



- <sup>4</sup> См.: Roll R. The Hubris Hypothesis of Corporate Takeovers / R. Roll // Journ. of Business. 1986. Vol. 59. P. 197–216.
- <sup>5</sup> См.: Росс Д. Управление вопросами культуры при слиянии и поглощении компаний / Д. Росс // Банковское дело. 2008. № 2. С. 78–81.

- <sup>6</sup> См.: Тороторин Е.В. Слияния и поглощения компаний в целях экономической безопасности: синергетический эффект сделок / Е.В. Тороторин // Банковское дело. 2009. № 3. С. 85–90.
- <sup>7</sup> См.: Лобанов Т. Работа с персоналом при слияниях и поглощениях / Т. Лобанов // Банковское дело. 2008. № 2. С. 78–81.

УДК?????

## ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ РОССИИ

В.С. Федоляк

Саратовский государственный университет  
E-mail: fvs01@rambler.ru

В статье рассмотрены проблемы формирования хозяйственной самостоятельности регионов через призму таких форм ее проявления как самоопределение, самоуправление и самореализация. Кроме того, доказывается, что хозяйственная самостоятельность создает возможность неограниченного развития производительных сил и совершенствования производственных отношений.

**Ключевые слова:** федеральный центр, регион, региональная политика, субъекты федерации, региональная экономика, региональное развитие, хозяйствующие субъекты, хозяйственная самостоятельность, самоопределение, самоуправление, самореализация, бюджетная система, финансовые ресурсы, региональный интерес.

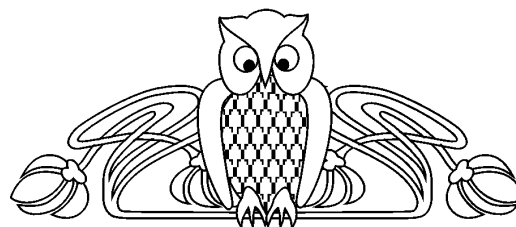
### Aspects of the Economic Independence Forming in the Regions of Russia

V.S. Fedolyak

The article deals with the problem of economic independence forming of the regions considering such forms of its being as self-determination, self-governance, and self-realization. Moreover, it is proved that the economic independence creates the possibility of unlimited development of the productive forces and improvement of the industrial relations.

**Key words:** the federal center, region, regional policy, the subjects of federation, regional economy, regional development, economic actors, economic independence, self-determination, self-governance, self-realization, budget system, financial resources, regional interest.

Как обособленные хозяйствующие субъекты регионы России нуждаются в известной свободе деятельности, поскольку рыночные отношения обуславливают необходимость в определенных пределах самостоятельно распоряжаться государственной собственностью, проявлять инициативу при решении государственных и собственных задач. Под хозяйственной самостоятельностью следует понимать такое положение, при котором регион за счет собственного потенциала, а также взаимодействия с внерегиональными структурами сможет выполнить в полном объеме свои рас-



ходные полномочия, достигнуть поставленных целей, а кроме того, это способность изыскивать дополнительные источники средств для своего развития и более эффективного решения внутрирегиональных проблем<sup>1</sup>. Хозяйственная самостоятельность региона – это степень свободы региональных, а также муниципальных органов власти в проведении самостоятельной хозяйственной политики, очерчиваемая, с одной стороны, законодательными ограничениями, а с другой стороны, различными экономическими и географическими факторами.

Противоположностью хозяйственной самостоятельности является экономическая зависимость. Она может проявляться, с одной стороны, в структурно-производственной зависимости региона, которая вызывается, например, наличием в нем значительных запасов минерального сырья и отсутствием производственной базы для его обработки, а с другой стороны, в бюджетно-финансовой зависимости от дотаций из федерального бюджета.

