

Интернет-журнал «Наукоедение» ISSN 2223-5167 <http://naukovedenie.ru/>
Выпуск 6 (25) 2014 ноябрь – декабрь <http://naukovedenie.ru/index.php?p=issue-6-14>
URL статьи: <http://naukovedenie.ru/PDF/125EVN614.pdf>
DOI: 10.15862/125EVN614 (<http://dx.doi.org/10.15862/125EVN614>)

УДК 336.025

Никитская Елена Федоровна

ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет экономики, статистики и информатики»

Россия, Москва¹

Профессор кафедры Государственного и муниципального управления

Доктор экономических наук

Доцент

E-mail: elena-nikitskaya@yandex.ru

Горбачева Ирина Алексеевна

ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет экономики, статистики и информатики»

Россия, Москва

Аспирант кафедры Государственного и муниципального управления

E-mail: gorbacheva.ia@rambler.ru

Межбюджетные отношения в системе формирования инвестиционных источников финансирования инновационной деятельности

¹ 119501, Москва, ул. Нежинская, 7, ком. 332

Аннотация. В российской экономике сложилась ситуация многолетнего инновационного торможения, создающая угрозу возрастания технологического отставания по отношению к высокоразвитым странам. В современных условиях активизировались усилия государства, которые делают возможным ускоренный переход к инновационной экономической модели. Правительственными структурами разработаны базовые программные документы, выстраивающие стратегические инновационные приоритеты на национальном уровне, наряду с этим создан бюджетный фонд, формирующий источники финансирования государственных инвестиций. Одним из препятствий для развития инвестиционно-инновационных процессов является ограниченный доступ к внешним источникам финансирования и дороговизна внутренних источников. В статье обоснована ключевая роль межбюджетных отношений, основанных на разграничении и закреплении бюджетных полномочий в бюджетной сфере, в то же время, определяющих механизмы предоставления финансовых средств на инвестиционные цели одними бюджетами другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации. Проведен многосторонний анализ проблем реализации межбюджетных отношений, рассмотрено действующее законодательство, связанное с системой государственной поддержки инновационного развития на всех уровнях экономики. Научно-технологическое прогнозирование и программно-целевой метод представлены как методологические инструменты, обеспечивающие системный подход к государственному регулированию инновационных процессов в стране и направленные на снижение инновационных рисков.

Ключевые слова: инновационное развитие; инновационные проекты; научно-техническая политика; финансовое регулирование; бюджетная система; межбюджетные отношения; бюджетное финансирование; государственные расходы; инвестиционный фонд; налоги; субсидии; целевые программы.

Ссылка для цитирования этой статьи:

Никитская Е.Ф., Горбачева И.А. Межбюджетные отношения в системе формирования инвестиционных источников финансирования инновационной деятельности // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» 2014. № 6 <http://naukovedenie.ru/PDF/125EVN614.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/125EVN614

Введение

Технологическая траектория мирового экономического развития ориентирована на технический прогресс, происходящий в современной экономике знаний как эволюционным, так и революционным путем. В то же время, Россия на фоне многолетнего инновационного торможения подошла к исчерпанию энерго-сырьевой модели развития. С одной стороны, это приводит к резкому усилению технологического отставания, с другой стороны, выдвигает на первый план задачу кардинальной смены экономического курса. Конкурентоспособность страны, политическая стабильность и международный авторитет во многом определяются степенью развитости прогрессивной технологической инфраструктуры на национальном уровне. Для России это усложняется сложившейся международной ситуацией, применением международным сообществом (странами Евросоюза, США, Японией и др.) политических и экономических санкций. Особую тревогу вызывает запрет на инвестиции в инфраструктурные, транспортные, телекоммуникационные и энергетические, нефтегазовые и другие важные для национальной экономики сектора. Возникли сложности в обеспечении оборудованием этих секторов, оказании им финансовых и страховых услуг, что в сочетании с санкциями в отношении банковской системы России остро ставит вопрос о развитии и государственной поддержке инновационной деятельности.

