

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

В конце февраля т.г. вышло в свет издание: Ильин, В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. — 128 с.

Как традиционно принято, рукопись книги была подвергнута рецензированию. В качестве рецензентов выступили известные научной общественности отечественные учёные-экономисты С.Д. Валентей, В.С. Селин и А.П. Дороговцев. Придавая важное значение их оценкам, редколлегия журнала решила опубликовать основное содержание указанных рецензий.

С.Д. Валентей,
д.э.н., профессор, руководитель Центра исследований
федеративных отношений Института экономики РАН

Представленное исследование входит в число редких в отечественной научной литературе работ, авторы которых профессионально анализируют ситуацию в одной из системообразующих отраслей отечественной экономики.

Причин слабого интереса к ситуации в металлургии несколько. Одна из них, как представляется, в том, что проблемы данного сегмента российской экономики «затмевают» успехи (неудачи) отраслей сырьедобывающих. Как результат, научная общественность имеет слабое представление о происходящих здесь процессах, а значит, и об ограничителях инновационной модернизации, ими порождаемых.

Еще одна обращающая на себя внимание позитивная сторона исследования — анализ регионального среза развития металлургии. Данный аспект интересен тем, что, как показано в работе, возможность снижения отчислений от прибыли металлургических компаний в бюджеты субъектов Федерации означает, что фактически они выступают в роли колониальных институтов, эксплуатирующих ресурсы целой группы регионов России.

Сложившееся положение, помимо прочего, приводит к тому, что «...текущий налог на прибыль в 2008—2011 гг. должен быть исчислен в сумме 38,8 млрд. руб. или на 13,6 млрд. руб. больше текущего налога на прибыль, отражённого в отчётности». В результате, например, «в 2006—2011 гг. 30—80% чистой прибыли ЧерМК направлялось на выплату дивидендов». И хотя «по итогам 2010—2011 гг. комбинат получил отрицательный чистый финансовый результат... это не помешало Совету директоров инициировать выплату дивидендов в сумме 22 млрд. руб. за счёт нераспределённой прибыли».

Столь же негативно на развитие экономики регионов влияет передача на содержание регионального и муниципального бюджетов культурно-спортивной сферы бюджетобразующих предприятий, располагающих собственными источниками финансирования этой сферы.

Отсюда можно сделать логичный вывод: бояться нужно не экспансии западного капитала, а собственных предпринимателей, поскольку «в стране... не сформировалась государственная политика в сфере

вывоза капитала и даже... концепция этой политики».

Завершая характеристику исследования, отмечу, что еще одним его несомненным достоинством является то, что авторы не ограничиваются констатацией. Они пытаются определить причины «болезни», внести конкретные предложения, направленные на преодоление сложившейся в отрасли ситуации. При этом важно, что исследователи не ограничиваются чисто экономической стороной вопроса. Они затрагивают и ее нормативно-правовой «срез», например, отмечая, что «различия в юридическом понятии базы налога

на прибыль и в экономическом содержании этой базы на практике приводят к всевозможным формам уклонения от налогообложения и увеличивают издержки налоговых органов, связанные с администрированием налога на прибыль».

Такая методология принципиально важна, поскольку в абсолютном большинстве разработок отечественных экономистов уровень развития правового поля или игнорируется, либо его качество оценивается на дилетантском уровне.

В заключение отмечу, что представленная работа предельно актуальна и ее целесообразно широко обсудить.

Ј

В.С. Селин

д.э.н., профессор, главный научный сотрудник

Института экономических проблем Кольского научного центра РАН

В российской государственной политике бюджетные инструменты применяются недостаточно системно и в целом отражают состояние элит в том или ином периоде. Характерными признаками текущего этапа (2005 – 2015 годы) являются вполне открытые попытки Центра консолидировать все большие бюджетные ресурсы в федеральном бюджете, с одной стороны, перекладывая все большие расходные полномочия на бюджетные субъекты РФ и муниципальных образований – с другой. Отдельную проблему составляет политика олигархического капитала, в том числе обусловленная активной зарубежной финансовой экспансией.

В этих аспектах направление монографического исследования следует признать достаточно актуальным.