Хозяйственная самостоятельность регионов выражает своеобразную экономическую обособленность, которая сочетается с государственным регулированием и управлением регионального развития. Экономическая реформа в нашей стране дала мощный толчок развитию отношений хозяйственной самостоятельности регионов. Такое положение является следствием развития рынка и рыночных отношений. Рынок характеризуется своими специфическими способами реализации экономической обособленности. По существу, они сводятся к созданию таких экономических условий, которые обязательно должны стимулировать развитие производительных сил, рост эффективности общественного производства в регионе. Рыночные отношения усиливают в известной степени экономическую обособленность, которая является условием хозяйственной самостоятельности регионов, кроме того актуализируется проблема сущности, роли и места её в системе экономических отношений.

Понятие «хозяйственная самостоятельность» присутствует в Конституции РФ, правда, при-



менительно к муниципальному уровню хозяйствования, хотя это в одинаковой мере касается и регионального уровня. В частности, в ст. 132 сказано, что «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения»<sup>2</sup>. Поэтому в настоящее время регион (субъект РФ) в национальной экономике рассматривается как отдельная самостоятельная хозяйственная система, которая имеет четко обозначенные границы своей территории, собственные органы управления, материальную и финансовую основу, что определяется в большинстве случаев законодательными актами государства.

Казалось бы, соотношение частного и общего, являющееся давно установленной и исследованной проблемой философского анализа, могло бы дать четкие параметры определения хозяйственной самостоятельности регионов, некие критерии для научного определения круга компетенций. Однако до сих пор данный вопрос в экономической и философской литературе не освещен. Более того, само это понятие часто подменяется простым перечнем круга полномочий, компетенций, ответственности, прав региональных властей. При этом сам механизм их определения не рассматривается, поскольку считается, что их определяет вышестоящая власть<sup>3</sup>. Но в такой ситуации нельзя всерьез говорить о хозяйственной самостоятельности регионов. В случае, когда действия, финансирование, ответственность предписываются свыше, а не определяются самими регионами, хозяйственная самостоятельность превращается из целостного понятия в частное, дискретное, происходит искажение его изначального смысла. Вместо самостоятельности, т.е. состояния, определяемого самим субъектом экономики и права, обнаруживается нечто принципиально иное: некая оперативно-хозяйственная самостоятельность, частичная автономия. Здесь уже нет речи о самодостаточности, саморегулировании, самоопределении, самоуправлении в полном объеме. Здесь уместно вести речь о со-управлении, со-регуливании (кооперации) в осуществлении неких властных или административных функций.

Хозяйственная самостоятельность регионов продолжает оставаться все еще в неразвитом, зародышевом виде. Связано это с тем, что федеральный центр не хочет упускать из своих рук функцию управления (распоряжения, планирования, распределения) государственными финансами. Однако государственные финансы по своей сущности представляют собой общественные финансы, финансовые ресурсы самого общества. Государственный статус финансов в системе бюджетного регулирования отражает лишь исторически сложившуюся конкретную

форму функционирования ресурсов, но не их политико-экономическую сущность. Эпоха всеобщего огосударствления экономических ресурсов в нашей стране проходит. Это означает, что и огосударствление финансовых ресурсов в виде бюджетных средств должно быть заменено более гибкой и адекватной системой бюджетного саморегулирования, в которой нашла бы свое достойное место и самостоятельная система формирования и расходования бюджетных средств субъектов РФ. Превращать же данную систему в копию бюджетной системы федерального уровня означает формализовать принцип единства всей бюджетной системы страны и игнорировать специфику, сущностную особенность хозяйственной самостоятельности регионов России.

В системе современного бюджетного управления все еще скрыта потенциальная возможность социального отчуждения народа от финансовых ресурсов, принадлежащих формально самому народу, но отданных в управление федеральным институтам. В системе же реальной хозяйственной самостоятельности регионов такая потенциальная возможность существенно меньше, а в случае дальнейшей региональной автономии она вообще может исчезнуть. Именно это обстоятельство является основой перехода от жестко централизованной системы бюджетного регулирования на всех уровнях современной бюджетной системы к децентрализованному, самостоятельному бюджетному регулированию на уровне субъектов РФ<sup>4</sup>.

