на конкурсной основе.

3. Орган исполнительной власти, действующий от имени Региона, обязан предусмотреть в договоре о предоставлении государственной гарантии условия, установленные абзацами третьим – девятым пункта 6 статьи 24.

### ***7.3.20. Получатель бюджетного кредита***

1. Бюджетный кредит может получить только управляющий бюджетной программой.

2. Получатель бюджетного кредита определяется, как правило, на конкурсной основе как до, так и после принятия соответствующего бюджета.

3. Орган исполнительной власти, действующий от имени Региона, обязан предусмотреть в договоре о предоставлении бюджетного кредита условия, установленные абзацами третьим – девятым пункта 6 статьи 24.

#### **7.4. РАССМОТРЕНИЕ ДОКУМЕНТАЦИИ ПРОЕКТОВ И ПРИНЯТИЕ ПРОЕКТОВ К БЮДЖЕТНОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ**

##### **7.4.1. Представление документации бюджетной программы в Финансовый орган Региона**

1. Проектный поверенный представляет документацию бюджетной программы в Финансовый орган Региона.

2. Представление документации бюджетной программы для предварительного согласования осуществляется до начала составления бюджетной программы регионального бюджета.

3. Представление документации бюджетной программы для разработки бюджетной программы регионального бюджета на очередной финансовый год производится в сроки, установленные Министерством финансов Региона.

4. Документы бюджетной программы могут быть представлены в секретариат в любой рабочий день.

5. Титульный лист бюджетной программы должен быть подписан, проектным поверенным, ответственным исполнителем бюджетной программы.

К документации бюджетной программы должно быть приложено сопроводительное письмо с перечнем документов и указанием количества их страниц, а также реквизиты разработчика и управляющего бюджетной программой.

6. Процедура регистрации документа бюджетной программы производится секретарем в следующем порядке:

секретарь получает в руки документ и проверяет комплектность документации и наличие всех страниц представленных документов;

регистрирует документ в журнале регистрации входящих документов с указанием входящего номера, даты регистрации и полного наименования документа;



выдает расписку в получении документа с указанием даты регистрации документа и телефона секретаря.

7. Если документация бюджетной программы была подана до 13 часов, то в течение этого дня, а если после 13 часов, то в течение этого и следующего рабочего дня, секретарь обязан:

проверить комплектность поданных документов по списку, утвержденному Министерством финансов Региона;

передать руководителю секретариата или уполномоченному им лицу, а также проектному поверенному, список поданных документов бюджетной программы и список документов, недостающих для начала процедуры внутренней проверки бюджетной программы Финансового органа Региона.

8. В течение трех дней со дня регистрации документации бюджетной программы Руководитель финансового органа или уполномоченное им лицо принимает решение о начале проверки бюджетной программы без недостающих документов или о необходимости истребовать недостающие документы.

Указанное решение должно быть незамедлительно доведено до проектного поверенного.

В день, принятия решения о начале проверки бюджетной программы Руководитель финансового органа или уполномоченное им лицо назначает куратора бюджетной программы.

#### ***7.4.2. Процедура проведения внутренней проверки бюджетной программы в Финансовом органе Региона***

1. Началом проведения внутренней проверки бюджетной программы является назначение куратора бюджетной программы.

2. Куратор бюджетной программы, лично или с помощью специалистов Финансового органа Региона, проверяет документацию бюджетной программы.

Если внутренняя проверка выявит недоработки бюджетной программы, то куратор консультируется с Министром финансов, либо с уполномоченным им заместителем по вопросу о том, являются ли эти недоработки существенными.

При наличии существенных недоработок проект возвращается проектному поверенному.

Если недоработки бюджетной программы признаны несущественными, то проект получает условно-положительное заключение куратора бюджетной программы, в котором фиксируются недоработки бюджетной программы.

В условно-положительном заключении куратор может дать рекомендации по совершенствованию бюджетной программы.

3. Куратор бюджетной программы вправе вызывать в Финансовый орган Региона проектного поверенного разработчика, ответственного исполнителя от управляющего бюджетной программой и ставить перед ними любые вопросы по бюджетной программе.

Если ответы указанных лиц окажутся неверными, неполными или неубедительными, то куратор бюджетной программы своим решением может отправить проект на доработку. Решение должно быть мотивированным с указанием конкретных направлений доработки бюджетной программы и вопросов, на которые должны быть даны ответы.

#### ***7.4.3. Процедура проведения вневедомственной и ведомственной экспертизы бюджетной программы***

1. Куратор бюджетной программы дает предложения Министру финансов о привлечении эксперта (экспертной организации) для проведения вневедомственной экспертизы бюджетной программы, отдельных документов или разделов бюджетной программы.

2. Руководитель финансового органа в установленном порядке может обратиться в другие органы исполнительной власти Региона с запросом о проведении ведомственной экспертизы бюджетной программы, отдельных документов или отдельных разделов бюджетной программы.

3. Проведение экспертизы в Министерстве экономического развития Региона является обязательным для каждой бюджетной программы.

Данная экспертиза должна установить:

экономическую, социальную, правовую и организационно-техническую реализуемость бюджетной программы;

экономические и социальные последствия от реализации бюджетной программы;

выгоды регионального бюджета и местных бюджетов от реализации бюджетной программы;

возможность развития бюджетной программы в ближайшей и дальней перспективе.

4. С целью проведения экспертизы, указанной в пункте 3 настоящего подраздела, Министерство экономического развития Региона вправе обращаться в другие органы исполнительной власти Региона с запросом:

- об оказании консультаций по бюджетной программе;
- о создании совместных рабочих групп;
- о проведении совместных обсуждений;
- о проведении ведомственной экспертизы отдельных документов или отдельных разделов бюджетной программы.

5. По результатам экспертизы должно быть представлено экспертное заключение.

6. Заключение ведомственной экспертизы состоит из основной части и приложений.

Основная часть заключения должна содержать кратко сформулированные выводы. Объем основной части заключения не должен быть более пятнадцати и менее трех страниц формата А4.

В приложениях должны быть обоснованы выводы, представленные в основной части заключения.

7. Экспертные заключения являются документами бюджетной программы. Они подаются на бумажном и электронном носителе в секретариат Финансового органа Региона в порядке, установленном законом и регламентом секретариата.

#### ***7.4.4. Согласование бюджетной программы в Финансовом органе Региона по результатам экспертизы бюджетной программы***

1. Согласование бюджетной программы в Финансовом органе Региона производится при обязательном присутствии на этих переговорах проектного поверенного разработчика бюджетной программы, ответственного за проект от управляющего бюджетной программой, и куратора по бюджетной программе и экспертов, представивших заключения.

2. Куратор бюджетной программы передает проектному поверенному в письменной форме свои замечания, а также тексты заключений.

3. Участники переговоров по бюджетной программе могут вести аудиозапись, либо стенографировать ход переговоров.

4. На основании переговоров куратор принимает решение о необходимости доработки бюджетной программы.

5. Проектный поверенный может представить куратору протокол разногласий, касающийся замечаний экспертов и куратора, а также заключений по бюджетной программе.

Протокол разногласий обсуждается проектным поверенным, ответственным за проект от управляющего бюджетной программой и куратором бюджетной программы с приглашением лиц, заинтересованных в реализации бюджетной программы.

6. Разногласия, которые выявляются при обсуждении протокола, могут быть принципиальными или техническими.

Принципиальными называются разногласия по бюджетной программе, без преодоления которых проект не может получить бюджетное финансирование.

При наличии принципиальных разногласий проект возвращается проектному поверенному на доработку.

Технические разногласия по бюджетной программе устраняются в рабочем порядке.

7. По запросу проектного поверенного куратор бюджетной программы организует его встречу с экспертами, представившими заключения по бюджетной программе.

По результатам переговоров с проектным поверенным эксперты могут внести изменения в свои экспертные заключения по бюджетной программе, если окажется, что их заключения основаны на неверной информации или на недопонимании бюджетной программы.

#### **7.4.5. Заключение по финансированию бюджетной программы из бюджета**

1. Проект, получивший положительное или условно-положительное заключение куратора, представляется им Министру финансов или его уполномоченному заместителю, который на основе данного заключения решает включить бюджетную заявку в проект закона о бюджете на очередной финансовый год, или подготовить проект закона Региона о финансировании и исполнении расходов по бюджетной программе в течение нескольких лет.

В последнем случае для лет, следующих после очередного финансового года, могут быть определены объемы бюджетных расходов на финансирование бюджетной программы по месяцам этих лет, либо правила определения этих объемов.

2. В заключении куратора бюджетной программы должны содержаться:

рекомендации по объемам и срокам бюджетного финансирования с помесечной разбивкой на весь период реализации бюджетной программы;

предельные отклонения по объемам и срокам бюджетного финансирования бюджетной программы, при достижении которых главные цели бюджетной программы не могут быть реализованы;

требования о доработке бюджетной программы по техническим разногласиям и несущественным недоработкам;

условия бюджетного финансирования бюджетной программы по открытым бюджетным программам;

ссылки на конкретные нормы права;

ссылки на конкретные положения документации бюджетной программы.

3. Куратор и эксперты излагают свои рекомендации по улучшению бюджетной программы. Эти рекомендации по решению куратора и экспертов могут быть использованы проектным поверенным при доработке бюджетной программы.

#### ***7.4.6. Распоряжение Руководителя финансового органа Региона по бюджетной программе***

1. Руководитель финансового органа, либо уполномоченный им заместитель, в течение 3 рабочих дней со дня получения положительного заключения куратора бюджетной программы подписывает распоряжение по бюджетной программе.

2. Распоряжение по бюджетной программе, финансируемой в течение очередного финансового года, содержит:

указание должностному лицу, ответственному за разработку бюджетной программы бюджета решить вопрос о включении бюджетной заявки в проект бюджета на очередной финансовый год;

предложение проектному поверенному совместно с уполномоченными работниками Финансового органа Региона подготовить проект бюджетных назначений по бюджетной программе на очередной финансовый год по установленной форме и проект предложений в закон о бюджете на очередной финансовый год, связанных с реализацией бюджетной программы.

3. Распоряжение по бюджетной программе, финансируемой в течение двух и более лет, кроме положений, установленных в пункте 2 настоящего подраздела, содержит указание уполномоченному должностному лицу подготовить проект закона Региона о финансировании и исполнении расходов по бюджетной программе в течение периода реализации бюджетной программы.

#### ***7.4.7. Подготовка протокола о финансировании бюджетной программы***

1. После подписания распоряжения по бюджетной программе Министром финансов, или его уполномоченным заместителем, куратор бюджетной программы и управляющий бюджетной программой составляют и подписывают протокол о финансировании соответствующей бюджетной программы.

В протоколе указываются ежемесячные объемы бюджетного финансирования бюджетной программы.

2. Государственные контракты заключаются, а ассигнования по бюджетной программе бюджетным учреждениям устанавливаются с учетом объемов и сроков бюджетного финансирования, указанных в протоколе.

3. Правила настоящего подраздела не применяются к открытым бюджетным программам.

#### ***7.4.8. Внесение изменений в проект, в процессе рассмотрения бюджетной программы закона о бюджете Региона на очередной год в Законодательном органе Региона***

1. В том случае, если в ходе рассмотрения бюджетной программы бюджета в Законодательном органе Региона вносятся изменения в объемы финансирования бюджетной программы, куратор бюджетной программы от Финансового органа Региона совместно с проектным поверенным вносят изменения в проект и протокол бюджетного финансирования бюджетной программы.

2. Если в ходе рассмотрения бюджетной программы бюджета в Законодательном органе Региона вносятся такие изменения, что достижение главных целей бюджетной программы становится невозможным, куратор бюджетной программы от Финансового органа Региона доводит указанную информацию до Руководителя финансового органа и других заинтересованных министерств и ведомств Региона.

## **7.5. ИСПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТОВ**

### **7.5.1. Государственный контракт на предоставление субвенции или субсидии**

1. Государственный контракт заключает лицо, ответственное за выделение субвенции или субсидии, с их получателем.
2. В государственном контракте на получение субвенции, субсидии указываются объемы и (или) правила исчисления объемов финансирования по месяцам периода, указанного в контракте.
3. Кроме того, в государственном контракте на получение субвенции указывается целевое назначение, а в государственном контракте на получение субсидии – целевое назначение и доля субсидии в общих целевых расходах.

### **7.5.2. Внесение изменений в протоколы о бюджетном финансировании бюджетной программы**

После принятия закона о бюджете изменение в протоколе о бюджетном финансировании бюджетной программы производится только по распоряжению Руководителя финансового органа.

### **7.5.3. Сопровождение бюджетной программы**

1. Сопровождение бюджетной программы осуществляется разработчиком бюджетной программы на основании государственного контракта, договора (далее в этой статье – договора) с заказчиком бюджетной программы.
2. Если разработчик бюджетной программы отказывается от сопровождения бюджетной программы, то заказчик бюджетной программы заключает новый договор на разработку и сопровождение бюджетной программы с новым разработчиком бюджетной программы.

Новый разработчик бюджетной программы обязан:

- принять (оприходовать) от прежнего разработчика бюджетной программы всю проектную документацию;
- по согласованию с заказчиком бюджетной программы и с куратором бюджетной программы от Финансового органа Региона внести необходимые поправки в нее, учитывая все требования к бюджетной программе, установленные Министерством финансов Региона;



в случае необходимости, по согласованию с заказчиком бюджетной программы и с куратором бюджетной программы от Финансового органа Региона разработать дополнительные документы бюджетной программы.

3. Сопровождение бюджетной программы включает следующие процедуры:
- ежеквартальный или ежемесячный мониторинг результатов реализации бюджетной программы и доведение результатов до куратора бюджетной программы от Финансового органа Региона;
  - анализ деятельности управляющего бюджетной программой, в том числе анализ причин отклонений фактических показателей от проектных;
  - внесение изменений в проект по требованию заказчика бюджетной программы, по согласованию с куратором бюджетной программы;
  - иные процедуры, предусмотренные договором с заказчиком бюджетной программы.