В соответствии с международной практикой первоначальный толчок при переходе к инновационной модели осуществляет государство. В этой ситуации доля финансирования государственным сектором научно-технических разработок является преобладающей, и Россия, как свидетельствует статистика, не является исключением (табл.1).

Таблица 1

Внутренние расходы на исследования и разработки по источникам финансирования и выполненным работам за период 2010-2013*

Показатель	2010	2011	2012	2013
Внутренние затраты на исследования и разработки, в процентах от валового внутреннего продукта	1,13	1,09	1,12	1,12
Внутренние затраты на исследования и разработки по источникам финансирования, в том числе:				
бюджетные средства	68,8	65,6	66,0	65,8
внебюджетные средства	31,2	34,4	34,0	34,2

*Источник: Росстат (составлено авторами)

Инновационные проекты имеют характерную черту — они относятся к категории инвестиций с наиболее высоким уровнем риска. В целом, бизнес не проявляет активного интереса к реализации высокорисковых инновационных проектов, а тем более, к созданию инновационных производств. В свою очередь, коммерческие финансовые организации и банки, по этой же причине, не заинтересованы в финансировании научно-технологических исследований и разработок, являющихся предпосылкой для создания инновационных проектов. Основная сложность регулирования инновационных процессов состоит в том, что установление взаимодействий между указанными организациями не может происходить директивным путем [11, 60]. Осуществлять вложения в инновации способны только крупные корпорации или государство из бюджетных источников, а также из средств венчурных и специальных фондов.

Государственные расходы, как отмечает Иванова О.А., выступая макроэкономическим фактором развития экономики, преимущественно направлены на инфраструктурные и некоммерческие проекты. С другой стороны, они в идеале стимулируют конкуренцию и способствуют увеличению валового внутреннего продукта [8]. Инфраструктура является одним из важнейших элементов инвестиционного климата, соответственно, ее развитие за счет реализации затратных государственных проектов и программ дает косвенный экономический эффект и создает благоприятные условия для привлечения капитала на территорию. Учитывая многогранность инновационной деятельности, которая включает научную, технологическую, организационную и коммерческую составляющие, одной из ключевых проблем инновационного производства является его финансовое обеспечение, а именно определение источников финансирования инновационных программ.

Формирование бюджетных источников финансирования инвестиционно-инновационной деятельности

Для рассмотрения вопроса о бюджетном финансировании инвестиционно-инновационного развития российской экономики необходимо исходить из конституционных гарантий государства в отношении граждан, которые выражаются в реализации широкого спектра направлений социального обеспечения с целью поддержания жизненного уровня, платежеспособного спроса и повышения благосостояния населения. Принципиальным моментом является то, что реализация социальных целей возможна исключительно за счет достижения устойчивого экономического роста, предпосылкой которого, как известно, в современных условиях является расширение инновационной составляющей в экономической структуре России. Учитывая данное обстоятельство, можно заключить, что усилия государства, направленные на развитие инновационных процессов распадаются на два блока — прямое участие в инновационных проектах и программах на условиях софинансирования, осуществляемое в соответствии с федеральными и региональными целевыми программами и регулирование спроса на продукты инновационного производства через систему государственного и муниципального заказа.

За последние годы государством многое сделано для перехода от состояния инновационной стагнации к активизации инновационной деятельности. В первую очередь, разработаны базовые программные документы, определяющие стратегические приоритеты инновационного развития, среди которых наиболее важными являются:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее — Концепция-2020), охватывающая основные направления развития социально-экономической сферы во взаимосвязи с научно-технологическим комплексом и инновациями в научно-технологической сфере;
- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее — Стратегия-2020), в которой выдвинута амбициозная цель построения сбалансированно развивающегося сектора исследований и разработок и выхода России в мировые технологические лидеры.

Указанные выше программные документы в значительной мере определяют современную инновационную и научно-техническую политику. В соответствии с Федеральным законом от 23.08.1996 №127-ФЗ, государственная научно-техническая политика является составной частью социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления,

формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники².

