жи нежилого помещения. Удовлетворяя заявленные требования, арбитражный суд исходил из того, что сделка по передаче в хозяйственное ведение МУП спорного помещения, договор от 23.03.2006 г. о продаже ООО этого помещения являются ничтожными сделками, поскольку приводят фактически к отчуждению муниципального имущества без соблюдения установленной законом процедуры. В качестве правового обоснования судом сделана ссылка на ст. 170 ГК РФ.

Поскольку спорное имущество было передано МУП 13.02.2006 г., письмо о даче Комитетом согласия на продажу здания датировано 17.02.2006 г., а 23.03.2006 г. уже была заключена сделка купли-продажи указанного имущества, суд пришел к выводу: передача имущества в хозяйственное ведение предприятия была произведена с целью его последующей продажи, для упрощения порядка его продажи, что свидетельствует о притворном характере указанной сделки (статья 170 ГК РФ), а также всех последующих сделок, являющихся предметом спора по настоящему делу [8].

Аналогичные попытки обхода Закона о приватизации имели место в Омске и Пензе [9]. Можно только догадываться, сколько подобных случаев происходило и происходит по сей день, оставаясь не известными никому, кроме посвященных. Особенностью этих сделок является то, что формально каждая из них соответствует букве закона. Они могут быть признаны недействительными лишь в совокупности: на том основании, что прикрывают иную волю всех участников, направленную на достижение иного правового результата. Данные критерии притворности сформулированы в судебной практике [10]. Они, как представляется, могут и должны быть использованы для пресечения попыток обхода правил о приватизации. Такое использование приобретает особую актуальность в свете системного (в том числе гражданско-правовыми средствами) противодействия коррупции, о необходимости которого было заявлено Д.А. Медведевым на заседании Совета по противодействию коррупции 10 марта 2009 г.

В рассмотренных примерах еще раз проявилась одна из функций нормы о недействительности притворных сделок: обеспечение применения законов, в том числе регулирующих распоряжение публичной собственностью, в соответствии с их социально-экономическим назначением, а не в целях получения выгоды отдельными субъектами за счет прав и интересов других лиц (в том числе публично-правовых образований).

Литература

1. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2008. С.328.
2. Гражданское право: учебник / под ред. О.Н. Садикова. Том I. М: Контракт: ИНФРА-М, 2006.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. 1994. 8 декабря.
4. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон Российской Федерации от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ // Российская газета. 2002. 26 января.
5. Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц по состоянию на 01.05.2009 // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. http://www.nalog.ru/index.php?topic=reg_ur_lic (дата обращения: 08.06.2009).
6. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ // Российская газета. 2002. 3 декабря.
7. Гражданское право / Под ред. Суханова Е.А. В 2-х томах. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. Т. 1. С.112.
8. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 19.05.2008 № А33-2153/07-Ф02-1991/08 по делу № А33-2153/07. Документ опубликован не был. Справ.-прав. система «КонсультантПлюс».
9. *Бобков С.А.* Казусы приватизации // Журнал российского права. 2007. № 9. С.89-96.
10. Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 02.08.2005 № 2601/05 // Вестник ВАС РФ. 2005. № 11. С.57.

РЕЗУЛЬТАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Михаил ПОЛОЗКОВ

кандидат экономических наук, докторант кафедры финансов и отраслевой экономики РАГС

Становление и развитие российской бюджетно-налоговой системы на принципах федерализма обусловило повышение роли общественных финансов в процессе государственного регулирования экономики как механизма взаимоотношений между центром, регионами и муниципальными образованиями. Появляется возможность, с одной стороны, развивать финансово-экономическую базу и расширять самостоятельность субъектов Федерации и местного самоуправления, а с другой – формировать интеграционные связи между ними, укреплять единое экономическое пространство и способствовать росту экономики страны в целом.

Кроме того, становится реальным обновить принципы и механизмы государственного и муниципального управления территориями, построить эффективную вертикаль представительной и исполнительной власти с четким распределением полномочий и ответственности на всех ее уровнях. Общественные финансы помогут развить местное самоуправление и оптимизировать структуру системы управления им и усовершенствовать взаимодействие и координацию внутри нее.

В результате основная нагрузка за успешное продвижение реформ ложится на субъекты Федерации и органы местного самоуправления. Здесь концентрируются функции регулирования экономики, внедряются новые методы хозяйственного управления.

В настоящее время наибольшее число проблем территориального управления сосредоточено в бюджетно-налоговой сфере регионов и межбюджетных отношениях [1]. При всем динамизме проводимых реформ еще не сформирована адекватная рыночным преобразованиям целостная система мониторинга и управления общественными финансами. Первоочередными задачами являются улучшение состояния региональных финансов, а также переход к более эффективным и прозрачным методам и технологиям управления бюджетами и бюджетного регулирования.