## **7.6. ТРЕБОВАНИЯ К БЮДЖЕТНОЙ ПРОГРАММЕ**

### **7.6.1. Содержание делового плана бюджетной программы**

1. Содержание делового плана определяется положением о составлении делового плана бюджетной программы, утвержденным Правительством Региона.
2. Содержание делового плана бюджетной программы должно включать следующую информацию:
  - (1) титульный лист, подписанный руководителем разработчика бюджетной программы, проектным поверенным, руководителем организации заказчика, руководителем организации управляющего бюджетной программой; титульный лист должен быть заверен печатями разработчика бюджетной программы, заказчика бюджетной программы и управляющего бюджетной программой;
  - (2) полное и подробное оглавление текстовой части и приложений делового плана бюджетной программы;
  - (3) краткое описание бюджетной программы;
  - (4) описание управляющего бюджетной программой;
  - (5) описание производства продукции и услуг, стратегии цен и реализации продукции и услуг по бюджетной программе;
  - (6) бюджетный эффект от реализации бюджетной программы и бюджетная эффективность бюджетной программы;
  - (7) социальная полезность бюджетной программы;
  - (8) экологический эффект от реализации бюджетной программы;
  - (9) технические и технологические особенности бюджетной программы;
  - (10) адрес, места производства, особенности, достоинства и недостатки;

- (11) подробное описание производимой продукции и услуг по бюджетной программе;
- (12) план-график мероприятий по реализации бюджетной программы;
- (13) программу инвестиций по бюджетной программе;
- (14) уровень готовности бюджетной программы, условия его реализации;
- (15) риски по бюджетной программе, финансовая устойчивость бюджетной программы;
- (16) информацию о разработчике бюджетной программы;
- (17) сводный план затрат на производство и реализацию продукции и услуг;
- (18) план формирования основных и оборотных средств, используемых в проекте,
- (19) план амортизационных отчислений;
- (20) план налоговых отчислений от реализации бюджетной программы;
- (21) сводный план доходов и расходов по бюджетной программе (бюджет бюджетной программы);
- (22) план распределения прибылей и убытков управляющего бюджетной программой, получаемых в результате реализации бюджетной программы, расчет налога на прибыль;
- (23) план движения денежных средств по бюджетной программе;
- (24) прогнозный баланс управляющего бюджетной программой;
- (25) возможные (допустимые) отклонения основных показателей результата реализации бюджетной программы.

3. Описание системы распределения прибылей и убытков управляющего бюджетной программой (подпункт (22) пункта 2 настоящего подраздела) представляется в том случае, если у организации управляющего бюджетной программой имеется прибыль по бюджетной программе.

4. Сведения о потребности в заемных средствах, анализ рисков по бюджетной программе и финансовой устойчивости бюджетной программы (подпункт (15) пункта 2 настоящего подраздела) представляется в том случае, если проект предполагает использование заемных средств, в том числе бюджетных и банковских кредитов и инвестиционных налоговых кредитов.

5. Краткое описание бюджетной программы (подпункт (3) пункта 2 настоящего подраздела) включает:

- (1) описание целей и сущности бюджетной программы;
- (2) общие сведения о продукции, производимой по бюджетной программе;
- (3) определение основных фондов, необходимых для реализации бюджетной программы;
- (4) расчет потребности в инвестициях.

В бюджетных программах, предусматривающих использование заемных средств, должны быть дополнительно представлены сведения:

- (5) о кредиторской задолженности управляющего бюджетной программой;
- (6) о перспективах развития управляющего бюджетной программой;
- (7) о признаках неплатежеспособности (банкротства) у управляющего бюджетной программой;
- (8) о сроке окупаемости бюджетной программы;
- (9) о внутренней норме доходности бюджетной программы.

6. Описание управляющего бюджетной программой (подпункт (4) пункта 2 настоящего подраздела) включает:

- (1) общие сведения об управляющем бюджетной программой, включая: описание сферы его деятельности, потребителей его продукции, имеющихся у него мощностей, дата создания, адрес, телефон, факс организации управляющего бюджетной программой и ее руководителя,
- (2) уровень качества производимой продукции,
- (3) правовую форму и статус управляющего бюджетной программой,
- (4) финансовое положение управляющего бюджетной программой.

Для бюджетных учреждений сведения, указанные в пунктах (2)-(4) подаются только по требованию куратора бюджетной программы от Финансового органа Региона.

7. Описание производства продукции и услуг, стратегии цен и реализации продукции и услуг по бюджетной программе (подпункт (5) пункта 2 настоящего подраздела) включает:

описание организационной схемы реализации бюджетной программы, описание организации рабочих мест, описание предлагаемых новшеств по организации и управлению,

описание конструкции сооружений и технологического процесса производства,

описание поставщиков материалов, комплектующих, оборудования и генерального застройщика,

описание номенклатуры производства товаров и услуг,

программа цен,

программа производства и реализации продукции,

формирование запасов готовой продукции.

8. Правительством Региона утверждаются следующие методики:

расчета бюджетного эффекта от реализации бюджетной программы и бюджетной эффективности проектов;

расчета социальной полезности проектов;

расчета экологических эффектов от реализации проектов;

анализа рисков по бюджетной программе и финансовой устойчивости бюджетной программы утверждает Правительство Региона;

расчета сроков окупаемости бюджетной программы и внутренней нормы доходности бюджетной программы утверждает Правительство Региона;

расчета уровня качества производимой продукции и оценки финансового положения управляющего бюджетной программой утверждает Правительство Региона;

расчета показателей сводной программы затрат на производство и реализацию продукции и услуг;

расчета потребности в основных и оборотных средствах, используемых в проекте;

расчета амортизационных отчислений;

расчета налогов от реализации бюджетной программы;

расчета сводной программы доходов и расходов по бюджетной программе (бюджета бюджетной программы);

расчета прибылей и убытков управляющего бюджетной программой, получаемых в результате реализации бюджетной программы, налога на прибыль;

расчета плана движения денег у управляющего бюджетной программой;

расчета прогнозного баланса управляющего бюджетной программой.

9. Оформление делового плана бюджетной программы должно соответствовать требованиям, установленным Министерством финансов Региона.

#### ***7.6.2. Содержание приложений к деловому плану бюджетной программы***

1. Приложения к деловому плану включают:

(1) технико-экономическое обоснование бюджетной программы;

(2) материалы с описанием истории деятельности управляющего бюджетной программой, разработчика бюджетной программы, иных участников бюджетной программы;

(3) материалы к маркетинговым исследованиям бюджетной программы;

(4) кредитную историю управляющего бюджетной программой за три предшествующих года;

(5) финансовый план бюджетной программы на срок его реализации;

(6) учредительные документы, документы о регистрации и открытии счетов, иные организационно-правовые документы управляющего бюджетной программой;

(7) документы финансовой отчетности о деятельности управляющего бюджетной программой за три года, предшествующие году разработки бюджетной программы бюджета;

(8) обоснование потребности и предложения на производство общестроительных и строительных работ, работ по развитию инфраструктуры;

(9) обоснование потребности и предложения на поставку, установку и наладку оборудования;

(10) данные о фактической реализации продукции и услуг, производимых управляющим бюджетной программой за последние 3 года;

(11) материалы по организационной схеме реализации бюджетной программы;

(12) материалы по исследованию рынка, анализ стратегий реализации продукции и услуг по бюджетной программе, анализ деятельности и ее перспективы, прогноз параметров качества и цен на продукцию и услуги, производимую другими организациями того же профиля (в том числе организациями конкурентами);

(13) материалы по оценке финансовой устойчивости бюджетной программы и финансовым рискам по бюджетной программе;

(14) отдельные подробные сметы затрат по бюджетной программе;

(15) фотографии, описание и технические параметры производимой продукции и услуг;

(16) иные дополнительные приложения по усмотрению управляющего бюджетной программой, либо по требованию куратора бюджетной программы от Финансового органа Региона.

2. Материалы (1)-(4) пункта 1 настоящего подраздела запрашиваются разработчиком бюджетной программы до начала разработки бюджетной программы.

Подготовку этих материалов обеспечивает заказчик бюджетной программы.

Материалы (4) пункта 1 настоящего подраздела запрашиваются разработчиком бюджетной программы только в том случае, если проект предполагает получение управляющим бюджетной программой бюджетного кредита, гарантии Правительства Региона, банковской гарантии на получение кредита, налогового инвестиционного кредита.

3. Приложения, поименованные в пунктах (5)-(11) пункта 1 настоящего подраздела обязательны. Без них проектная документация не принимается к рассмотрению в Финансовом органе Региона.

Приложения (12) - представляется по требованию куратора бюджетной программы от Финансового органа Региона.

### **7.6.3. *Согласование вопросов по изменению состава и содержания делового плана бюджетной программы***

Согласование вопросов по изменению состава и содержания делового плана бюджетной программы производится разработчиком бюджетной программы и куратором бюджетной программы от Финансового органа Региона.

### **7.6.4. *Требования к содержанию финансового плана бюджетной программы***

1. Финансовый план бюджетной программы содержит электронные таблицы с расчетом следующих показателей:

- показатели плана финансирования капитальных вложений,
- показатели плана ввода в действие капитальных объектов,
- показатели плана производства и реализации товаров и услуг,
- показатели программы цен на реализуемую продукцию и услуги,
- показатели плана нормативов материальных затрат,
- показатели плана условно-постоянных материальных затрат,
- показатели плана условно-переменных (прямых) материальных затрат,
- показатели плана изменения штатного расписания работников управляющего бюджетной программой,
- показатели плана изменения ставок заработной платы работников управляющего бюджетной программой,
- показатели плана условно-постоянных трудовых затрат с начислениями,
- показатели плана условно-переменных (прямых) трудовых затрат с начислениями,
- показатели плана расчета подоходного налога и начислений на заработную плату,
- показатели плана амортизационных отчислений,
- показатели плана налогов и сборов,
- показатели сводного плана доходов и расходов,
- показатели плана прибылей и убытков,
- показатели плана движения денежных средств,
- показатели прогнозного баланса активов и пассивов по бюджетной программе.

Методики расчета указанных показателей утверждает Правительство Региона.

2. Учетным периодом финансового плана должен быть один месяц.

3. Расчетные таблицы финансового плана должны быть разработаны в Microsoft Excel и должны быть переданы куратору бюджетной программы от

Финансового органа Региона на электронном носителе вместе с расчетными формулами и исходной базой данных.



## **8. РЕОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ЦЕЛЬЮ АКТИВИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УКРЕПЛЕНИЯ ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИИ**

### ***8.1. ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС НЕ МОЖЕТ ПРОИСХОДИТЬ БЕЗ ПОДДЕРЖКИ СО СТОРОНЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ***

Система управления должна быть построена таким образом, чтобы органы местного самоуправления были заинтересованы содействовать инвестиционному процессу.

Это очень важно по следующим причинам:

#### ***8.1.1. Развивающемуся среднему классу необходима поддержка органов местного самоуправления***

Для развития экономики России очень важен средний класс, который создает конкуренцию в экономике России и способен к более рискованной деятельности. Деятельность среднего класса высоко эффективна.

Система управления в малых и средних предприятиях характеризуется невысокими расходами на управление и высокой эффективностью управления.

Средний класс нуждается в организационной поддержке на первом этапе становления предприятия. Нужны первоначальные юридические консультации, консультации по тому, как правильно вести бухгалтерию и бизнес. Нужна просто поддержка мудрым словом, заинтересованным участием.

Начинающий предприниматель на первом этапе нуждается в дешевом офисном помещении. Ему тяжело оплатить средства связи. У него проблемы с деловыми контактами и прочим.

Региональный уровень слишком высок для среднего класса. Начинающему бизнесмену может быть оказана помощь на уровне района или города, поселения.

#### ***8.1.2. Инвестиционный процесс требует обязательного участия местных органов власти***

Пусть, например, строится шоссейная дорога. Пусть она проходит через территорию муниципального образования. Ее проведение должно быть согласовано и вписано в планы развития территории данного муниципального образования.

Для этого нужно провести множество согласований, в которых органы местного самоуправления данного муниципального образования должны проявить заинтересованность – иначе согласования затянутся до бесконечности.

Если муниципальное образование заинтересовано в трассе, которая будет проходить через его территорию, то оно может выделить и специалистов, и данные земельного комитета, и предоставить кадастр в удобной форме. Оно может предоставить бесплатный офис для представителя фирм инвестора и застройщика. Если дорога платная, то муниципальное образование может предоставить заказ на объекты инфраструктуры, на возможность построить выгодные предприятия недалеко от дороги (рестораны, кафе и проч.), может помочь в строительстве объектов инфраструктуры (мосты и подземные переходы, развязки и проч.), что облегчит расходы на строительство дороги.

Скажем проще, если городской архитектор и другие чиновники не будут затягивать с подписями и предоставлять качественную информацию, облегчающую разработку проекта, это уже сильно поможет инвестору и застройщикам.

Если дорога проходит по территориям нескольких муниципальных образований, то очень важно, чтобы органы местного самоуправления действовали совместно и организованно, желательно, создали рабочую группу и ответственно подошли к ее работе.

Многие вопросы по строительству дороги придется лоббировать на уровне района и субъекта Российской Федерации. Лоббировать будет гораздо проще, если руководители муниципальных образований окажут некоторое давление на вышестоящие органы власти и приведут в движение свои связи.

На эту тему можно очень много писать. Главная мысль очевидна: без поддержки органов местного самоуправления муниципальных образований инвестиционных процесс будет протекать тяжело и неэффективно.

## **8.2. ВОЗДЕЙСТВИЕ ИНТЕРЕСОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС**

### **8.2.1. Стимулы, заинтересовывающие органы местной власти в поддержке инвестиционной деятельности**

Практика показывает, что у органов власти существуют конкретные стимулы к поощрению инвестиционной деятельности:

(1) Денежное вознаграждение, которое обычно измеряется в процентах от объема вкладываемых инвестиций.

(2) Вложения инвестора в инфраструктурную сферу – в строительство и реконструкцию дорог, мостов и прочих объектов инфраструктуры. Бюджетных средств всегда не хватает на развитие инфраструктуры, а политическое положение руководителей органов местного самоуправления всегда тесно связано с тем, что они сделали для развития инфраструктуры на подведомственной территории.

(3) Вложения инвестора в социальные проекты – строительство домов для военнослужащих, для очередников, строительство школ, детских садов, больниц, поликлиник, музеев, оплата праздников и прочие проекты.