Принимая решения об инновационных программах, федеральные правительственные структуры ориентируются на социально-экономические сферы, которые имеют наибольший приоритет с точки зрения государственных интересов. В настоящее время официально определен перечень приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в России, утвержденный Указом Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899, в который включены³:

- безопасность и противодействие терроризму;
- индустрия наносистем;
- информационно-телекоммуникационные системы;
- науки о жизни;
- перспективные виды вооружения, военной и специальной техники;
- рациональное природопользование;
- транспортные и космические системы;
- энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.

Государственное финансирование масштабных инвестиционных проектов, в том числе имеющих инновационную направленность, реализуется за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, предоставляемых на возвратной основе в части бюджетного кредита и безвозвратной основе в форме дотаций, субсидий, субвенций.

Основным бюджетным фондом, определяющим источники финансирования государственных инвестиций является Инвестиционный фонд Российской Федерации (далее — Инвестиционный фонд). Согласно Бюджетному Кодексу Инвестиционный фонд представляет собой часть средств бюджета, которые используются в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ установлен постановлением Правительства РФ от 01.03.2008 г. №134⁴. Особенность использования средств данного фонда заключается в том, что они направляются только на создание и развитие объектов капитального строительства транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры, а также для реализации концессионных проектов. Инвестиционные фонды создаются также и на региональном уровне, их использование предусмотрено и на местном уровне в виде софинансирования капитальных вложений в объекты муниципальной собственности.

Одним из последних нормативно-правовых актов в области государственного регулирования инновационной деятельности является целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса

² Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ (ред. от 02.11.2013) "О науке и государственной научно-технической политике". Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³ Указ Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899. "Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации". Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Правительства от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

России на 2014-2020 годы» (далее — Программа)⁵. По сути, основная цель Программы, выраженная в формировании конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора прикладных научных исследований и разработок, выступает предпосылкой формирования перманентного инновационного режима. В указанной целевой программе определены принципиальные основы государственного регулирования научно-технологической сферы:

- проведение прикладных научных исследований и разработок по приоритетам для государства развития сферы;
- использование результатов фундаментальных и поисковых исследований;
- предоставление финансовых ресурсов на конкурсной основе;
- формирование системы приоритетов с учетом конкурентных научно-технологических преимуществ и перспективных задач социально-экономического развития России, в том числе на региональном уровне;
- концентрация на приоритетных направлениях кадровых и материальных ресурсов;
- использование результатов прикладных научных исследований для создания продукции и технологий, востребованных отраслями экономики;
- преимущественный переход к финансированию работ, выполняемых в рамках комплексных программ исследований и разработок.

Особенность финансового регулирования научно-технологической сферы заключается в том, что увеличение финансирования российской науки сочетается с системным и комплексным реформированием сектора исследований и разработок, поскольку достаточная финансовая обеспеченность не гарантирует эффективность реализации инновационных программ. Функциональная модель механизма государственной поддержки прикладных научных исследований и экспериментальных разработок представлена на рисунке 1.

⁵ Постановление Правительство Российской Федерации О федеральной целевой программе "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 годы" от 21 мая 2013 года N 426. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».





Рис 1. Этапы и содержание системы поддержки прикладных научных исследований и экспериментальных разработок
(составлено авторами)

Как видно из рисунка, государственная поддержка научно-технологического развития российской экономики охватывает все стадии инновационного процесса вплоть до коммерциализации научно-технических разработок и выхода на массовое производство. Данный процесс построен на последовательности действий и причинно-следственных связях: *научно-технологическое прогнозирование* → *формирование приоритетов развития научно-технологической сферы* → *разработка конкурентоспособных научно-технологических заделов* → *организация прикладных научных исследований* → *согласование интересов государства и бизнеса* → *создание востребованности в экономике научно-технических результатов* → *обеспечение инновационного развития отраслей экономики*. В Программе предусмотрена определенная система проведения и финансирования прикладных научных исследований и разработок (табл. 2).