Система управления общественными финансами представляет собой совокупность методологических принципов, практических форм организации и механизмов аккумулирования, распределения и использования региональных финансовых ресурсов. Она позволяет соединить воедино потенциальные возможности управления, заложенные непосредственно в самих финансах (как объекте управления), с конкретны-

ми методами работы органов финансовой системы (субъектов управления). Кроме того, система должна максимально реализовать присущую общественным финансам способность одновременно являться и объектом управления, и инструментом управления государства и муниципалитетов, важнейшим рычагом регулирования экономики и социальной сферы.

Проблемы управления общественными финансами тесно связаны с взаимоотношениями между федеральным центром, субъектами Федерации и местными органами самоуправления, разделением между ними предметов ведения и полномочий, доходных источников. Недостаточная проработанность вопросов взаимодействия органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления снижает результативность бюджетной политики, отрицательно сказывается на функционировании региональной финансовой системы и экономики, а также на региональном развитии в целом.

Возникает необходимость научного обоснования разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями управления. Надо разработать критерии выделения финансовой помощи муниципальным образованиям, их группировки на основе типизации по уровню социально-экономического развития. Следует провести исследования в сфере межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов, стимулов для рациональной и ответственной бюджетной политики на региональном и местном уровнях, повышения эффективности бюджетных расходов и использования налогового потенциала.

Деятельность органов региональной власти и местного самоуправления в финансовой сфере должна быть тесно увязана с совершенствованием соответствующих механизмов управления социально-экономическим развитием территорий и требованиями финансовой политики [2].

Конечные цели реформирования общественных финансов и межбюджетных отношений должны находиться в русле общих целей государственной политики. Среди них содействие экономическому росту, повышение уровня и качества жизни населения, формирование гражданского общества и демократических институтов, повышение эффективности и результативности государственного и муниципального управления. Эти цели можно рассматривать в системе критериев «экономическая эффективность» – «бюджетная ответственность» – «социальная справедливость» – «политическая консолидация».

Применительно к межбюджетным отношениям «экономическая эффективность» означает создание для субнациональных властей долгосрочных институциональных стимулов к проведению структурных реформ, поддержанию конкурентной среды, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата.

Критерий «бюджетная ответственность» подразумевает управление общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики.

«Социальная справедливость» требует поддержания на всей территории страны равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям.

«Политическая консолидация» означает достижение общественного согласия по вопросам распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами. При этом создаются условия для эффективного выполнения региональными и местными властями своих полномочий в рамках гражданского общества.

Для обеспечения устойчивого экономического роста, долгосрочных стимулов к конкуренции между региональными (местными) властями в развитии экономической активности и привлечении инвестиций взаимодействие властей разных уровней, на наш взгляд, должно осуществляться при следующих условиях:

- четком разграничении полномочий между уровнями государственной власти;
- субнациональные органы власти должны обладать в пределах своих территорий и полномочий достаточной степенью автономности в проведении финансово-экономической политики;
- национальные власти должны иметь полномочия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства;
- поставить субнациональные власти в условия жестких бюджетных ограничений (т. е. прирост их бюджетных доходов не изымается в вышестоящие бюджеты, а ухудшение финансово-экономического положения не компенсируется притоком средств из вышестоящих бюджетов или за счет неограниченных заимствований).

Все перечисленные условия должны быть постоянными, они не могут служить предметом политического торга.

Наряду с созданием предпосылок для устойчивого экономического роста эти условия способствуют достижению и иных стратегических целей реформы межбюджетных отношений. Так, экономический рост увеличивает объем ресурсов для обеспечения равных социальных гарантий, жесткие бюджетные ограничения в конечном счете ведут к повышению бюджетной ответственности, а стабильность правил игры – к устранению разногласий в отношении распределения ресурсов всей бюджетной системы [3].

С целью создания системы мониторинга региональных финансов в Российской Федерации в рамках проекта МБРР «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне» Министерством финансов РФ разработаны основные положения Кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами.

Согласно данному Кодексу, основными составляющими системы межбюджетных отношений, зафиксированными на долгосрочной основе, являются:

- распределение расходных полномочий между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями;
- полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере управления доходами, в частности распределение нормативов отчисления от регулирующих доходов между региональным и местными бюджетами;
- условия и порядок предоставления финансовой помощи из регионального бюджета;
- условия и порядок предоставления экстренной финансовой помощи муниципальным образованиям.

Бюджетное выравнивание на региональном уровне в этом случае служит цели обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения возложенных на них полномочий. Основными инструментами межбюджетного регулирования являются:

- установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет (бюджет субъекта РФ или муниципального района);
- дотации местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другая финансовая помощь;
- перечисления из местных бюджетов в вышестоящие бюджеты («отрицательные трансферты» из бюджетов наиболее обеспеченных бюджетными доходами муниципальных образований).

Представляется необходимым сформировать каждому субъекту Федерации собственную концепцию межбюджетных отношений и обусловленные ею методики и механизмы совершенствования бюджетного процесса, которые должны рассматриваться в качестве неотъемлемого элемента в комплексной системе управления экономикой региона.