(4) Принятие рисков на себя по рискованным проектам. Например, если строится дорога на концессионных условиях и инвесторы, в соответствии с международной практикой, требуют страхования риска того, что оборот движения на дороге упадет ниже определенного уровня по причинам, независящим от концессионеров, то муниципальное образование примет на себя часть или полностью потери от указанных рисков.

То есть стимулы можно разделить на три группы:

(1) Денежные.

(2) Решение социальных проблем, повышающих авторитет органов власти.

(3) Решение инфраструктурных проблем, облегчающих органам власти условия хозяйствования и достижения тех показателей, которых от них ждут, сравнивая уровень экономического развития данной территории с уровнем экономического развития других подобных территорий.

### **8.2.2. Психологические проблемы и побудительные мотивы руководителей органов местного самоуправления содействовать инвестициям**

Экономическое развитие страны тесно зависит от того, поддерживают ли органы местного самоуправления инвестиции, в том числе иностранные инвестиции, что особенно актуально для России по причинам, которые были рассмотрены выше.

Но поддержка инвестиционной деятельности на территории муниципального образования не может быть оказана без прямой заинтересованности органов местного самоуправления в результатах этой деятельности. Поэтому очень важно обсудить вопрос о создании необходимых стимулов, состав которых мы обсудили в предшествующем разделе.

Коротко повторим их:

руководитель органа местного самоуправления с помощью инвестора может решать три психологические проблемы руководителей органов местного самоуправления – дать денег, укрепить кресло, облегчить и сделать более надежным процесс достижения приемлемых результатов.

### ***8.2.3. Преобладание в бюрократической системе управления материальных стимулов содействовать инвестициям***

В условиях действия бюрократической системы управления стимулы кресла и надежности положения играют значительную, но все же меньшую роль по сравнению с денежным стимулом, который чем старше становится должностное лицо, тем играет все большую роль.

Можно себе представить очень трудолюбивого главу муниципального образования, но историческая практика показывает, что таких слишком ответственных и совестливых людей не так-то уж и много. Остальных не очень заботит то, как будет развито их муниципальное образование, если они не избраны народом, а поставлены сверху. Как их поставили, так и могут сменить – в любой момент и совершенно независимо от результатов и искусства его управления.

Можно, конечно, этот тезис отрицать, говорить, что все дело в честности людей. Но люди не переделались за тысячелетия. И не переделаются еще 50 тысяч лет. Нравственность их будет подниматься очень медленно, и уж система управления точно не должна строиться на предположении о высокой нравственности людей.

Привычка получать большие деньги за малые действия (за подпись, за совет, за разрешение, за телефонный звонок, за знакомство с нужным человеком и проч.) настолько развращает чиновников, что они привыкают к этому и не считаются с реальными возможностями предпринимателя. Получается, что им решительно все равно, работает предприниматель на их подведомственной территории или уходит работать в другое место. Их интересует только «сразу и налом», как они доверительно говорят.

Выигрыш от стяжательской линии поведения оказывается настолько большим, что становится выгодным сокращать объем деятельности бизнесменов, поддерживая только тех из них, кто щедро платит, ухудшая качество исполнения муниципального заказа.

Об этом говорят вопиющие факты. Строительство жилых зданий в России дороже, чем, скажем, в Турции (по затратам) примерно вчетверо. Строительство дорог в России в пять раз дороже, чем строительство таких же дорог, например, в Германии.

Дороги и дома строятся настолько некачественными и настолько нарушают принятые еще при коммунистах ГОСТы, что многие иностранные строительные организации отказываются от участия в выгодном для них бизнесе только потому, что не желают быть причастными к такому качеству строительства. Дороги ремонтируются бесконечно. При этом, качество дорог не улучшается.

Но тут нельзя быть излишне пессимистичным. Историческая практика и анализ последствий проведения муниципальных реформ в России даже на начальных стадиях показывают, что указанное стремление коррумпированной части чиновников постепенно начинает уступать место позитивной работе по поддержке малого предпринимательства и инвестиционной деятельности при условии, что будет проведен весь комплекс мероприятий по муниципализации общества.

Весь комплекс мероприятий по муниципализации общества будет описан ниже. Коротко говоря, это мероприятия, обеспечивающие финансово-хозяйственную независимость муниципального образования перед чиновниками вышестоящих уровней управления, и ответственность органов местного самоуправления перед населением муниципального образования.

#### ***8.2.4. Доминирование в демократической системе управления статусных стимулов содействовать инвестициям***

Материальные стимулы везде в мире высоко стоят, особенно когда им ничего другого не противостоит.

Как только высокопоставленное должностное лицо окажется не у дел, у него сразу возникнет проблема нехватки денег. На что кормить семью, детей, которые привыкли к достатку? Как поддерживать нужные связи, если нечем угостить, некуда привести людей? Если апартаменты не на уровне? Если машина не премиум-класса?

Если он желает получить хорошую должность или хорошее место на работе, то ему придется ждать и рисковать, не принимая никаких мелких и недостойных предложений. Но как ждать, если все стоит так дорого?

Система школьного и высшего образования в России сегодня не соответствует мировым стандартам – даже по таким традиционно хорошо поставленным в России направлениям образования, как математическое, физическое и медицинское. Остальные виды образования требуют переподтверждения за рубежом, а гуманитарное образование требует радикального переучивания. Это все стоит безумно дорого.

Медицинские услуги, в которых нуждаются практически все с приближением старости, стоят очень дорого и, опять-таки, большинство серьезных болезней лечат только за рубежом.

Обо всех этих правдивых вещах в России не принято говорить широко, но для принятия правильных решений о них нужно сказать хотя бы тем людям, которые желают реформировать страну.

Материальный стимул очень высок. Но давайте рассмотрим положение муниципального образования в условиях международно-принятых стандартов местного самоуправления.

Над руководителями ведомств, которые принимают решения, находится муниципальный совет, составленный из выборных людей. Муниципальное образование, как правило, невелико по размерам. На его территории, обычно, всех сколько-нибудь выдающихся людей большинство населения знает лично или от близких знакомых. Если должностное лицо является выборным, то его лично знает и поддерживает огромное количество населения муниципального образования. В этих условиях выборное лицо не может врать или притворяться слишком долго. Если у него низменные интересы, то его очень быстро поймут и будут судить если не судом уголовным или административным, то уж точно человеческим.

Я всегда соглашался с чиновниками из числа высокопоставленных должностных лиц, что депутатский контроль слишком пристален, навязчив и скрупулезен, утомителен и часто слишком унизителен для чиновников, уважающих свое достоинство. Но нужно отдать депутатам должное. За каждым из них стоит партия и его личная группа поддержки – бизнесмены, политики, интеллектуалы, общественные деятели, просто практичные люди со здравым смыслом, которые прекрасно, до мельчайших деталей, знают ситуацию на территории муниципального образования и последствия от каждого

принимаемого данным должностным лицом решения. От этого контроля не скрыться никуда.

#### ***8.2.5. Влияние фактора провозглашенной идеологии и сделанных публичных заявлений на инвестиционный процесс***

Что бы ни говорилось о разнице между словом и делом, а связь между ними точно существует. Если политический деятель провозглашает свою программу, если он произносит речи, из которых видно, какой он честный и моральный человек, как он заботится о народе, и как постоянно, не щадя своих сил, думает о деле, то он не может быть очевидно для всех бесчестным, ленивым и равнодушным к своим обязанностям. Поэтому слова, которые ему каждый день приходится произносить, невольно проникают в его сознание.

В бюрократической системе управления честным людям очень трудно или просто невозможно находиться на серьезном посту. Их все ненавидят уже потому, что остальные должностные лица не готовили себя к настоящей самоотдаче на работе. Они на его фоне настолько проигрывают, что им нужно либо бороться с «трудоголиком», либо менять место работы. Успешнее всего, конечно, они действуют в первом направлении, потому что тут проявляется их солидарность, смекалка, и наличие свободных сил, которых у трудоголика быть не может.

В условиях народовластия депутаты, при всем шуме и гаме, который они создают, в общем, довольно трезво оценивают результаты деятельности должностного лица, и если ему очевидно нравится его дело, если он показывает на работе блестящие результаты, то ему предоставят все условия. Если же он громогласно отстаивает принципы служения народу, то такой человек, в сочетании с хорошим словом и подтверждающим его делом, ценится очень высоко. Ему никто из чиновников не может помешать, потому что его всегда могут защитить народные депутаты, как только станет ясно, что противниками популярного деятеля являются аморальные и ленивые люди.

Сказанное можно изложить на языке теории управления. Сложная система не может сама контролировать свои действия, потому что система контроля неизбежно встанет в противоречие с управлением этой системой. Управление не может идти против системы, требовать от ее членов подвигов на службе, поскольку ее задача – минимизация усилий членов коллектива при достижении заданного этой же системой уровня показателей.

Если система контролируется извне заинтересованными людьми, то они извне индуцируют внутри системы такую ценностную ориентацию, которая направляет членов системы на достижение лучших результатов. В этой



ситуации трудоголик будет расцениваться системой как лицо, повышающее эффективность системы. Тогда остальные будут помогать герою, чем могут, и выдвигать его на более ответственные посты.

#### ***8.2.6. Опыт США укрепления целостности государства и содействия инвестициям посредством правильной организации местного самоуправления***

Для нас очень важно то, что США сумели сохранить целостность своего государства в условиях, когда внешние угрозы населению этого государства были минимальными, по сравнению с угрозами, которые постоянно нависали над россиянами и которые спланировали, стихийным образом, население вокруг государства.

Безо всякого сомнения, региональные дисъюнктивные силы, которые раздирают государство на части, были потенциально гораздо сильнее, чем те же силы, которые действуют сейчас в России. Однако СССР не сумело, а США сумело, сохранить свое единство. Мы глубоко убеждены, что этого США сумели достичь в результате правильно организованной системы местного самоуправления, в результате построения всех систем «сдержек и противовесов» таким образом, что система местного самоуправления противостояла и противостоит тенденциям регионов к отделению.

Поэтому опыт американской системы местного самоуправления для нас бесценен, и мы должны были бы давно его внимательно изучить.

Основная идея американского опыта создания и развития местного самоуправления состоит в том, что не региональные элиты, а население страны, организованной по принципу совместного проживания, должно решать судьбу страны. Для реализации этой идеи нужно было построить такую систему взаимоотношений, при которых зависимость органов местного самоуправления от чиновников и депутатов legislatures штатов была бы минимальной.

В России нет хуже рабства, нет более напряженных отношений, чем те, которые образуются внутри районов. Органы власти районного уровня почему-то в России считаются основными органами местного самоуправления без понимания того, что они должны финансироваться за счет федерального бюджета и бюджетов муниципальных образований, созданных на базе городов и поселений – мест компактного проживания населения, и никак не могут диктовать вот таким муниципальным образованиям свои условия.

В США каунти (наши районы) никогда не были выше муниципальных образований, созданных на базе поселений. Последние там считаются «настоящими муниципалитетами», а районы – промежуточными органами власти, которые исполняют нужды штата и нужды муниципалитетов по месту своей юрисдикции, по согласованию и поручению как первых, так и вторых.

Скажем, если нужно построить дорогу, которая проходит между муниципальными образованиями (допустим, таунами), но часть территории которой не находится на территории ни одного из муниципалитетов, вопрос в этой части решает каунти.

Бюджет американского района (каунти) утверждается легислатурами каунти, но при этом программы каунти согласовываются органами власти штата и заинтересованными муниципальными образованиями. Если муниципальное образование, или их группа, будет настаивать на том, что они сами берутся реализовывать некоторую программу (строительство дороги, мостов и проч.), то никогда каунти не будет с ними спорить. То же самое и в отношении штата.

В России, наоборот, муниципальным образованием считается сельский район. При этом организация системы местного самоуправления по месту компактного проживания граждан всегда в загоне. А район занимается в основном делами своего районного центра. Это хорошо видно из соотношений бюджетных расходов на одного жителя в районном центре и в городе, пусть такого же размера, но не являющегося районным центром. Отсюда в местах сельских поселений вечная грязь, неустроенность и бандитский беспредел.

Опора на низовые муниципальные образования, созданные по местам компактного проживания населения, определяет лицо США. Это страна, жители которой с одной стороны интересуются больше всего делами конкретными, с другой стороны – уважают свое государство, которое им обеспечивает единое экономическое, правовое и культурное пространство, обеспечивает безопасность проживания граждан и свободу перемещения граждан.

Опыт Китая в части организации местного самоуправления нам не подходит просто потому, что там не существует местного самоуправления в европейском понимании этого слова. Американский опыт для нас будет очень полезен.

### **8.3. БЮДЖЕТНАЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СОДЕЙСТВИИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

#### **8.3.1. Основные методы достижения бюджетной заинтересованности муниципальных образований в поддержке предпринимательской деятельности**

1. Должна быть бюджетная заинтересованность у органов местного самоуправления в поддержке предпринимательства на территории данного муниципального образования. Если этой заинтересованности не будет, то чиновники будут помогать предпринимателям только за деньги, которых у начинающего предпринимателя нет, либо за участие в бизнесе.
2. Бюджетная заинтересованность означает, что если орган местного самоуправления работает хорошо, поддерживает бизнес, привлекает инвесторов, то у него увеличивается объем доходов бюджета и растет бюджетная обеспеченность на одного жителя (объем доходов бюджета, деленный на количество резидентов).
3. Важно отметить, что под резидентами муниципального образования нужно считать не только официально зарегистрированных граждан, но также тех граждан, которые имеют собственность (капитальные активы) на территории муниципального образования. Это мировая практика.
4. Как и в прогрессивных зарубежных странах, доходы местных бюджетов в России построены по налоговому принципу, но, как это часто в России бывает, вопрос о налогах не продуман, не доведен до конца, поэтому настоящей бюджетной заинтересованности у наших муниципальных образований нет.
5. Бюджетная заинтересованность муниципальных образований достигается путем решения двух задач:
  - (1) Законодательно определенного распределения расходов местных бюджетов.
  - (2) Законодательно определенного распределения доходов местных бюджетов.

#### **8.3.2. Законодательное определение расходов и доходов местных бюджетов**

При достаточно подробном и ясном определении законом расходов местных бюджетов не остается пространства для принятия решений должностными лицами органов исполнительной власти. Чиновник отстраняется от такого важного решения, как решения о передаче расходов местным бюджетам.