Ответственность регионального уровня бюджетной системы страны должна быть адресована не вверх, строиться не перед вышестоящим бюджетом, а должна быть нацелена на население, осуществляться перед налогоплательщиками, регулироваться судебными и правоохранительными органами на основании законов. Только в этой субординации возникает основа для формирования и развития действительной экономической самостоятельности регионов России.

Как представляется, термин «хозяйственная самостоятельность» конкретизируется в следующих понятиях: самоопределение самоуправление и самореализация<sup>5</sup>. Самоопределение предполагает, что региональные органы самостоятельно определяют источники и объем бюджетного финансирования, устанавливают приоритеты и направления бюджетной политики на местах. Соотнося круг своих компетенций с конституционными нормами, они самостоятельно разрабатывают правовую базу регионального бюджетирования, независимо от вышестоящих инстанций формулируют задачи и цели социально-экономического развития на местах.

Нынешние предписания или спущенные сверху распоряжения утрачивают свою императивную силу, поскольку самоопределение соотносится не с административными органами, не с властными структурами, а исключительно с нормами конституционного, гражданского,



уголовного, налогового и бюджетного права. Самоопределение в экономической политике субъектов РФ, естественно, не может противоречить интересам государства в целом, но оно должно отталкиваться, в первую очередь, от необходимости соблюдения интересов населения на местах. Так, например, если население высказывается против затопления территории, против строительства дамбы или гидроэлектростанции, но, с точки зрения государства, это следует сделать, приоритетным должно быть мнение населения. Таким образом, самоопределение выступает, необходимым условием эффективного регионального хозяйствования. Без финансового обеспечения, без бюджетного самоопределения хозяйственная самостоятельность развиваться не может в принципе.

Самоуправление в контексте экономической самостоятельности регионов представляет конкретные действия по реализации тех целей и задач экономической политики, которые органы региональной власти определили для себя. Известно, что принимать решения и их выполнять – далеко не одно и то же – следовательно, самоуправление может рассматриваться в широком и узком смысле слова. В широком смысле, самоуправление представляет собой все формы проявления самостоятельности в деятельности региональных властей, не противоречащие закону. Сюда могут быть включены в качестве составных элементов такие формы проявления хозяйственной самостоятельности, как: самоконтроль, самодисциплина, ответственность, компетентность, адаптивность и т.д. Изучение самоуправления в широком смысле слова – задача не только экономической науки, но и философии, политологии и ряда других наук. В узком же смысле, самоуправление представляет собой практическое решение задач, входящих в компетенцию региональных органов власти. Следует отметить, что самоуправление на уровне субъекта РФ достаточно условно, поскольку региональное управление есть часть государственного управления, его функции и полномочия разделены с государственными федеральными органами.

По отношению к самоуправлению самоопределение является стадией, предшествующей экономической политике, иначе говоря, ее социально-правовым основанием. С другой стороны, не всякое самоуправление обеспечивает достижение, реализацию поставленных задач, решение проблем развития регионов, поэтому правомерно рассматривать хозяйственную самостоятельность регионов в контексте успешности, эффективности, завершенности всего процесса самоуправления, с позиции реализации регионального интереса. Для этого необходимо использовать понятие самореализации, которое также конкретизирует понятие «хозяйственная самостоятельность». Как известно, управлять вовсе не означает реализовывать, а самоуправляться еще не означает самореализовываться.

Например, человек управляет автомобилем, но он не самореализуется, поскольку управление транспортным средством подчинено внешним предписаниям, сковывающим инициативу водителя и не доставляющих ему никакого удовольствия. На свободной от транспорта загородной трассе он мог бы двигаться со скоростью гораздо больше той, которая обозначена дорожным знаком. Это говорит о том, что хозяйственная самостоятельность создает возможность неограниченного развития производительных сил и совершенствования производственных отношений.