Таблица 2

Характеристика условий государственного софинансирования прикладных научных исследований и разработок *

Мероприятие	Цель мероприятия	Условия внебюджетного софинансирования	Объем финансирования проектов
Проведение исследований, направленных на формирование системы научно-технологических приоритетов и прогнозирование развития научно-технологической сферы	научно-технологическое прогнозирование, оценка соответствия состояния и результатов исследований мировому уровню, определение научно-технологических приоритетов	не менее 40% общего объема финансирования инициативных проектов, в том числе, не менее 20% на выполнение прикладных научных исследований и экспериментальных разработок	до 50 млн. руб. в год
Проведение прикладных научных исследований для развития отраслей экономики	получение принципиально новых возможностей для развития экономики, промышленности и науки	не менее 20% общего объема финансирования проектов, в том числе, не менее 20 % на выполнение прикладных научных исследований	до 100 млн. руб. в год.
Проведение прикладных научных исследований и разработок, направленных на создание продукции и технологий	создание продукции и технологий для модернизации и дальнейшего развития отраслей экономики	не менее 40% общего объема финансирования инициативных проектов, в том числе, не менее 20% на выполнение прикладных научных исследований и экспериментальных разработок	до 50 млн. рублей в год
Проведение прикладных научных исследований, направленных на решение комплексных научно-технологических задач	решение комплексных научно-технологических задач, важнейших, имеющих общегосударственное значение	объем софинансирования определяется индивидуально, при этом не менее 20% на выполнение прикладных научных исследований и экспериментальных разработок	до 100 млн. рублей в год

**Источник Постановление Правительства от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»
 (составлено авторами)*

Важно подчеркнуть, что научно-технологические прогнозы являются методологической основой национальной стратегии инновационного развития и государственной научно-технической политики. Такая практика широко применяются в большинстве развитых стран. Это связано, прежде всего, с длительным сроком реализации радикальных инноваций,

требующих, согласно мировому опыту, продолжительного периода времени порядка 20-25 лет, но именно радикальные инновации способны определить лидирующую роль России в мировом технологическом развитии [12].

В экспертных и бизнес-кругах нередко высказывается сомнение в инновационном будущем России. Исследования, выполненные специалистами РАН, свидетельствуют о том, что существуют научно-технические разработки, уровень которых соответствует мировому. В их число входят следующие направления [9]:

- информационно-телекоммуникационные системы (технологии производства программного обеспечения);
- индустрия наносистем и материалов (технологии создания биосовместимых материалов, мембран и каталитических систем);
- живые системы (технологии биоинженерии, биосинтетические и биосенсорные технологии);
- рациональное природопользование (технологии мониторинга и прогнозирования состояния атмосферы и гидросферы, оценки ресурсов и прогнозирование состояния биосферы и литосферы);
- энергетика и энергосбережение (технологии атомной энергетики, ядерного топливного цикла, безопасного обращения с радиоактивными отходами и отработанным ядерным топливом, технологии водородной энергетики).

Для реализации радикальных инновационных преобразований необходимо сосредоточить усилия на кадровых и финансовых приоритетах, мобилизовать организационные ресурсы в инновационных областях, где уже есть заделы, чтобы не тратить силы на развитие тех направлений, по которым другие страны ушли уже слишком далеко относительно нашего уровня.

Межбюджетные отношения в условиях программно–целевого метода планирования расходов бюджета

Необходимость в межбюджетных отношениях возникает в связи с особенностями финансовых механизмов, основанных на распределении и перераспределении финансовых ресурсов по уровням управления, что законодательно закреплено взаимоотношениями между территориальными образованиями по поводу регулирования, организации и осуществления бюджетного процесса. Несмотря на то, что бюджеты разных уровней самостоятельны, между ними имеются тесные связи в виде финансовых потоков – межбюджетных трансфертов. Наиболее лаконичное определение межбюджетных трансфертов дано в Бюджетном кодексе РФ — это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Более развернутое определение сформулировано А.М.Бабич, Л.Н.Павловой, согласно которому межбюджетные отношения рассматриваются как совокупность отношения между органами государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления, связанных с разграничением и закреплением бюджетных полномочий и предметов ведения в бюджетной сфере, соблюдения прав, обязанностей и ответственности законодательных и исполнительных органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса [2, 376].