Задача законодательного определения расходов местных бюджетов решается посредством следующих инструментов управления:

- (1) Прямого законодательного определения расходов местных бюджетов.
- (2) Законодательного определения программ расходов местных бюджетов.

### ***8.3.3. Прямое законодательное определение расходов местных бюджетов решениями местных советов на основе федеральных и региональных законов***

В США прямое законодательное определение расходов местных бюджетов, Все муниципальные образования оказываются равными перед законом. Вся сила в том, чтобы был закон федерального уровня для того, чтобы региональные органы власти не вмешивались в дела муниципального образования, расположенного на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

После профессионального закона о местном самоуправлении, разработанного Дмитрием Козаком, стало совершенно ясно недостаточность такого подхода. Наше изучение зарубежного опыта подтвердило, что без создания некоторой независимости от органов власти регионального уровня, и минимальной зависимости от органов власти федерального уровня, задача не может быть решена удовлетворительно.

Опыт Великобритании, в части организации системы нормирования расходов местных бюджетов, превосходен. Этот вопрос там решен путем самоорганизации муниципальных образований, создание системы их комиссий с аппаратом управления, избираемым и нанимаемым представителями муниципальных образований. Вне всякого сомнения, этот опыт должен быть принят на вооружение Россией.

Федерация должна определять общие правила, согласно которым должны рассчитываться основные расходы местных бюджетов (мы их называем «нормативными расходами»). Дополнительные расходы должны определяться решениями муниципальных советов муниципальных образований по такому принципу: «если есть на это деньги, и нет ничего другого, более важного». Вторая часть определяется решением органов местного самоуправления в том случае, если нет просроченных долгов.

### ***8.3.4. Законодательные определения федеральных и региональных программ расходов и доходов местных бюджетов***

Мы полагаем, что система местного самоуправления в США является одной из лучших и наиболее развитых в мире. Это наше мнение подтверждают большинство специалистов по местному самоуправлению. Муниципальные кодексы каждого штата составляют по несколько тысяч страниц. Подробность их изумительна. Поэтому есть опыт, который можно перенимать.

Наиболее продуманным вопросом организации местного самоуправления мы считаем вопрос о законодательном определении расходов местных бюджетов. Это делает органы местной власти не зависимыми ни от районного, ни от регионального, ни от федерального уровня власти.

- (1) Расходы, определяемые одинаково для всех муниципальных образований государства и штата расходы, финансируемые за счет собственных доходов и субсидий из фондов выравнивания.
- (2) Расходы по местным программам, финансируемые за счет за счет собственных доходов и субсидий из фондов выравнивания.
- (3) Расходы по федеральным программам.
- (4) Расходы по программам штатов, на территории которых расположены муниципальные образования.

Четко соблюдаются правила финансирования расходов (1) и (2) исключительно за счет собственных доходов и субсидий из фондов выравнивания.

Четко соблюдается правило, что федеральные программы финансируются за счет отдельных федеральных фондов, региональные программы финансируются за счет региональных фондов.

Федеральные программы утверждаются федеральными законами, которые приоритетны перед законами о бюджете. Это очень важный программный принцип: не программы подгоняются под бюджет и исполняются «если на это в бюджете есть деньги», а решительно наоборот: «бюджет составляется из программ, утвержденных законом». Мы называем этот принцип – принципом «приоритета программ перед бюджетом».

То же самое относится к региональным программам. Они приоритетны перед законами о региональных бюджетах (бюджетах штатов).

Программы утверждаются законодательными органами на несколько лет вперед (обычно на 15 лет, если программа «постоянно действующая» или «долгосрочная»).

Программы разрабатываются очень тщательно – по принципу «утвержденное законом правило – вместо решения чиновника». Закон о каждой программе – это целый том. Это закон-инструкция. Приложения к этому закону – многотомное сочинение. Никаких так называемых подзаконных актов к нему не требуется. Ни федеральные, ни региональные органы власти, ни какой-либо отдельный депутат законодательного органа не вправе что-либо в них изменить.

Федеральные и региональные программы не могут быть навязаны муниципальному образованию. Если участие в федеральной или региональной программе муниципальное образование считает невыгодным или обременительным, то оно вправе отказаться от участия в этой программе, как бы его к этому ни принуждали вышестоящие органы власти.

В итоге муниципальные образования получают заинтересованными в выполнении тех расходов, которые они могут выполнить хорошо.

Часть расходов бюджетов муниципальных образований являются обязательными для всех муниципальных образований. Но такие расходы определяются для всех муниципальных образований без исключения. Обязательные расходы полностью обеспечиваются собственными доходами муниципального образования, которые могут быть собраны (налоговый потенциал), и средствами из фондов выравнивания.

Получается, что программный подход к расходам местных бюджетов определяет фактическую свободу и независимость муниципальных образований от органов власти и отдельных чиновников, или депутатов законодательных органов власти вышестоящего уровня.

## **8.4. РОЛЬ В ИНВЕСТИЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ ПРАВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГУЛИРОВАТЬ НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО**

### ***8.4.1. Право регулирования ставок налогов на имущество представительными органами местного самоуправления создает соревнование между муниципальными образованиями за обеспечение лучших условий проживания и развития собственности на их территориях***

Около 75% поступлений от налоговых доходов местных бюджетов в США составляют поступления от налога на имущество. Этот налог зачисляется почти целиком в местные бюджеты и полностью в бюджеты низовых муниципальных образований (тауны и другие), а не муниципальных образований районного уровня. Лишь небольшая часть этого налога зачисляется в региональные бюджеты.

Зачисление небольшой части налога на имущество в районные бюджеты связано не с тем, что этот налог по каждому объекту налогообложения расщепляется между районным и субрайонным местным бюджетом. Это налог на имущество, расположенное на не инкорпорированных территориях.

Смысл передачи налога на имущество в местные бюджеты, преимущественно низового уровня, очевиден. Этот налог, с одной стороны, по системе начисления прекрасно привязан к территории. Он очевидным образом должен перечисляться в бюджет того муниципального образования, на территории которого расположен соответствующий объект налогообложения.

С другой стороны, именно от низового, местного бюджета зависит развитие частной собственности в форме недвижимости. Если управление муниципальным образованием на высоте, то на территории такого муниципального образования, при прочих равных, любят размещать домовладения и предприятия собственники. От этого увеличивается налогооблагаемая база. При эффективном распорядительстве увеличивающимся объемом доходов можно снижать ставку налога на имущество и создавать дополнительный стимул к размещению недвижимости на указанной территории.

Получается, что форма исчисления налога на имущество стимулирует муниципальные образования к эффективному расходованию бюджетных средств и к снижению ставки этого налога, что улучшает условия проживания, отдыха, размещения производственных активов.



Получается, что низовые муниципальные образования соревнуются между собой за привлечение собственников и за создание благоприятных условий развития собственности. Это меняет все – даже психологию граждан. Появляется категория уважаемых людей – тех людей, которые размещают свою собственность на территории муниципального образования. Эти люди пользуются авторитетом у местной власти и у всего населения, потому что их богатство позволяет решать проблемы не только их собственные, но и других резидентов данного муниципального образования.

В России незначительная часть налогов на имущество (кроме налога на землю, которого далеко не достаточно для формирования местных бюджетов) зачисляется в местные бюджеты. Независимых бюджетов низовых муниципальных образований в России пока не существует. Так что речь идет не о настоящих муниципальных образованиях, а о районах, которые очень далеки от населения.

#### ***8.4.2. Право регулирования ставок налога на имущество представительными органами местного самоуправления снимает часть остроты проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований***

Тот, кто когда-либо занимался расчетами бюджетной обеспеченности муниципальных образований в части собственных доходов их бюджетов, не мог не заметить колоссальную разницу в бюджетной обеспеченности муниципальных образований районного уровня внутри каждого субъекта Российской Федерации. Между выделившимися городами и сельскими районами эта разница иногда составляет даже не разы, а десятки раз. Между тем, бюджетная обеспеченность одного резидента не может так сильно отличаться.

Еще более сложной эта проблема окажется, если мы проведем реформу и сформируем низовые муниципальные образования. Я не удивлюсь, если разница в их бюджетной обеспеченности окажется в тысячи раз. Например, если на территории одного муниципального образования вообще нет никакого бизнеса и никакой особенной собственности, а на территории другого – сплошь преуспевающие предприятия и шикарные отели.

Поэтому проблема выравнивания бюджетной обеспеченности является одной из труднейших.

В России эта проблема не решена и по сей день. Поэтому, нам нужно тщательно изучить зарубежный опыт, прежде всего, опыт США, где эта проблема решена удовлетворительно.

В США первым шагом к решению этой проблемы является формирование понятия налогового потенциала и нормативных расходов. Налоговый потенциал – это тот налоговый сбор, который должен был бы появиться в случае, если бы все налоги собирались по максимальным ставкам.

Тут иногда уточняют, что не по максимальным, а по средним ставкам или специально определенным для расчетов нормативным ставкам, которые значительно ниже максимальных. Но это неважно.

Важно то, что при снижении максимальной ставки налога на имущество муниципальное образование может сократить налоговые доходы своего бюджета в потенциале в 5-10 раз. Если муниципальное образование малообеспечено, оно может увеличить ставку налога на имущество и хоть что-то получить в бюджет с той недвижимости, которая расположена на территории данного муниципального образования.

В итоге происходит первичное выравнивание доходов муниципальных образований: малообеспеченные увеличивают ставки налога на имущество, обеспеченные могут сократить ее во много раз, или вообще снять этот налог, оставив условную ставку для учета стоимости имущества.

#### **Налоговые доходы свода местных бюджетов США в 1987 году**

Налоги на имущество	117	74,1%
Налог с продаж и акцизы	18	11,4%
Личные подоходные налоги и налоги на прибыли корпораций	10	6,3%
Лицензии, визы и проч.	13	8,2%
Всего	158	100,0%

#### **Расходы свода местных бюджетов США в 1987 году**

Образование	168	43,0%
Благосостояние и здравоохранение	49	12,5%
Окружающая среда и жилье	43	11,0%
Общественная безопасность	39	10,0%
Транспорт	27	6,9%
Остальные расходы	65	16,6%
Всего	391	100,0%
Внешнее покрытие расходов	233	59,6%

Несмотря на это, как видно из приведенных выше таблиц, проблема неравномерной бюджетной обеспеченности местных бюджетов стоит остро.

Например, в 1987 году свод доходов местных бюджетов США составил 391 миллиард долларов, а налоговых доходов 158 миллиардов долларов. Разница, отнесенная к расходам, составила 60% от расходов. Мы ее назовем нехваткой собственных средств местных бюджетов.

## **8.5. ВЛИЯНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС ПРАВИЛ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

### **8.5.1. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований посредством утверждаемых законом формул выравнивания и бюджетных программ**

Средства выравнивания финансируются из бюджетов штатов, но им передаются средства из федерального бюджета, перекрывающие полностью или частично объем средств, которые расходуются из их бюджетов на выравнивание доходов местных бюджетов.

Нехватка собственных средств местных бюджетов компенсируется следующим образом:

- (1) за счет средств из фонда выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- (2) за счет федеральных программ, финансируемых из бюджета США;
- (3) за счет региональных программ, финансируемых из бюджетов штатов.

Правильнее сказать так: нехватка собственных бюджетных доходов бюджета муниципального образования сильно сократилась бы, если бы не учитывались расходы на реализацию федеральных и региональных программ. Например, она была бы не 60%, а всего 20%-30%.

Вот эти 20%-30% компенсируются за счет фонда выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Расчетных формул выравнивания, наверное, тысячи, если их сосчитать по очень толстым справочникам формул выравнивания. Суть не в том, как производятся расчеты, а в том, что эти формулы утверждаются региональным законом в соответствии с правилами, заданными федеральным законом. Формулы не должны содержать таких параметров, которые принимались бы индивидуально для каждого муниципального образования. Если так будет, то ни одно муниципальное образование не защищено от волюнтаристских актов.

В этих формулах участвуют не фактические поступления доходов, а рассчитываемые по независимым и поддающимся учету показателям

налогового потенциала, учитывающего численность населения и другие показатели.

В формулах участвуют показатели, независящие от решений регионального уровня конкретно для данного муниципального образования, на основе которых может быть рассчитан потребный уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования.

### ***8.5.2. Влияние объективности и устойчивости формул выравнивания на бюджетные стимулы муниципальных образований***

Если будет обеспечена устойчивость формул выравнивания в течение длительного периода времени и независимость этих формул от «именных» (для каждого отдельного муниципального образования) значений параметров, входящих в расчетную формулу, то выравнивающие доходы в местные бюджеты будут поступать по некоторой программе, независящей от органов власти вышестоящего уровня, по отношению к муниципальному образованию.

Назовем этот механизм – объективностью и устойчивостью формул выравнивания.

Такие дотации не дестимулируют муниципальные образования. Предположим, муниципальное образование добилось высоких бюджетных результатов. Если в формуле выравнивания заложены показатели, которые можно будет изменить решением, скажем, областного органа власти, то всегда имеется опасность того, что так и будет сделано, тем более, что российская практика изобилует такими волюнтаристскими решениями.

Если же формулы выравнивания никак не будут изменяться в индивидуальном порядке, если нельзя будет изменить ни одного значения параметра этих формул, например, какого-нибудь поправочного коэффициента или иного, то муниципальное образование спокойно. Оно всегда будет находиться в той же ситуации, что и все муниципальные образования. Оно будет стараться увеличить доходы и сэкономить, повысить эффективность расходов своего бюджета.

## **8.6. ВЛИЯНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС**

### **8.6.1. Регулирование территориальных юрисдикций муниципальных образований путем референдумов, проводимых среди граждан, являющихся резидентами этих территорий**

Границы территории районов определяются законами штатов. Внутри границ территории каждого штата находятся территории муниципальных образований. Иногда территория одного муниципального образования находится на территории нескольких районов и, наоборот, несколько муниципальных образований находятся на территории одного района.

Пересечение границ муниципальных образований границами районов имеет глубокий смысл: ни районы, ни легислатуры штатов, ни, тем более, чиновники органов исполнительной власти, не имеют права определять границы муниципальных образований.