Аналогично обстоит дело и в случае самоуправления: физическое или юридическое лицо само предпринимает некие действия, связанные с распоряжением, регламентацией, предписанными самому себе. Но само действие может существенно отличаться от предписываемого. В бюджетной политике самоуправление выступает лишь как команда, отдаваемая самим себе, но не как самоосуществление, не как реализация данной команды. Выделение бюджетных средств на конкретные проекты – это одно, а их освоение в полном объеме и в необходимые сроки совсем другое. Бюджетополучателю поступают на расчетный счет определенные средства, но ему еще предстоит их капитализировать. Таким образом, самореализация есть полное и окончательное решение и разрешение задач региональными властями без какого бы то ни было привлечения сторонних инстанций.

Необходимо заметить, что хозяйственная самостоятельность не сводится исключительно к бюджетному процессу, не является синонимом бюджетных самоопределения, самоуправления и саморегулирования. Но бюджетный компонент, безусловно, является ключевым в структуре хозяйственной самостоятельности регионов.

Самореализация является осуществлением регионального интереса посредством хозяйственной самостоятельности. В координатах хозяйственной самостоятельности регионов, когда внешние силы (в виде вышестоящих исполнительных или законодательных органов власти, правоохранительных или судебных органов) строго ограничены, а в определенной части и лишены возможности вмешиваться в хозяйственную деятельность, регионы получают оптимальную почву для самореализации, т.е. осуществления регионального интереса.

Здесь уместным представляется разделение взаимоотношений между региональным и федеральными органами государственной власти по пространственно-временным критериям. Так, установив единожды норму закона, федеральный центр предписывает региону ее соблюдать, но часто сам либо не всегда её соблюдает, либо меняет по ходу применения правового акта. Достаточно сослаться на нормы, зафиксированные в КЗОТе (например, о том, что минимальный размер оплаты труда, должен быть равен прожиточному



минимуму) и т.д. Требуя от регионов их выполнения в условиях рыночных отношений, само государство зачастую пытается быть как бы над законом, над рынком. Примеры, когда конкретные министерства и ведомства своевременно в полном объеме не перечисляют производителю средства за использованную ими продукцию, широко известны. Ситуация, когда рядовой гражданин обязан оплачивать коммунальные услуги под угрозой выселения из квартиры, а энергопроизводитель поставлять свою продукцию под угрозой административного или уголовного воздействия, свидетельствует о принципиально разном отношении государства и общества к рыночной организации экономики. Точно так же обстоят дела и в случае с федеральными и региональными институтами власти. Регионы обязаны перечислять собираемые налоги в вышестоящий бюджет регулярно и в необходимом объеме, а вышестоящий бюджет конкретного органа власти не обязан обеспечивать нижестоящий бюджет необходимыми и своевременными перечислениями. Но в таком случае нарушается имманентность правовых органов, регламентирующих все бюджетные процессы в стране, всю систему межбюджетных отношений, всю конструкцию бюджетного федерализма. Следовательно, экономическая политика должна строиться на обязательном соблюдении региональными органами власти общественного (государственного) интереса в той мере, в какой государство обеспечивает (соблюдает) региональный интерес.

Право регионов на самоопределение своего интереса означает отказ от государственного и административного права предписывать и определять региональный интерес за самих субъектов РФ, в противном случае деятельность региональных властей теряет всякий смысл, и регионы не занимаются самоуправлением, а становятся винтиком в общей системе государственного управления. Результатом такой трансформации является искажение подлинного смысла и значения регионального интереса, его отождествление с государственным.

Необходимо разводить понятия «государственный интерес» и «общественный интерес», а в структуре последнего – региональный интерес. Региональный экономический интерес – это система экономических интересов групп населения, проживающих в данном регионе и имеющих здесь какую-либо собственность<sup>6</sup>. Государственный интерес – это интерес государства, который представлен конкретными людьми. Если рассматривать государство как своеобразную форму корпорации, то государственный интерес оказывается ближе к понятию корпоративного интереса. В свою очередь, корпоративный интерес не тождественен общественному.