В работе констатируется, что основной причиной роста долговой нагрузки подавляющего большинства субъектов РФ явилось падение налога на прибыль, обу-

словившего дефицит территориальных бюджетов. В этой ситуации безусловное выполнение принятых социальных обязательств потребовало привлечения внешних источников финансирования в форме кредитов коммерческих банков и кредитов из федерального бюджета. Уже на конец 2008 года заимствования субъектов РФ выросли почти в два раза по сравнению с 2007 г., а в 2011 г. – еще в 4,5 раза.

По прогнозам Минфина РФ, к началу 2016 г. консолидированные территориальные бюджеты должны быть сбалансированы. В действительности достижение бездефицитности представляется весьма сомнительным. Так, по нашим расчетам, возврат кредитов, полученных только из федерального бюджета в 2008 – 2011 гг., потребует отвлечения собственных доходных источников регионов в объеме порядка 400 млрд. руб. В результате реальный дефицит субфедеральных бюджетов в 2015 г. составит 152 млрд. руб., что еще раз свидетельствует о невозможности реализа-

ции в полной мере социальных инициатив Президента РФ. Между тем в федеральном бюджете на 2013 – 2015 гг. предусмотрено сокращение межбюджетных трансфертов почти на 200 млрд. руб., что сопоставимо с реальным объемом дефицита бюджетов регионов.

Можно согласиться с мнением авторов, что обеспечение исполнения социальных гарантий стало серьезной проблемой российского общества. Трудности при решении социальных вопросов обычно объясняются ограниченностью доходов государственного бюджета. При этом ответственность за исполнение и финансирование социальных обязательств все в большей мере перекладывается на региональный уровень, без адекватного перераспределения доходных источников.

В работе проведен достаточно подробный анализ деятельности и политики крупных металлургических корпораций. Результаты анализа за 2011 год подтвердили заключение ИСЭРТ РАН о том, что снижение прибыльности ведущих российских корпораций черной металлургии, а следовательно, и их роли как основных мобилизаторов территориальных бюджетов было бы неправомерно объяснять только циклической природой металлургического производства. Во многом это стало следствием высокого уровня производственных издержек, а также использования основными

собственниками корпораций офшорных финансовых схем с целью минимизации налогообложения. Власти России не сделали серьезных практических шагов по ужесточению антиофшорной политики.

Между тем огромные налоговые недоимки связаны именно с использованием офшорных трейдеров, через которые осуществляется значительная часть российского экспорта. По данным Банка России, только за первое полугодие 2012 года чистый отток капитала вырос в 1,6 раза по сравнению с аналогичным периодом 2011 года и составил 43,4 млрд. руб. Реальный же чистый отток капитала, по расчетам экономистов, отслеживающих нелегальное трансграничное движение капитала, превышает статистический в 1,5 раза.

В целом работа является серьезным исследованием по заданному направлению. В качестве недостатка можно отметить, что в ней практически не рассматриваются вопросы изменения налогового законодательства и межбюджетных отношений для стабилизации финансовой системы субъектов РФ. Впрочем, это может служить направлением самостоятельного исследования и не снижает общего хорошего уровня работы.

В целом работа характеризуется хорошей доказательной базой, вполне логична и может быть рекомендована к опубликованию.

Ј

А.П. Дороговцев,
д.э.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент РАСХН,
зав. кафедрой экономики и менеджмента Вологодского государственного технического университета

Представленная работа посвящена совершенствованию методологии разработки стратегии и тактики федеральных и региональных органов власти в сфере регулирования распределительных отно-

шений, повышения социальной ответственности крупнейших собственников и роста доходов бюджетов всех уровней. Эти проблемы возникли в связи с сокращением расходов федерального бюджета

и увеличением расходов бюджетов субъектов по основным направлениям финансирования социальной сферы.

Проблемы субфедеральных бюджетов усугубляются высокой долговой нагрузкой регионов как результат падения налога на прибыль. В этой ситуации потребовалось привлечение внешних источников финансирования в форме кредитов коммерческих банков и кредитов из федерального бюджета. Уже на конец 2008 г. заимствования субъектов РФ выросли почти в два раза по сравнению с 2007 г., а в 2011 г. — в 4,5 раза. По прогнозам Минэкономразвития РФ дефицит территориальных бюджетов увеличится в 2015 г. по сравнению с 2012 г. в 7 раз.

Таким образом, обеспечение социальных гарантий населения стало серьезной проблемой российского общества. В связи с этим обозначенная в рецензируемой работе тема бюджетного кризиса регионов в 2013 — 2015 годах и направлений его ослабления является чрезвычайно актуальной.