Территория каждого муниципального образования определяется следующими обстоятельствами:

- (1) Желает ли указанное население инкорпорироваться в отдельное муниципальное образование, или оно желает перейти к тому муниципальному образованию, с которым имеются территориальные границы.
- (2) Желает ли население указанного муниципального образования принять к себе новую указанную территорию или нет.

Муниципальное образование может быть разделено по желанию населения, которое проживает на территории этого муниципального образования.

Два или более муниципальных образования одного штата могут слиться в одно муниципальное образование. При этом, не имеет значения, что получающееся в итоге муниципальное образование может оказаться больше некоторых районов или иметь большую численность населения.

### **8.6.2. Неинкорпорированные территории в США и в России**

Если население муниципального образования желает отказаться от какой-либо территории, то эту территорию либо забирает (по желанию населения) соседнее муниципальное образование, либо, если таковых не находится, то, в обязательном порядке, забирает в свою юрисдикцию тот район, где находится данная территория. В этом случае данная территория называется не инкорпорированной, то есть не организованной.

Таких территорий там, где население проживает компактно, не много, потому что при инкорпорации населению в управление передаются налоги и право регулировать ставку такого важного налога, как налог на имущество.

Понятно, что никому не хочется отдавать налоги «дяде», то есть району и штату, если можно этими налогами воспользоваться по собственному усмотрению. Все также понимают, что указанные денежные средства районом или штатом будут, в основном, использоваться для нужд района (районного центра) или штата, как они эти нужды понимают, и лишь отчасти будут использоваться для решения проблем той не инкорпорированной территории, с которой налоги были собраны.

В России муниципальными образованиями по месту компактного проживания населения являются только города Московской и Ленинградской областей, которые успели выделиться из районов. Все внутрирайонные населенные пункты не являются муниципальными образованиями, поскольку не имеют ни своих органов управления, ни своего бюджета. Таких в России подавляющее большинство (если считать по количеству населенных пунктов и по территории, которую они называют).

С этой точки зрения, значительная часть **территории России является не инкорпорированной**, то есть не охваченной местным самоуправлением по месту компактного проживания граждан. Это, в особенности, касается тех территорий, где нет развитых урбанистических зон. Эти территории являются полностью управляемыми из районных и региональных центров. Это положение вещей полностью противоречит идее единства страны, основанной на **подвижной и сбалансированной системе сдержек и противовесов**.

### ***8.6.3. Влияние принципа определения границ муниципальных образований снизу на формирование границ муниципальных образований. Неполнота заполнения территориями муниципальных образований.***

Развитый в США принцип **«определения границ муниципальных образований снизу»** оказывает определяющее влияние на формирование границ муниципальных образований, которые складываются согласно тому, насколько, именно, данные границы выгодны населению, именно, данного муниципального образования.

Происходит постоянная многопараметрическая саморегулятивная оптимизация границ муниципальных образований в зависимости от эффективности использования компактной территории. В этот процесс саморегуляции и оптимизации включено все население страны.

В итоге, в США нет сплошной территории, которую занимали бы муниципальные образования субрайонного уровня. Они занимают ту территорию, которой они могут эффективно управлять. Территория между муниципальными образованиями тоже подлежит управлению. Там находятся дороги, мосты, развязки, служебные здания и помещения, иная инфраструктура.

#### ***8.6.4. Резиденты муниципального образования***

Вопрос о резидентах муниципального образования стоит остро. Кого считать «проживающим» - того, кто действительно живет на территории данного муниципального образования, или того, кто живет там большую часть года, или того, кто имеет собственность?

Американский закон логичен в этом вопросе. Раз местный бюджет формируется за счет налога на имущество, значит все те, кто имеют собственность на территории муниципального образования, обязаны уплачивать налог в местный бюджет.

Но раз гражданин уплачивает налог в местный бюджет, то является налогоплательщиком в данном муниципальном образовании, он должен принимать участие в управлении данным муниципальным образованием. В частности, он должен принимать решение о том, на какие цели и каким образом будут расходоваться средства бюджета, в формировании которого он принимает участие.

Более конкретно:

Какова должна быть ставка налога на имущество?

Не слишком ли она велика?

Не слишком ли велики расходы местного бюджета?

Нельзя ли сократить ставку налога на имущество, управляя бюджетными расходами более эффективно?

Таким образом, резидентом муниципального образования, имеющим избирательные права, является не только тот гражданин, который там проживает, то также тот, кто имеет там собственность.

При такой постановке вопроса сразу могут быть решены многие вопросы в России, касающиеся создания муниципальных образований в месте компактного расположения загородных дач – садоводств.



### ***8.6.5. Спорные границы между муниципальными образованиями. Отказ от решений пограничных споров сверху. Выборные комиссии границ***

В России действует ригидный и бюрократический принцип определения границ муниципальных образований законом регионального уровня. В свое время, в Санкт-Петербурге были попытки со стороны органа представительной власти решить вопрос о гибком подходе решения вопроса о границах муниципальных образований, но этот вопрос завис. Депутаты законодательного органа ограничились отписками, что границы определяются «с учетом мнения проживающего на этой территории населения».

Тот же бюрократический принцип и по сей день действует при решении спорных вопросов о границах муниципальных образований. Если что-то неточно прописано в региональном законе о границах, то принимается поправка, которая уточняет границы.

В США спорные вопросы о границах муниципальных образований решаются комиссиями, представляющими мэров муниципальных образований, задействованных в споре, и представителями населения этих муниципальных образований, выбранными специально в соответствующие комиссии границ.

### ***8.6.6. Особенности урбанизированной территории***

Урбанизированная зона отличается тем, что в этой зоне компактно расположены земельные участки с предприятиями. Стоимость имущества в этих зонах очень велика, а количество резидентов невелико. Поэтому, налог на имущество, если его считать по максимуму, определенному федеральным законом, во многих случаях формирует непомерно большие доходы муниципального бюджета, которые могут быть рационализированы, если понизить ставку налога на имущество.

В урбанизированных зонах ставка налога на имущества оптимизируется с учетом потребностей бюджета. Она может оказаться очень низкой или вообще нулевой. В этом случае, размещать средства производства на таких территориях оказывается очень выгодно.

Никто, кроме местного населения, не может определить, достаточны ли доходы местного бюджета, нужно ли увеличивать ставку налога на имущество или нет. Процесс формирования налогообложения здесь носит явно саморегулятивный характер. И это правильный общий принцип, который нужно внедрять в России.

### **8.6.7. Особенности территории жилой застройки домовладениями с повышенной плотностью застройки**

Зона жилых домовладений повышенной плотности застройки отличается большой плотностью резидентов, количеством населения и большой плотностью собственности домовладений.

Бюджет здесь оптимизируется с точки зрения расходов, которые обязательны в спальных районах – на поддержание инфраструктуры, на муниципальную полицию, на уборку территории, на озеленение, на создание спортивно-оздоровительных комплексов и проч.

Здесь мы также видим индивидуальные особые условия формирования местного бюджета, потребность в доходах которого определяет оптимальные ставки налога на имущество. Эта оптимизация, опять-таки, проводится не сверху, а снизу, то есть представительными органами населения муниципального образования.

Мы полагаем, что данный подход нужно использовать при реформировании спальных районов в городах России.

## **8.7. ВЛИЯНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС СИСТЕМЫ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **8.7.1. Особенности работы выборных органов местного самоуправления**

Имеется несколько важных особенностей работы выборных органов местного самоуправления.

Первое.

Избираемых лиц знает вся округа. У них должен быть прямой ежедневный контакт с населением. Например, во многих американских городах сходы устраиваются каждый день. Каждый вечер, день ото дня, сменяя друг друга, депутаты местных советов выступают на сходах и отвечают на вопросы населения.

Эта близость к народу вносит особый колорит в деятельность органов местного самоуправления. Хотят они того, или не хотят, депутаты местных советов должны быть близки к народу – иначе работать будет невозможно.

Второе.

Избранные депутаты, во многих случаях, совмещают свои должности как законодательные, так и исполнительные. Их деятельность итак носит

открытый характер. Она непосредственно контролируется населением и общественностью муниципального образования, а также органами власти района (каунти) и региона (штата). Этого контроля достаточно.

#### ***8.7.2. Рекомендуемое количество членов муниципальных советов***

Поэтому, количество депутатов может быть небольшим. Во многих американских муниципальных образованиях количество членов муниципальных советов варьируется от 3 до 5. Например, в штате Юта мэром становится тот депутат, который на выборах набрал наибольшее количество голосов.

#### ***8.7.3. Обязательность выборов депутатов муниципальных советов по одномандатным округам***

Выборность депутатов муниципальных советов по одномандатным округам обязательна. Если устраивать в муниципальных образованиях что-то, вроде выборов по спискам, что в России устраивается на региональном и федеральном уровне, то контроль населения за деятельностью депутатов будет потерян, и избранные таким способом люди получают необъятные возможности совмещения законодательной (представительной) и исполнительной власти в одних и тех же лицах. Это будут мафиозные кланы, а не представительные органы власти.

#### ***8.7.4. Специфика выборов руководителей органов исполнительной власти. Они выбираются не представлять народ, а исполнять свою должность***

Во всех демократических странах выборными являются не только депутаты органов представительной (законодательной) власти, но также должностные лица, являющиеся руководителями органов исполнительной власти.

Например, во многих муниципальных образований выборными являются должности:

- (1) мэров городов, поселков и других муниципальных образований;
- (2) шерифов (глав муниципальной милиции) муниципальных образований;
- (3) окружных судей по уголовным делам;
- (4) окружных судей по делам молодежи;
- (5) членов комиссии границ;
- (6) главного землеустроителя;
- (6) членов правительств школьных округов;
- (7) членов правительств медицинских округов;
- (8) членов органов самоуправления в ВУЗах и школах;

и другие исполнительные должности.

В Великобритании и странах Евросоюза выборными являются, дополнительно к указанному, органы финансового контроля предприятий и организаций (включая органы финансового контроля деятельности банков).

Специфика выборов руководителей органов исполнительной власти состоит в том, что должностные лица выбираются не представлять народ, а исполнять свою должность, которая указана в должностной инструкции, принимаемой местным законом или иным законом соответствующего уровня.

#### ***8.7.5. Обязательность тестирования выборных лиц органов представительной и исполнительной власти***

В США и в европейских странах процедура тестирования обязательна для всех выборных лиц. Это, в первую очередь, относится к мэрам муниципальных образований, к депутатам местных советов и, вообще говоря, ко всем выборным лицам, начиная от землеустроителя и члена комиссии границ, заканчивая выборными шерифами и членами образовательных округов.

Мы полагаем, что тестирование должно производиться по трем направлениям:

- (1) Тестирование уровня общего интеллекта и культуры.
- (2) Профессиональное тестирование.
- (3) Тестирование на этическое поведение.

Тестирование уровня общего интеллекта и культуры должно включать знание мировой истории и культуры в достаточном объеме, чтобы считаться культурным человеком.

Профессиональное тестирование очень важно именно для депутатов муниципального образования, которые, как правило, помимо представительских функций еще и занимаются руководством ведомствами, причем с полной взаимозаменяемостью. Например, один избранный депутат курирует жилищно-коммунальное хозяйство, другой – содержание, реконструкцию и строительство новых объектов инфраструктуры, третий – курирует вопросы социального обеспечения граждан. Он же, одновременно, является мэром.

Поскольку депутаты отвечают за ход дел командой, понятно, что они все трое заменяют друг друга в случае болезни, иной временной нетрудоспособности или временного отсутствия кого-нибудь из них. А отсутствовать все время приходится, потому что нужно ездить в районный и областной центры, иногда бывать в отпусках и проч.

Специфика местного самоуправления состоит в том, что небольшому количеству управляющего персонала приходится отвечать за очень широкий круг профессиональных вопросов. К этому нужно быть готовым. Для избранных депутатов необходима система проверки их профессиональной пригодности к той работе, на которую они идут.

Тестирование на этическое поведение обязательно необходимо. Скажем, если избранный кандидат имеет судимость, то только в установленном законом порядке он может стать депутатом местного совета. В противном случае, ему придется уступить место тому кандидату, который идет следующим после него по числу набранных голосов.

#### ***8.7.6. Обязательность обучения депутатов местных советов и избираемых должностных лиц органов исполнительной власти***

В систему тестирования должна входить система обязательного обучения избранных кандидатов. Если после обучения кандидат не пройдет тестирование, то ему, либо придется проходить курс обучения повторно, либо уступить место тому кандидату, который идет следующим после него по числу набранных голосов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Экономические трудности России тесно связаны с глобальными процессами, которые происходят в мире и с отсталостью системы государственного управления в России (подробнее об этом во Введении).

Они сглаживались быстро растущими ценами на нефть и газ, что не могло продолжаться долго ввиду глобальных процессов, творящихся в мире, направленных на понижение цен на нефть и газ. В конце девяностых годов прошлого века цены на российскую нефть опускались до 8 долларов за баррель. К концу июля 2008 года они поднялись в 18 раз.

2. Экономический кризис в России лишь по срокам был приближен событиями мирового экономического кризиса (объявление дефолта, пересмотр кредитных залогов, массовые требования возврата кредитов, сокращения стоимости ценных бумаг, массовые банкротства, большие трудности с получением кредита и вытекающие последствия) – примерно на 8-10 месяцев, по нашим оценкам.

Источником кризиса явились резкое понижение цен на нефть, реализуемую Россией, с 145 долларов до 40 долларов за баррель, и резкое ужесточение международных правил получения кредитов.

3. Однако произошедшие события готовились длительными процессами, которые сейчас можно назвать источниками неэффективности российской экономики, включая следующие:

(1) Падение реального инвалютного курса, подавляющее нашу экспортную промышленность (происходило в течение всех последних лет), которое, к сожалению, не остановлено даже сейчас, после недавнего значительного его повышения.

(2) Уход сбережений населения на счета зарубежных банков и на приобретение собственности за рубежом (не прекращался с начала 90-х годов прошлого века). Эту беду очень трудно исправить в рамках нынешней системы управления.

(3) Низкая конкуренция в банковской сфере, нежелание банков кредитовать инвестиционные проекты, нежелание оперативно и разнообразно обслуживать население и хозорганы. Это тоже очень трудно исправить без применения радикальных мер.