О возможностях перерождения государства, его отчуждения от народа написано немало. Так, например, Л.Н. Толстой в начале XX в. писал:

«Главная недодуманность, ошибка теории Маркса состоит в предположении о том, что капиталы перейдут из рук частных лиц в руки правительства, а от правительства, представляющего народ, в руки рабочих. Правительство не представляет народ, а есть те же частные лица, имеющие власть, несколько различные от капиталистов, отчасти совпадающие с ними. И поэтому правительство не передаст капитал рабочим. Что правительство представляет народ – это фикция, обман»<sup>7</sup>.

Отождествление государственного и общественного интересов проходило красной нитью через всю советскую политическую экономию социализма. В нынешних же условиях нет ровным счетом никаких причин отождествлять государственный интерес с общественным, а тем более – с общенародным. С другой стороны, нельзя сводить региональный интерес к элементарному компоненту общественного интереса, нельзя представлять общественный интерес как простую сумму местных и региональных интересов. Во многих странах с достаточно развитой хозяйственной самостоятельностью территорий принимаются многочисленные решения, которые затем оспариваются и отменяются в судебном порядке. В нашем обществе такая практика совершенно не развита: выиграть судебный иск муниципалитета к региональным, а тем более – к федеральным органам власти практически невозможно.

Только в том случае, когда муниципальные и региональные органы сами будут заведовать своими интересами, т.е. определять, формулировать и редактировать их, только в случае, когда в этом процессе местное население будет принимать реальное и регулярное участие, только, когда эти условия станут конституционными нормами, нормами прямого действия – только тогда хозяйственная самостоятельность регионов из простого внешне заданного, формально приложенного атрибута экономической политики превратится в способ ее осуществления. Речь идет не об отделении региона от государства, не о противопоставлении региональной власти федеральной, а о равенстве региональной и федеральной властей. В настоящее время в России нет никаких препятствий формирования подлинной хозяйственной самостоятельности регионов. Будучи свободны в структуре демократического государства, регионы будут всегда оставаться важным звеном экономической политики последнего, тем самым они превратятся в саморазвивающуюся социально-экономическую реальность, которой не нужны будут внешние подписания.

#### Примечания

<sup>1</sup> См.: Спицына Е.М. Повышение конкурентоспособности предприятия как фактор экономической самостоятельности региона [Электронный ресурс] / Е.М. Спицына // URL: <http://revolution>.



- allbest.ru/economy/00019884\_0.html (дата обращения: 21.05.2010).
- <sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (с внесенными в нее поправками от 30.12.2008) // Рос. газ. 2009. 21 янв. С. 218.
  - <sup>3</sup> См.: Гусев С.И., Швецов Ю.Г. Бюджетная реформа: взгляд с позиции региона / С.И. Гусев, Ю.Г. Швецов // Финансы. 2007. № 8. С. 9–10.
  - <sup>4</sup> См.: Иванов А.И. Реформирование органов местного самоуправления и построение межбюджетных отношений / А.И. Иванов // Финансы, 2002. № 12. С. 16–19.
  - <sup>5</sup> См.: Шадрина О.В. Экономическая самостоятельность

муниципальных образований в системе межбюджетных отношений: автореф. дисс. ... канд. экон. наук.: 08.00.01: защищена: 12.10.2006 / Шадрина Ольга Владимировна; Ин-т по переподготовке и повышению квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук Уральск. гос. ун-та; Науч. руководитель А.Г. Мокроносов. Екатеринбург, 2006.

- <sup>6</sup> См.: Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление: учеб. / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. М., 2006. С. 203.
- <sup>7</sup> Толстой Л.Н. Дневники 1895–1910 гг. 3 августа 1898 г. // Собр. соч.: в 20 т. М., 1964. Т. 20. С. 103–104.