Рецензируемая работа имеет наряду с введением и заключением 7 глав.

В первой главе исследуется прогнозируемый в 2013 — 2015 годах кризис как угроза безопасности России. В число опасных направлений для экономики страны входит вывоз капитала крупными экспортерами с использованием офшорных схем в целях минимизации налогообложения. Авторы обобщили самые распространенные схемы, аргументируя экономическими последствиями.

Вторая глава посвящена исследованию тенденций мировой конъюнктуры на примере металлургических компаний, в которых нашли отражение позиции России в сравнении с другими странами по производству и потреблению металлопродукции и ценам на нее.

Главы 3 — 5 содержат результаты статистического анализа производственно-финансовой деятельности металлургиче-

ских корпораций и их головных предприятий в 2007 — 2011 годах. Установлено, что за три года (2009 — 2011) общей для всех крупнейших российских холдингов черной металлургии стала тенденция снижения прибыльности головных мощностей по производству стали, во многом обусловленная активизацией проводимой политики слияний и поглощений на мировых рынках, требующей значительного отвлечения финансовых ресурсов материнских компаний.

Приведены статистические материалы по металлургическим комбинатам о производстве стали, металлопроката, объемах и структуре продаж, в том числе по экспортным ценам. Выполнен экономический анализ деятельности головных предприятий по следующим показателям: себестоимость продаж, динамика роста цен на сырье и металлопрокат, руду, уголь, валовая прибыль и прибыль от продаж, коммерческие и управленческие расходы, задолженность по кредитам, финансовые результаты и др.

Интересны материалы по выплате вознаграждения органам управления, что обычно не комментируется. За 2000 — 2008 гг. выплаты вознаграждений органам управления ОАО «Северсталь» уменьшили налоговую базу по налогу на прибыль на 12,7 млрд. руб.

В главах 6 и 7 исследуются тенденции взаимоотношений металлургических предприятий с бюджетом и направления использования чистой прибыли. Получены научно значимые данные о задолженности комбинатов по расчетам с бюджетной системой РФ и наличии значительных денежных средств на своевременные расчеты с бюджетом. Сопоставлены суммы средств по капитализации предприятий и состоянию владельцев предприятий, доля их в % к ВРП и доходам бюджета, свидетельствующих о «маразме» в управлении экономикой страны.

В заключительной части работы можно считать доказанным положение о том, что снижение прибыльности ведущих российских корпораций черной металлургии и их влияния на территориальные бюджеты стало следствием не только высокого уровня производственных издержек, но и в значительной степени использования основными собственниками корпораций офшорных финансовых схем с целью минимизации налогообложения. Сомнительными являются решения предприятий по инвестициям в финансовые активы преимущественно низкомаржинального иностранного бизнеса (убытки по ЧерМК в 2010 – 2011 гг. – 80 млрд. руб.). Обоснованы предложения по уплате налога на добавленную стоимость, выплате дивидендов, по оттоку капитала из страны и др. На основе сделанных в работе выводов обоснованы предложения органам власти по повышению вклада металлургических корпораций в социально-экономическое развитие регионов и России в целом.

Оценивая рецензируемую работу как результат научного исследования, следует отметить некоторые особенности и характеристики, подчеркивающие ее высокий научный уровень. Работа отличается высокой степенью аргументированности. Теоретические положения, исследуемые в работе, подтверждаются эксперименталь-

ными данными, полученными авторами. Использованные методики и понятийный аппарат согласуются с работами, выполненными в РАН, статистической информацией и электронными ресурсами.

Информационная база исследования является достоверной. Источниками информации служат: годовые отчеты металлургических комбинатов ОАО «Северсталь», ОАО «ММК», ОАО «НЛМК»; консолидированная финансовая отчетность металлургических корпораций, бухгалтерская отчетность. Использовались данные ФНС России, Росстата, Казначейства России. Таким образом, исследование построено на привлечении значительного количества фактического материала. Временная база для экономического анализа охватывает длительный период (2000 – 2011 гг.).

Работа отличается научной новизной, так как вопросы бюджетного кризиса регионов как результата конфликта интересов крупных собственников с интересами большинства населения, проживающего в регионах, в такой постановке еще не исследовались. Результаты исследований, представленные в работе, обладают практической значимостью, так как они завершаются конкретными рекомендациями руководству страны и регионов в управлении реальным сектором экономики.