(4) Непрекращающаяся уже много лет высокая инфляция – более 12%-15% в год (процесс не прекращался с начала 90-х прошлого века). Инфляция значительно усилилась в последние месяцы. Пока никто не представил программы ее остановки. По этому вопросу идет много споров. Теоретики пытаются предложить методы остановки инфляции. Но умные экономисты в течение 17 последних лет так и не смогли это сделать по самым различным причинам.

В Концепции принята такая точка зрения: в случае отсутствия гибкой системы предложения инвалюты и вечного стремления населения запасать доллары, рубли играют роль в основном операционных денег, запас которых очень трудно реально ограничить.

(5) Если норма сбережений населения по всей денежной массе достаточно устойчива и изменяется только при резком скачке инфляции, то норма рублевых сбережений сегодня в России неустойчива из-за постоянной угрозы эскалации процесса долларизации денег. Население по понятным причинам очень нервничает и это делает специфичными российские макроэкономические законы.

Малейшее повышение инвалютного курса ведет к тому, что население бросается менять рубли на инвалюту. Малейший спад инвалютного курса грозит его полным обрушением.

Единственная надежда, которую питает автор состоит в том, что будет реализовано свободное обращение рублей и инвалюты. Вкладчики должны приобрести полную уверенность в том, что со своих валютных депозитов они могут в любой момент (в соответствии со сроками вклада) снять ту валюту, которая была положена на эти счета. При этом обменный курс не будет особым, а будет рыночным. И никаких отдельных платежей за обменную операцию не будет предусмотрено.

В этом случае доля рублевых сбережений на валютных банковских вкладах должна вырасти. Если этого не произойдет, то остается единственный выход – проведение Базовых мероприятий и введение в Россию европейской банковской системы. Это, собственно, и предлагается настоящей Концепцией.

(6) Повсеместно и систематически происходит многократное завышение бюджетных расходов. Эффективность расходов российских бюджетов значительно ниже, чем в Европе, по всем показателям. Снижение эффективности бюджетных расходов продолжается и усиливается со времен бюрократизации системы управления страной.

Приводятся примеры, что например, строительство дорог в России стоит в 4-5 раз дороже, чем строительство дорог такого же класса и в тех же условиях в Германии (1.2.4). При этом качество дорог несоизмеримо. Нарушения российских ГОСТов строительства дорог происходят повсеместно.



(7) Сегодняшний уровень коррупции в органах государственной власти представить себе было невозможно даже в конце девяностых, не только что в начале или середине девяностых прошлого века. Повсеместно высказывается мнение, что коррупция усилилась с резким ослаблением органов представительной власти, у которых сегодня в России полностью отнята политическая власть.

(8) Расширяется пропасть между правовой, методической базой и деловой практикой в России, по сравнению с европейскими странами.

Это связано не только с тем, что Россия стоит на месте в плане методического развития, сколько с тем, что в последние годы произошел буквально взрыв законотворческой, методической и информационной деятельности во всех демократических странах.

Нельзя сказать, что Россия полностью стоит на месте. Но ее движение к информационности и законности не имеет жесткого направления на то, чем занимаются европейские страны. Из-за этого Россия как бы работает впустую, изобретая законодательство (вроде Гражданского кодекса, Налогового кодекса или законодательства о местном самоуправлении), которое будет через некоторое время полностью заменено совершенно другим, разработанным согласно зарубежным аналогам.

4. К внутренним объективным факторам, обуславливающим экономический кризис, Концепция относит всю совокупность факторов, связанных с созданием при Борисе Ельцине особой системы государственного управления, которая в Концепции названа «бюрократической системой управления». Это система, при которой административная власть имеет полномочия как исполнительной, так и законодательной власти. Эта система закреплена Конституцией, принятой в 1993 году: (Раздел 1.1. Из истории происхождения российской системы государственного управления).

В Концепции показано, каким образом бюрократическая система управления порождает сложности в экономике России. Трудности появляются не в результате чьих-либо ошибок или некомпетентности, но в результате массового нежелания всей массы чиновников затрачивать должное количество труда, постоянно улучшать систему управления и повышать свою квалификацию.

5. К факторам, которые отчасти обусловили экономический кризис, можно отнести отдельные ошибки в государственном управлении. Одна из серьезных ошибок – неумение составлять и управлять инвалютным (валютным) балансом, регулировать валютный курс с помощью этого баланса, неумение даже определять тот курс, который является оптимальным для экономики России.

В результате, Правительство России в течение последних лет старательно удерживало валютный курс от падения путем выкупа инвалюты за счет денежной эмиссии, поддерживая, тем самым, инфляцию. Цены росли, номинальный курс инвалюты и, тем более, реальный курс опускался. В результате этого ослабла экспортная промышленность. Импортные товары получили льготный режим. Это настолько негативно сказывается сейчас на российской экономике, что пришлось в ряде случаев поднимать пошлины на импорт. И это при условии, что надо было, как раз, укреплять инвалюту для того, чтобы иметь возможность остановить инфляцию.

Между тем, валютный баланс дает множество способов регулирования валютного курса. Например, если падает курс доллара, то имеется множество способов его укрепления путем повышения функции спроса на инвалюту. Для этого нет нужды в поддержании инфляции. Иностранные инвестиции и кредиты иностранных банков предложены, как одно из самых эффективных средств укрепления инвалютного курса.

Средства инвалютных государственных резервов можно использовать более активно. Под эти средства можно привлекать иностранные инвестиции и кредиты, не сокращая при этом способностей валютных резервов использоваться в качестве регулятора валютного курса и темпов инфляции.

6. Не все последствия долговременной политики занижения реального инвалютного курса выплыли наружу в течение кризиса прошлого и начала этого года.

Например, инвалютному курсу предстоит еще повышаться и повышаться быстрее темпа инфляции.

Уже сейчас Россия планирует дефицит федерального бюджета, но ставки налогов придется понижать, потому что высокие налоги сейчас тормозят инвестиционный процесс, стимулируют криминальное поведение и коррупцию.

7. Концепция обозначает, что источники неэффективности российской экономики могут быть «залечены», отдельные управленческие ошибки исправлены. Ниже представлены предложения, как это можно сделать в рамках действующей системы государственного управления. Однако, Концепция признает, что реализация предложенных мероприятий потребует идеального поведения от органов государственной власти и местного самоуправления, которое вряд ли можно встретить когда-либо в реальной жизни.

8. В Концепции рассмотрены различные пути реформирования России:

- (1) в рамках сложившейся системы управления,
- (2) следуя китайскому пути развития,
- (3) следуя европейскому пути развития.

9. В Разделе 1.3 Концепции показано, что **китайский путь для России во многом поучителен, но при этом данный путь не может быть принят Россией в качестве образца** по следующим причинам:

(1) Отсутствие природных ресурсов оказывает существенное влияние на экономику Китая, на методы управления и на психологию населения. Россия полностью обеспечена природными ресурсами.

(2) Чиновники в Китае полностью поддерживают бизнес. В России большинство чиновников равнодушно развитию бизнеса на подведомственной территории, поскольку их заработная плата от этого никак не зависит.

(3) В Китае имеет место коррупция в органах государственной власти в масштабах, не сопоставимых с Россией. Это при самых жестоких методах борьбы с ней.

(4) В Китае возможен полный контроль деятельности населения со стороны государства, в том числе полный контроль валютных операций. В России такой контроль невозможен. В России население более образовано и более социально активно. Оно не допустит таких форм контроля, которые естественны для Китая.

(5) В Китае делается упор на низкие налоги, обеспечивающие хороший инвестиционный климат, но при этом страдают социальные программы. Вследствие небольших бюджетных расходов – экономия на всем. Низкие расходы на социальную сферу.

(6) Из-за низких налогов в Китае небольшой госбюджет, налажена скрупулезная система ежедневного балансового учета деятельности предприятий.

(7) Необъятный рынок неквалифицированного и непритязательного труда. Высокая конкуренция на рынке труда, недостижимые для России высокие стимулы к труду.

(8) В Китае низкая средняя заработная плата, по-сравнению с Россией.

(9) В Китае распространены негуманные методы контроля должников, которые в России невозможны.

В Подразделе 1.3.5. Концепции отмечено, что у Китая России есть чему поучиться – эффективности инвестиций, низким налогам, эффективным госрасходам, быстрому росту доходов населения .

9. В Разделе 1.2. Концепции проанализирована перспектива развития России по сложившемуся пути. Показано, что **сложившийся путь управления экономикой не является перспективным** по следующим причинам:

(1) Совмещение законодательной и исполнительной компетенций у одних и тех же органов исполнительной власти и отдельных лиц усиливает коррупцию в органах государственной власти (1.2.2).

(2) Энергичное высшее руководство страны может решать крупные хозяйственные задачи. Но в бюрократической системе управления его усилий оказывается недостаточно для регулярного внедрения новшеств в систему управления на всех территориях и на всех уровнях власти (1.2.2).

(3) Низкая эффективность государственных расходов порождается сознательными усилиями коррупционеров и инертной массой чиновничества (1.2.2, 1.2.10).

(4) Уровень коррупции в органах государственной власти значительно выше того, который имеет место за рубежом. Причина высокой коррупции – в неэффективности контроля их деятельности со стороны органов представительной власти и населения (1.2.2).

Коррупция в органах государственной власти имеется во всех странах мира, но в России она намного выше (1.2.5.1).

Главные причины коррупции в органах государственной власти – слабая представительная власть (1.2.5.2) и отсутствие контроля органов власти перед общественностью (1.2.5.3).

Возможности правоохранительных органов в борьбе с коррупцией ограничены характером этой деятельности (1.2.5.4).

Особые виды коррупции в органах государственной власти. Нецелевое использование бюджетных средств. Незаконное присвоение государственных активов (1.2.6).

(5) Чрезвычайно высокий уровень налогообложения обусловлен высокими расходами и неэффективностью налоговой системы (1.2.7).

Сравнение уровня налогообложения в России и в зарубежных странах (1.2.7.1) показывает, что в России:

слишком широкая база налогообложения (1.2.7.2),

некоторые налоги нерациональны по системе их исчисления и распределения по уровням бюджетов (1.2.7.3, 1.2.7.4).

Указаны моральные последствия вынужденного ухода многих предприятий от налогов и криминализацию бизнеса, и страны в целом, вследствие этого (1.2.7.5, 1.2.7.6).

Указаны моральные последствия власти чиновников. Бизнесмены не хотят им подчиняться и принимать их условия (1.2.8).

(6) Уход органов власти от очевидных высокоэффективных антикоррупционных мер подтверждает имеющиеся объективные препятствия для их внедрения, вызванные самой системой госуправления (1.2.9).

(7) Тяжелые условия, в которые поставлена сегодня патриотическая интеллигенция (1.2.11) не позволяет ей вносить свой вклад в совершенствование системы государственного управления. Говорится о сложном положении работников ВУЗов и о невозможности вести научную деятельность, работая там (1.2.7).

(8) Оторванность России от международного права и норм ведения бизнеса обусловлена не отсутствием интеллекта, не неприятием европейцев и их законодательства, а объективными условиями (1.2.15).

Значительность различий в процедурах разработки, рассмотрения, согласования и принятия законов с теми, которые приняты в демократических странах (1.2.16).

(9) Влияние зависимости судебных органов от федеральных и региональных администраций на эффективность системы правоприменения законов (1.2.17).

(10) Оторванность российских банков от европейского банковского права и правил ведения бизнеса (1.2.19).

Неуверенность российских банков. Их зависимость от администраций и отдельных чиновников (1.2.20).

Отсутствие в России тайны банковских вкладов (1.2.21).

Неспособность российских банков в настоящих условиях привлекать сбережения граждан (1.2.22).

Кредитный кризис, как следствие этого факта.

Отсутствие реальной конкуренции между российскими банками. Принципиальная невозможность создать такую конкуренцию в отрыве от мировой финансово-кредитной системы (1.2.24).

(11) Уход российских сбережений за границу вытекает из свойств бюрократической системы управления (1.2.23).

Кредитный кризис, как следствие этого факта (по системе внутреннего кредитования).

(12) Высказаны аргументы в пользу того, что остановить инфляцию не удастся в условиях нынешней бюрократической модели управления рыночным хозяйством (1.2.25).

В Концепции сделано обобщение, что промежуточное состояние российской системы управления приводит к обострению экономических болезней, присущих всякой рыночной экономике (1.2.30).

10. В Концепции показано, что европейский путь развития – возможный и оптимальный путь для России с учетом специфических особенностей России (1.4)

11. В Концепции проведен **анализ основных понятий и соотношений теории денег** (2.1.-2.2.).

Введено понятие нормы сбережений, и определено ее влияние на экономику России (2.3). Показано, что неустойчивость уровня цен появляется не столько в связи с изменением денежной массы, сколько в связи с крайне нервным поведением населения и связанной с этим неустойчивостью нормы сбережений.

12. В Концепции проанализированы:

(1) Причины и последствия долларизации экономики России (2.4). Показано, что долларизация экономики приводит к ускорению инфляции, потому что инвалюта замещает рублевые сбережения населения и хозорганов.

(2) Обуславливающие трудности возврата из долларизированной экономики.

Предложены **меры по замедлению, или даже возврата вспять, процесса долларизации экономики, в том числе:**

- (1) стерилизация денег при оперативном выбросе инвалюты из государственных валютных резервов на валютный рынок;
- (2) улучшению работы банков – улучшение обслуживания рублевых и инвалютных счетов.

13. В Концепции проанализированы:

- (1) Политические последствия откладывания остановки инфляции (3.1).
- (2) Положительные последствия ликвидации инфляции (3.2).
- (1) Существующие условия проведения мер по остановке инфляции (3.3).

Предложены **направления действий по остановке инфляции** (3), включающие следующие (3.4):

- (1) Ограничение денежной эмиссии.
- (2) Меры по повышению привлекательности рублевых банковских вкладов, в том числе ликвидация ограничений на выдачу наличных рублевых денег.
- (3) Меры по повышению привлекательности инвалютных банковских вкладов, в том числе ликвидация ограничений на выдачу наличных инвалютных денег.
- (4) Меры по приближению российских банков к условиям функционирования европейских банков.
- (5) Меры по укреплению инвалютного курса.
- (6) Другие меры.