УДК 336.146

## ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В 2008–2009 ГОДАХ

Н.В. Замятина

Саратовский государственный университет  
E-mail: ZamyatinaNV@mail.ru

Статья посвящена проблемам формирования и исполнения муниципальных бюджетов в условиях кризиса. Автор рассматриваются проблемные моменты исполнения местных бюджетов в 2008–2009 гг., а также возможные меры по увеличению доходов бюджетов муниципального уровня. Высказывается мнение о необходимости сокращения в доходах этих бюджетов доли целевых межбюджетных трансфертов. Приводится анализ структуры доходов бюджета муниципального образования «Город Саратов».

**Ключевые слова:** бюджет, доходы, налоговые источники, межбюджетные трансферты.

### Special Features of the Municipal Budgets Carrying out in 2008-2009

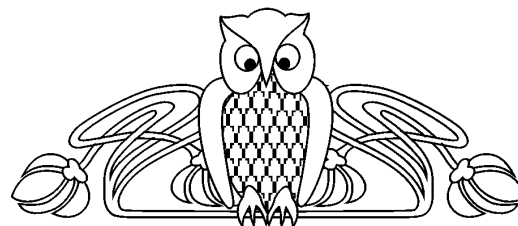
N.V. Zamyatina

The article is devoted to the problems of forming and carrying out the municipal budgets under the crisis conditions. The author analyses the problem aspects of carrying out local budgets in 2008-2009, and possible measures of increasing the budget incomes on the municipal level. The opinion about the necessity to cut down a part of the subject inter-budget transfers in these budgets, is given in the article. The author shows the analysis of the budget incomes structure of the municipal district of Saratov city.

**Key words:** budget, incomes, tax sources, inter-budget transfers.

В современных условиях одной из важнейших задач для муниципальных образований является преодоление проблем, возникших вследствие финансово-экономического кризиса, и создание условий для последующего экономического развития.

Нестабильность финансовой ситуации на муниципальном уровне в условиях кризиса создает дополнительные трудности по развитию экономики, являющейся основой формирования



бюджетов. Ограниченные возможности муниципалитетов по мобилизации собственных ресурсов, перекос в сторону расходных обязательств при достаточно небольшом перечне доходных источников делают местные бюджеты неустойчивыми, финансово зависимыми от региональных бюджетов. Финансовый кризис лишь обостряет ситуацию.

Исполнение местных бюджетов в 2008–2009 гг. характеризуется снижением доли налоговых и неналоговых поступлений, т.е. наиболее стабильных и во многом зависящих от проводимой на местах финансово-бюджетной политики. Например, в г. Саратове по итогам исполнения бюджета за 2009 г. удельный вес налоговых и неналоговых поступлений в совокупных доходах бюджета составил 61,4% (для сравнения в 2006 г. – 83,4%, в 2007 г. – 75,4%, в 2008 г. – 61,5%).

Номинальный рост налоговых и неналоговых поступлений в 2009 г. составил только 108,9% к уровню 2008 г., тогда как в 2008 г. – 152% к уровню 2007 г. Рост налоговых доходов обеспечен, соответственно, на 116,8% и 140,5%.

В целом по России налоговые доходы местных бюджетов за 2006–2009 гг. в номинальном выражении выросли на 253,3 млрд рублей или в 1,5 раза (в 2006 г. – 466,5 млрд рублей, в 2007 г. – 579,5 млрд рублей, в 2008 г. – 720,4 млрд рублей<sup>1</sup>, в 2009 г., по предварительным данным – 719,8 млрд рублей)<sup>2</sup>.

Анализ структуры доходов муниципальных бюджетов показывает невысокую составляющую налоговых источников. По данным Минфина России, в 2008 г. налоговые доходы в структуре доходов местных бюджетов составляли 38,2%, в 2009 г. по оперативным данным – 30,1%. Налоговые доходы бюджета г. Саратова по итогам 2009 г. составили 4853,9 млн рублей или 46,5% общего