Предлагаемая автором концепция ори-

ентирует изменение межбюджетных потоков на сближение уровней обеспеченности населения услугами бюджетной сферы для административно-территориальных образований с близкими социально-экономическими и финансовыми параметрами. Кроме того, концепция предусматривает введение в процедуры определения размеров финансовой поддержки местных бюджетов компоненты, стимулирующей местные администрации к повышению экономического и финансового потенциала территорий.

Цели концепции реформирования системы межбюджетных отношений на региональном уровне в таком случае должны заключаться: в стимулировании экономических и социальных преобразований в регионах и муниципалитетах; укреплении финансовой базы местного самоуправления и наращивании налогового потенциала территорий; установлении единого подхода к распределению финансовой помощи муниципальным образованиям; повышении прозрачности методики расчета трансфертов.

Концепция межбюджетных отношений на региональном уровне должна включать следующие положения:

1. Обеспечение прозрачности и последовательности правил и методик определения направлений и размеров поддержки городов и районов из регионального бюджета на основе регулярной и системной оценки социально-экономического и финансового положения городов и районов. Необходимо сконструировать и рассчитать показатели дифференциации субъектов межбюджетных отношений в регионе.

2. Проведение дифференцированной бюджетно-налоговой политики, учитывающей различия социально-экономического положения городов и районов с целью укрепления их экономического и финансового потенциала.

3. Упрочение доходной базы местных бюджетов путем долговременного закрепления порядка распределения регулирующих налогов, а также реалистичные оценки налогового потенциала муниципальных образований на основе регулярной разработки отчетных и прогнозных финансовых балансов городов и районов.

4. Предоставление финансовой помощи бюджетам муниципального уровня на научно обоснованных принципах с учетом параметров бюджетной обеспеченности территорий, выделение в финансовой помощи базовой, выравнивающей, инвестиционно стимулирующей, целевой составляющих. Концептуальное понимание перечисленных видов финансовой помощи необходимо для разработки новой методики бюджетного выравнивания территорий [4].

Базовые дотации регионального бюджета используются для формирования бюджетов муниципальных образований с целью покрытия расчетного бюджетного дефицита, скорректированного на коэффициент финансовой обеспеченности регионального бюджета.

Выравнивающие дотации призваны компенсировать недостающую часть доходов тем муниципальным образованиям, бюджетная обеспеченность населения в которых оказалась ниже среднего по субъекту уровня. Кроме них предусматриваются целевые и стимулирующие дотации.

5. Создание системы мониторинга межбюджетных отношений в регионе с целью обеспечения максимально доступной и систематизированной информации о состоянии и тенденциях межбюджетных отношений в регионе и осуществления обратной связи принимаемых управленческих решений и изменений в характере управляемых процессов, динамике показателей, экономике региона в целом для оценки эффективности принимаемых решений.

Под мониторингом региональных межбюджетных отношений автором понимается специально организованная и постоянно действующая система статистического учета, сбора и анализа информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т. п.) и оценки (диагностики) состояния, тенденций и остроты общерегиональных ситуаций и проблем в бюджетно-налоговой сфере.

В **таблице** представлены развернутые характеристики модулей мониторинга межбюджетных отношений.

Мониторинг за состоянием межбюджетных отношений позволяет обеспечить обратную связь управленческих решений и способствует корректировке региональной бюджетно-налоговой политики в сторону повышения эффективности и результативности действий местных властей.

Таким образом, в целях результативного управления общественными финансами автором предложены и обоснованы имеющие научную новизну и практическое значение концепция реформирования межбюджетных отношений на региональном уровне, методика бюджетного выравнивания территорий, а также система мониторинга межбюджетных отношений.

Литература

1. *Ларина С.Е., Вагапова А.Р.* Межбюджетные отношения в Российской Федерации: тенденции, проблемы и направления развития. М.: Экономика, 2007. С.24.
2. *Blankart Ch.* Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft: 7. Aufl./ München: Franz Vahlen Verl., 2008. S.535.
3. *Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. С.124.
4. *Полозков М.Г.* Межбюджетные отношения в федеративном государстве. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2009. С.65.

Таблица. Характеристики модулей мониторинга межбюджетных отношений

	Модули	Задачи мониторинга
1.	Методологический	Концептуальное представление межбюджетных отношений в целях структурирования информации и построения системы индикаторов
2.	Методический	Обоснование системы индикаторов и порядок их исчисления по уровням мониторинга: экспресс-мониторинг, стандартный, углубленный
3.	Информационно-статистический	Обеспечение максимально доступной и систематизированной информации для выявления реального состояния и тенденций в межбюджетных отношениях
4.	Организационный	Информационное обеспечение оперативных корректирующих управленческих воздействий, а также текущих и стратегических управленческих решений
5.	Аналитический	Представление аналитических записок на основе выявленного состояния и тенденций в межбюджетных отношениях
6.	Нормативно-правовой	Обеспечение эффективности бюджетного планирования и межбюджетных отношений в условиях несовершенства и противоречивости действующего законодательства; осуществление перспективных проработок в целях изменения нормативно-правовой базы