14. В Концепции предложены **методы построения валютного баланса (4.3) и направления действий по укреплению валютного курса** (4):

- (1) Продажа/покупка инвалюты Центральным Банком РФ – мероприятия, компенсирующие изменения в валютном балансе при крупных валютных поступлениях (4.4):
- (2) Создание условий для привлечения иностранных инвестиций (4.5.2).
- (3) Создание условий для размещения иностранных кредитов (4.5.3).

Также предложены **направления действий по укреплению валютного курса**:

- (1) Искусственная эмиссия денег и выкуп инвалюты в государственные резервы, как путь решения проблемы (4.6.2).
- (2) Выкуп инвалюты в государственные резервы за счет профицита бюджета, как путь решения проблемы (4.6.3).
- (3) Увеличение государственных валютных расходов (4.6.4).
- (4) Увеличение государственных валютных бюджетных расходов (4.6.5).
- (5) Увеличение государственного валютного бюджетного кредитования (4.6.6).
- (6) Поощрение импорта (4.6.7).



(7) Неэкономические методы решения проблемы: обособление и/или изъятие валютной выручки в различных формах (4.6.8).

(8) Крайние меры: перерыв в работе валютных бирж (4.6.9).

(9) Иные меры.

15. В Концепции предложена **программа мероприятий по привлечению иностранных инвестиций и кредитов:**

(1) Меры по снижению налогов (5.1).

(2) Мероприятия по увеличению объема работ по разработке предпроектной и разрешительной документации инвестиционных проектов (5.2).

(3) Мероприятия, сокращающие риски инвесторов и кредиторов (5.2.10).

(4) Влияние качества государственных инвестиционных программ на эффективность предкредитных, прединвестиционных затрат (5.2.11).

(5) Влияние объема вложений в статистику и иных госвложений в информационную инфраструктуру на эффективность предкредитных, прединвестиционных затрат (5.2.12).

(6) Высокоэффективные предложения, реализация которых требует только политической воли руководителей государства (5.2.13).

(7) В условиях бюрократического управления и коррупции система конкурсов увеличивает риски инвесторов и кредиторов (5.2.14).

(8) Предложения по условиям, при которых от идеи конкурса можно отказаться (5.2.15) или проводить конкурс в особой форме.

(9) Установление нормативных сроков решения вопросов продвижения инвестиционных проектов (5.2.16).

(10) Меры по увеличению контактов и повышению эффективности работы с зарубежными инвесторами (5.2.17).

(11) Эффективное использование интернет-сайтов (5.2.18).

(12) Россия должна войти в международную систему лицензирования (5.2.19).

(13) Оценка стоимости вводимых в проект активов (5.2.20).

(14) Оценка стоимости ценных бумаг российских банков и предприятий (5.2.21).

(15) Привлечение профессиональных фирм для работы с иностранными инвесторами и кредиторами (5.2.22).

(16) Использование программно-статусного подхода к оценке рейтинга иностранных инвесторов (5.2.23).

(17) Использование государственного заказа и совмещения госзаказа с коммерческими инвестициями, как инструмент повышения эффективности работы с зарубежными инвесторами (5.2.24).

(18) Иные меры.

16. В Концепции предложена **программа мероприятий по повышению эффективности использования бюджетной системы и системы финансового планирования с целью поддержки инвестиционных проектов** (6), включая следующие мероприятия:

(1) По распределению рисков, оценке рисков инвестора, кредитора и гаранта (6.2.2).

(2) По установлению нормы доходности инвестиционных проектов (6.3.1).

(3) По оценке бюджетной эффективности инвестиционных проектов (6.3.2).

(4) По оценке и планированию ресурса выплаты долга (6.3.3).

(5) По балансированию рисков в бюджете и регулированию долга (6.3.4).

(6) По использованию бюджетной ссуды на финансирование инвестиционного проекта (6.4.1).

(7) По использованию отсрочки налоговых платежей (6.4.2).

(8) По использованию бюджетной ссуды на финансирование банковской гарантии (6.4.3).

(9) По использованию бюджетной ссуды или бюджетной гарантии под залог государственного имущества (6.4.4). Бюджетная гарантия под залог выделенных бюджетных ассигнований (6.4.5).

(10) По использованию бюджетной ссуды или бюджетной гарантии под залог будущих доходов бюджета за вычетом обязательных бюджетных расходов (6.4.6).

(11) По использованию бюджетной ссуды или бюджетной гарантии под залог возможного займа региона (6.4.7).

(12) По использованию облигаций региона (6.4.8).

(13) По использованию акций, принадлежащих региону (6.4.9).

(14) По использованию резервов бюджета (6.4.10).

(15) По использованию целевого финансирования инвестиционного проекта из бюджета (6.4.11).

(16) По оценке сравнительной эффективности инвестиций (6.4.12).

(17) По использованию налоговых льгот, дотаций и субвенций бюджета (6.4.13).

(18) По использованию ускоренной амортизации (6.4.14).

(19) По использованию векселей региона (6.4.15).

(20) По использованию механизма банковской гарантии для привлечения кредитов (6.4.16).

(21) По использованию страхования проекта (6.4.17).

(22) По использованию лизинга (6.4.18).

(23) По использованию залогов фирменных активов. Методы повышения ликвидности передаваемого под залог имущества (6.4.19).

17. В Концепции **предложена программа мероприятий по разработке долгосрочного финансового плана с учетом реализации программы коммерческих инвестиционных проектов** (6.5), включая мероприятия:

(1) По повышению доверия кредиторов расчетам, производимым Администрацией (6.5.2).

(2) По повышению кредитоемкости бюджета и воздействию на факторы, от которых она зависит (6.5.3-6.5.4).

(3) По выдвижению и законодательному оформлению требований к бизнес-планам проектов, поддерживаемым бюджетами (требования к горизонту планирования и другие) (6.5.5).

(4) По построению системы доходов и расходов финансового плана (6.5.6).

(5) По прогнозу устойчивых доходов финансового плана (6.5.7, 6.5.15).

(6) По прогнозу гарантированных доходов финансового плана (6.5.8, 6.5.16).

(7) По прогнозу фиксированных доходов финансового плана (6.5.9, 6.5.14). Оценка кредитоемкости региона.

(8) По прогнозу дополнительных доходов бюджета (6.5.10).

(9) По прогнозу резервных доходов бюджета (6.5.11).

(10) По прогнозу потребных заемных средств финансового плана (6.5.12).

(11) По прогнозу управляемых расходов бюджета (6.5.17).

(12) По прогнозу дефицита и профицита финансового плана (6.5.18).

(13) По оценке рискованных потерь бюджета в финансовом плане (6.5.19, 6.5.20).

(14) По прогнозу фиксированного и дополнительного ресурса компенсации рискованных потерь бюджета (6.5.21).

18. В Концепции **предложена программа мероприятий по реализации принципов программного управления бюджетом** (организационная структура, состав документации, регламенты) (Глава 7) по:

(1) составлению бюджета и финансовых планов полностью из бюджетных программ, как это делается в передовых странах, например, в США, Британии и других;

(2) составлению бюджетной заявки в формате делового плана (7.2.2);

(3) составлению документации бюджетной программы (7.2.3);

(4) составу документации бюджетной программы в общем случае (7.2.4);

(5) составу документации открытой бюджетной программы (7.2.5);

- (6) составу документации бюджетной программы по предоставлению дотаций, субвенций, субсидий и бюджетных ссуд местным бюджетам (7.2.6);
- (7) формулированию государственных (муниципальных) целей для каждой бюджетной программы, по разделению целей на коммерческие, социальные и смешанные (7.3.1);
- (8) расчету эффектов (коммерческого и социальных) от реализации бюджетной программы и ее эффективности (7.3.3);
- (9) формированию сопутствующих бюджетных программ для каждой главной бюджетной программы (7.3.3);
- (10) определению периода реализации бюджетной программы и периода исполнения обязательств бюджета по каждой бюджетной программе (7.3.4);
- (11) созданию агентств по реализации проектов (7.3.5);
- (12) разработке и порядку представления и рассмотрения оснований для разработки документации бюджетной программы (7.3.6);
- (13) составу функций финансовых органов регионов и их руководителей (7.3.7);
- (14) назначению кураторов бюджетных программ от финансовых органов регионов (7.3.8);
- (15) организации секретариатов финансовых органов регионов (7.3.9), по функциям секретариатов;
- (16) подготовке руководителей и сотрудников секретариатов финансовых органов регионов (7.3.10);
- (17) определению и организации взаимодействия с заказчиками разработки документации бюджетных программ (7.3.11);
- (18) определению состава полномочий и организации взаимодействия с разработчиками и со-разработчиками документации бюджетных программ (7.3.12);
- (19) определению состава полномочий и организации взаимодействия с проектным поверенным разработчика бюджетной программы и проектными поверенными со-разработчиков (7.3.13);

- (20) организации тестирования проектного поверенного разработчика (7.3.14);
- (21) замене проектного поверенного разработчика (7.3.15);
- (22) определению состава полномочий и организации взаимодействия с управляющим бюджетной программы (7.3.16);
- (23) определению состава полномочий и организации взаимодействия с ответственным за проект от управляющего бюджетной программой (7.3.17);
- (24) определению состава полномочий и организации взаимодействия с получателем бюджетных средств по бюджетной программе (7.3.18);
- (25) определению состава полномочий и организации взаимодействия с получателем государственной гарантии (7.3.19);
- (26) определению состава полномочий и организации взаимодействия с получателем бюджетного кредита (7.3.20);
- (27) представлению документации бюджетных программ в финансовые органы регионов (7.4.1);
- (28) организации проведения внутренней проверки качества бюджетных программ в финансовых органах регионов (7.4.2);
- (29) организации проведения вневедомственной и ведомственной экспертизы бюджетных программ (7.4.3);
- (31) организации согласования бюджетных программ в финансовых органах регионов по результатам их экспертизы (7.4.4);
- (32) составлению заключений по финансированию бюджетных программ из бюджетов (7.4.5);
- (33) составлению распоряжений руководителей финансовых органов регионов по каждой бюджетной программе (7.4.6);
- (34) составлению протоколов о финансировании бюджетных программ (7.4.7);

(35) внесению изменений в проект в процессе рассмотрения бюджетной программы закона о бюджете Региона на очередной год в Законодательном органе Региона (7.4.8);

(36) составлению государственных контрактов на предоставление субвенций или субсидий (7.5.1);

(37) внесение изменений в протоколы о бюджетном финансировании бюджетных программ (7.5.2);

(38) организацию сопровождения бюджетных программ (7.5.3);

(39) предложению по содержанию делового плана бюджетной программы (7.6.1) и приложений к нему (7.6.2);

(40) предложения по согласованию вопросов по изменению состава и содержания деловых планов бюджетных программ (7.6.3);

(41) формированию и выдвижению требований к содержанию финансовых планов бюджетных программ (7.3.4).

19. Приведенная программа мероприятий обеспечивает даже в период разработки соответствующих законопроектов, проектов подзаконных актов и методических документов резкое повышение эффективности бюджетных расходов.

Нецелевые расходы (цель которых не доказана) отменяются сразу. Недостаточно обоснованные, плохо просчитанные, некачественно оформленные проекты бюджетных программ так же отменяются.

С бюджетными программами связано такое море усовершенствований, что прямое сокращение бюджетных расходов происходит в результате их внедрения в разы, а повышение эффективности расходов – в десятки раз.

С бюджетными программами связано массовое привлечение спонсорских, инвестиционных, кредитных и иных средств на реализацию тех программ, которые либо имеют большое социальное значение для некоторых групп населения, либо имеют побочные коммерческие эффекты. Поэтому многие бюджетные целевые статьи, которые сейчас являются расходными, превратятся в доходные.

20. Приведенная программа мероприятий по реализации принципов программного управления бюджетом требует в обязательном порядке

проведения **Базовых мероприятий** в полном объеме. Мало того, деятельность органов законодательной власти должна быть существенно реорганизована, к деятельности депутатов органов законодательной власти должны быть привлечены хорошо оплачиваемые эксперты. Структура органов законодательной власти должна быть приближена к структуре расходов бюджета, согласно функциональной классификации бюджетных расходов.

Реорганизация бюджетного процесса по программному принципу – стоящее дело. Оно обеспечит сокращение налоговых ставок не менее, чем вчетверо. При этом, объем доходов увеличится, а качество расходов вырастет.

Автор располагает разработанными им законопроектами по реформе бюджетного процесса, а также сотнями методических документов и проектов подзаконных актов. Он готов это все представить, в случае серьезности намерения Правительства России реформировать бюджетный процесс.

21. В Концепции даны **предложения по программе реорганизации местного самоуправления** с целью активизации инвестиционной деятельности и укрепления целостности России. Предлагается в эту программу включить следующие направления действий:

Создание независимых ни от районных, ни от региональных органов власти низовых муниципальных образований по местам поселений

С целью обеспечения заинтересованности органов муниципальных образований предложено обеспечить независимое от вышестоящих уровней власти формирование доходов и расходов бюджетов муниципальных образований. С этой целью предложено:

(1) Внедрить систему законодательного определения обязательных расходов местных бюджетов с такой степенью подробности, чтобы этот вопрос был снят с повестки заседаний органов власти регионального и районного уровня.

(2) Внедрить систему программного оформления дополнительных (кроме обязательных) расходов и доходов низовых местных бюджетов от федерального, регионального и районного уровней власти.

(3) Передать в низовые местные бюджеты налоги на недвижимое имущество с правом регулирования ставок этих налогов от максимальной ставки до нуля.

(4) Произвести специальные научные разработки формул бюджетного трансфертного выравнивания бюджетных доходов низовых местных бюджетов с целью обеспечения достаточного минимального уровня бюджетных доходов для исполнения обязательных бюджетных расходов и



независимости бюджетов. Указанные формулы выравнивания не должны зависеть от решений регионального уровня. Они должны быть долгосрочными. Они должны приниматься с учетом мнения низовых муниципальных образований.

(5) Организовать силами органов местного самоуправления низовых муниципальных образований систему нормирования обязательных и иных расходов местных бюджетов, независимую от органов власти вышестоящего уровня.

(6) Ввести определения налогового потенциала, расчет которого никак не связан с решениями органов власти вышестоящего уровня.

22. С целью обеспечения самостоятельности муниципальных образований и обеспечения их близости к населению отделить решение вопроса о территориальных границах низовых муниципальных образований от решений органов власти вышестоящего уровня. С этой целью:

(1) Ввести системы регулирования территориальных юрисдикций муниципальных образований путем референдумов, проводимых среди граждан, являющихся резидентами этих территорий.

(2) Ввести выборные комиссии границ, разрешающие пограничные споры между муниципальными образованиями. Отказ от решений пограничных споров сверху.

(3) Выделить не инкорпорированные территории в России. Организовать на этих территориях управление районного, либо регионального уровня.

(4) Распространить понятие резидента муниципального образования на лиц, имеющих значительное недвижимое имущество на их территории.

(5) Учесть особенности урбанизированной территории и территорий жилых застроек с повышенной плотностью.

(6) Подтвердить законом обязательность выборов в органы местного самоуправления по одномандатным округам. Не допустить проведения выборов в местные советы по партийным спискам.

(7) Внедрить программу выборов должностных лиц в органы исполнительной и судебной власти.

(8) Ввести систему обязательного тестирования выборных лиц органов представительной и исполнительной власти.

(9) Ввести систему обязательного обучения депутатов местных советов и избираемых должностных лиц органов исполнительной власти.

---

23. Возвращаясь к истории вопроса, в начале XXI столетия в России появилась энергичная команда политиков, которая привлекла хороших – честных, квалифицированных и работающих экономистов. Но ни политики, ни энергичные управленцы, ни хорошие экономисты не смогли спасти страну от сползания в кризис. Наверное, уже достаточно 10-летнего эксперимента, чтобы понять, что выхода тут нет, и нужно менять систему государственного управления.

24. Идея российской вертикали власти родилась в период, когда Борис Ельцин хотел провести радикальные реформы и утвердить свою личную власть. В результате страна, уже Россия, чуть не распалась, и потребовалась огромная энергия новых людей, чтобы спасти страну просто от развала. Их действия укрепили страну, но не надолго. Появились проблемы, которые не могут быть решены в рамках «административной вертикали власти».

25. Гласность, законность, разделение властей, народовластие, оказались не пустыми словами. Без этих институтов оказалось невозможно избавиться от коррупции, невозможно бороться с высокими налогами и неэффективными бюджетными расходами, невозможно бороться со всесильными монополиями и создать конкурентный рынок, невозможно заставить население держать свои сбережения в банках, а банки – хорошо обслуживать население и давать кредиты предприятиям.

26. Россия не захотела идти по европейскому пути развития, но экономика России задохнулась без кредитов, а западные финансовые институты не захотели вкладывать деньги в экономику России. В итоге, эта проблема никак не может быть решена, и необходимо большое мужество, чтобы это признать и сделать правильные выводы.

27. Программы, в которых предложены мероприятия по выходу из кризиса без серьезных реформ в системе государственного управления, невозможно обосновать, потому что существо проблемы в неэффективности бюрократической системы государственного управления.

Мы можем сколько угодно требовать с чиновников улучшать свою работу, требовать прекрасных планов и отчетов. Но это не заменит программного подхода к формированию и исполнению российских бюджетов, не заменит эффективных методов составления долгосрочных финансовых планов и не создаст высокоэффективную службу единого заказа. Не создаст – потому что такие свойства приобретаются не по приказу свыше, а в результате каждодневной работы, совершаемой в результате жестких столкновений между органами законодательной и исполнительной власти.

Мы можем сколько угодно ругать Центральный Банк РФ за неэффективную, несовременную работу, за отрыв от международного законодательства. Но в зарубежных европейских странах никто никого не ругает. Неэффективные банки там мгновенно, в три дня вытесняются с рынка – с невероятным экономическим цинизмом и жесткостью.

Значит нужно создать условия, чтобы международные банковские учреждения могли прекрасно чувствовать себя на российской земле. Для этого мы должны стать частью Европы – лучшей частью. Тогда нашему населению не будет нужды переводить деньги за рубеж. Оно и так «за рубежом».

28. Таковы наши предложения в самом общем виде. Более конкретно мы предлагаем следующее:

#### ***Система Базовых мероприятий реформы системы управления (1.4.2)***

Главные элементы пути, который по нашему мнению, был бы наиболее эффективным для России:

(1) Создание политической силы в лице представительных органов власти, являющихся одновременно законодательными органами власти.

(2) Строгое разделение полномочий между законодательной, исполнительной и судебной властями;

запрет исполнительной власти принимать акты права, равносильные законам; запрет органам законодательной власти непосредственно вмешиваться в экономику, «раздавать слонов» и заниматься хозяйственной деятельностью;

запрет судебным органам власти влиять на законодательную и хозяйственную деятельность;

запрет исполнительной власти принимать решения о финансовом и ином обеспечении деятельности законодательной и судебной властей.

(3) Выборность глав органов исполнительной власти на федеральном, региональном и местном уровнях;

выборность судей;  
выборность ключевых должностных лиц, руководителей органов исполнительной власти;  
выборность органов управления в школьных округах, ВУЗах, медицинских округах; введение выборных органов управления школами (преподавательские, родительские советы, советы учеников);  
выборность органов управления профессиональными союзами;  
и прочие мероприятия.

(4) Разработка и реализация программы поддержки общественных организаций (комитетов общественного самоуправления, иных общественно-культурных организаций) по образцу таких программ, исполняемых в европейских странах.

(5) Реорганизация судебной системы; обеспечение финансовой и иной независимости организаций судебной системы от органов власти (например, финансирование – по программе, утвержденной законом); создание выборных попечительских советов, контролирующих деятельность учреждений пеницитарной системы.

(6) Введение, как приоритетного, европейского законодательства и международных органов управления (разрешений на деятельность и лицензирование, контроль качества и проч.).

Подготовка и реализация программы работ по унификации законодательства и иных работ, необходимых для тесной координации и, на конечном этапе, вступления в Европейский Союз.

Привлечение экспертов из Европарламента и финансирование из международных фондов для разработки нового законодательства, совместимого с законодательством Евросоюза.

Вступление в ВТО (это уже делается).

Политическое заявление о необходимости вступления России в Европейский Союз в течение ближайших 15-25 лет.

(7) Введение механизмов культурного (уровень гуманитарной культуры), профессионального (уровень профессионально-технической культуры) и этического (на судимость, участия в скандалах, грязных делах и проч.) тестирования всех выборных и назначенных должностных лиц в органах исполнительной власти и депутатов в органах представительной власти, в органах управления округами и механизма их контроля.

(8) Реорганизация (а фактически создание, потому что она сейчас отсутствует) системы местного самоуправления на низовом (субрайонном) уровне.

Введение специальной налоговой системы, специальной системы выравнивания доходов местных бюджетов – единой для всей России (а не внутри отдельных регионов).

Реорганизация системы выравнивания бюджетных расходов.

Создание единой для всей России (а не дифференцированной по регионам) системы выравнивания доходов местных бюджетов с финансированием бюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Уточнение видов расходов местных бюджетов.

Создание выборной системы управления муниципальными образованиями на региональном и федеральном уровнях власти.

Отнесение к ее компетенции определения нормативной базы исчисления нормативных расходов местных бюджетов.

Выведение порядка финансирования низовых местных бюджетов из ведения региональных органов власти (исключительная по эффективности мера, обеспечивающая целостность России).

29. Предложенные фундаментальные меры по изменению системы госуправления и местного самоуправления в России назовем **Базовыми**.

Они позволят провести важные экономические мероприятия, которые будут подробно описаны ниже.

### ***Мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов, основанные на Базовых мероприятиях***

Проведение **Базовых мероприятий** позволит также подготовить и реализовать следующие мероприятия, обеспечивающие многократное повышение эффективности бюджетных расходов:

(1) Реорганизацию бюджетного процесса на основе принципов программного бюджета (см. об этом подробнее в специальном разделе Концепции).

(2) Совершенствование правильно задуманной и начатой, но не завершенной, системы расходования бюджетных средств на основе единого государственного и муниципального заказа. Это позволит повысить качество приобретаемых государственных закупок, увеличить объем услуг, оказываемых прямыми производителями товаров, закупаемых для государственных нужд.

(3) Реорганизацию системы формирования доходов бюджетов. Сокращение налоговых ставок при увеличении объема доходов бюджетов.

(4) Создание системы долгосрочного и среднесрочного финансового государственного и муниципального планирования. Эта мера имеет широкий

спектр положительных последствий, которые будут обсуждаться ниже в данных Предложениях.

(5) Существенное увеличение объема государственных расходов на подготовку документов для инвестиционных проектов на предпроектной стадии.

(6) Проведение мероприятий по увеличению объема привлекаемых иностранных кредитов и инвестиций, а также вложений отечественных средств в экономику и развитие инфраструктуры.

30. Указанные меры (1-6) позволят решить **основные социальные проблемы на основе проведения Базовых мероприятий:**

(1) Финансовая стабилизация и привлечение инвестиций позволят решить проблемы занятости населения и экономического роста.

(2) Создание новой политической силы в лице народного представительства в органах управления и органах законодательной власти и начало проведения мероприятий по решению экономических проблем позволят ослабить социальную напряженность в обществе, направить общественную энергию на решение социально-экономических проблем.

(3) Повышение эффективности бюджетных расходов позволит радикально сократить налогообложение и, тем самым, сократить тенденцию населения уходить от налогов и быть в конфронтации с органами государственной власти.

(4) Сокращение коррупции в органах государственной власти сделает население более лояльным по отношению к органам государственной власти, ослабит, тем самым, социальную напряженность в обществе.

(5) Меры по включению российской банковской системы в международную банковскую систему, остановка инфляции, а также указанные выше демократические преобразования в обществе внушат населению доверие к банкам и желание размещать свои сбережения в срочных банковских депозитах. Это приведет к ослаблению зависимости России от иностранного капитала и от иностранных государств.

(6) Меры по укреплению местного самоуправления позволят укрепить целостность России, поскольку появится огромное количество местных органов власти, местных политиков и активистов, заинтересованных в целостности России.

31. В связи с **Базовыми мероприятиями** предлагается внести следующие изменения во внутренней политике:

(1) Усилить, сделать более отчетливым разделение между компетенциями законодательных и исполнительных органов власти, запретить первой заниматься хозяйственной деятельностью, а второй – принимать акты права, акты, которые по существу являются законами, поскольку регулируют отношения между гражданами и их объединениями.

В результате реализации этой программы, с одной стороны, вырастет качество актов права, а с другой стороны, – усилится контроль со стороны депутатов и общественности за деятельностью органов исполнительной власти.

Качество актов права вырастет. Они станут полнее и детальнее. В них не останется места для творчества чиновника (подзаконных актов). Они будут прозрачными и понятными гражданам, чиновникам и судьям.

(2) Начать процесс интеграции с европейскими странами в части законодательства, методического материала, принципов деловой практики. Конкретно, нужно взять за основу законодательство Евросоюза. Акты права и инструкции должны полностью согласовываться с актами права стран Евросоюза – независимо от того, будет Россия вступать в Евросоюз, или нет.

(3) Независимо от того, вступит ли Россия в Евросоюз, или нет, должно быть сделано политическое заявление о том, что Россия видит себя частью Европы, членом Европейского Союза. России предлагается поступить так же, как поступила, в свое время, Турция.

(4) Реформы европейского образца должны быть применены к системе выборов в органы представительной власти. Они должны производиться по одномандатным округам. От идеи проведения выборов по партийным спискам предлагается отказаться, поскольку эта идея противоречит принципу народовластия. С этой идеей никогда не согласится ни одна демократическая страна.

(5) Принцип разделения властей должен быть применен также к судебной системе. Судьи должны быть выборными и независимыми. Судебные учреждения должны быть хозяйственно независимыми. Этот принцип может быть реализован, в том числе, путем применения программно-целевого бюджетного финансирования этих учреждений.



(6) Укрепление народовластия. Это – выборность не только депутатов, но и большинства должностных лиц из числа руководителей органов исполнительной власти.

Выборные должностные лица по-другому себя чувствуют и лучше работают. Они более ответственны перед народом. Они стимулированы статусно, социально и более ответственны перед народом, чем назначенный сверху чиновник.

(7) Применение принципа народовластия к органам представительной власти требует выборности депутатов от избирательных округов и ответственных перед населением этих округов.

Народные представители продвигают новшества в управлении и контролируют качество работы должностных лиц органов исполнительной власти. Политики от народа образуют среду, которая оценивает качество чиновников и создает им конкуренцию.

(8) Применение принципа народовластия должно вести к укреплению целостности страны, а не наоборот. Применение везде, где только можно, принципа административной вертикали, не решает проблемы обеспечения целостности страны. Этот принцип всемирно признан устаревшим, и его нужно модернизировать и гибко дополнять принципом, «сдержек и противовесов». Этот принцип позволяет компенсировать центробежные силы, исходящие в основном из регионального уровня власти.

(9) Первый шаг к реализации этого принципа – развитие субрайонного местного самоуправления, которое должно уравнивать тенденции к регионализму. Муниципальные образования должны быть финансово и иным образом материально независимыми от региональных органов власти. Муниципальные образования мест компактного проживания населения не должны никак зависеть от муниципальных образований районного уровня, которые должны формировать бюджеты по консенсусу между первыми и регионами.

(10) Другие шаги не обсуждались в данной Концепции. Но сказать о них можно. Это, в первую очередь, создание региональных независимых от федерального уровня бюджетов. Власть руководителей исполнительных органов должна уравниваться законодательными органами власти и властью муниципальных образований.

(11) Вопрос о назначении губернаторов должен решаться в зависимости от того, созданы ли достаточно сильные противовесы выборным губернаторам

или нет. Те регионы, в которых создана система органов местного самоуправления, в которых обеспечена гласность, независимость судей, где не нарушается закон, и где созданы другие демократические институты, должны получить право на выборы губернаторов.

Криминальные регионы, регионы, в которых не соблюдаются нормы демократии и прав человека, не должны получить такого права.

Там, где губернаторы не избираются, их кандидатуры должны быть согласованы с федеральными органами власти.

(12) Автор убежден в том, что Россией сегодня правят молодые, образованные, энергичные и патриотично настроенные политики, которые могут своевременно провести радикальные экономические и общественно-политические реформы по уму и по сердцу. На это у них хватит практичности и таланта. Автор и его товарищи, российские и зарубежные партнеры, готовы помочь таким людям сделать хорошее дело для России и для всего мира.