Федеративное устройство Российской Федерации обусловило разделение бюджетной системы государства на три уровня — федеральный, региональный и местный. Отношения органов власти разного уровня, касающиеся распределения доходов и финансирования расходов, образуют систему бюджетного федерализма. В основе бюджетного федерализма

лежит следующий принцип: федеральные органы власти формируют и исполняют федеральный бюджет, за счет которого обеспечивается финансирование общегосударственных программ, при этом каждый регион также формирует собственный бюджет, который используется для финансового обеспечения программ в пределах своей территории [1, С. 134]. Такой же принцип используется и на муниципальном уровне, но наиболее широкими возможностями и с учетом стратегического развития государства в целом обладает, конечно, федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.

Привлечение бюджетного финансирования для целей развития экономики и перехода к новому технологическому укладу на базе научно-технического прогресса возможно только на основе программно-целевого метода, а это диктует необходимость поиска новых путей и механизмов достижения эффективности использования бюджетных средств [13, 39-40]. Расходование бюджетных средств, централизуемых государством в специализированных инвестиционных фондах, осуществляется с учетом разработанных стратегий развития России, прогнозов социально-экономического развития и в соответствии с разрабатываемыми исходя из них региональными и муниципальными программами.

Основой составления государственных программ на федеральном уровне являются Концепция-2020 года и отраслевые стратегии, цели и задачи которых должны быть достигнуты и решены государственными правительственными органами. Правовые основы стратегического планирования определены Федеральным законом от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Одновременно, в соответствии с Бюджетным кодексом, Министерством финансов разрабатывается бюджетный прогноз на долгосрочный период. Бюджетный прогноз включает в себя определение предельных показателей финансового обеспечения государственных программ на долгосрочный период, таким образом, определяя ограничения в источниках финансирования государственных программ.

В государственных программах федерального уровня может быть предусмотрено предоставление субсидий регионам и муниципальным образованиям на реализацию мероприятий, утвержденных в федеральной программе. Условия их предоставления и методика расчета устанавливается в соответствующей программе. Обязательным условием является включение данных мероприятий в программы субъекта или муниципального образования с показателями достижения результатов, идентичными показателям, установленным в федеральной государственной программе. Аналогичное требование устанавливается на уровне отношений субъектов с муниципальными образованиями. Субсидии могут предоставляться как в полном объеме из бюджета, передающего субсидию, так и в виде софинансирования, доля которого определяется в программе.

Следует отметить, что программы всех уровней должны быть интегрированы друг в друга, при этом высказывается мнение о необходимости существенного изменения всей системы планирования и управления, а также создания общих правил и процедур для всех программ, финансируемых из бюджета [4, 18]. Это касается, в том числе, ведомственных перечней услуг, которые должны формироваться и вестись в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями государственных и муниципальных услуг, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности [6, 28]. Отсутствие единого нормативного подхода к требованиям по определению перечня государственных (муниципальных) услуг в регионах и муниципальных образованиях привело к появлению таких видов услуг, которые невозможно систематизировать и обобщать.

За всеми регионами Бюджетным Кодексом РФ закреплены конкретные доходные источники (региональные налоги и доли федеральных налогов), прописаны также и неналоговые доходы. Закрепление налоговых полномочий и источников доходов за бюджетами всех уровней с учетом объема их расходных обязательств имеет решающее значение для процесса межбюджетных отношений. Одним из проявлений межбюджетных отношений в части формирования налоговых поступлений являются фактические пропорции в распределении налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ (табл. 3).

Таблица 3

**Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей
в консолидированный бюджет РФ и консолидированный бюджет субъектов РФ
по видам за 2013 г.**

Виды налогов и сборов	Налоги и сборы в абсолютном выражении, млрд.рублей			Распределение налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ в относительном выражении, %*		
	Консолидированный бюджет РФ	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	Консолидированный бюджет РФ	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ
Налог на прибыль организаций	2071,7	352,2	1719,5	100	83,0	17,0
Налог на доходы физических лиц	2497,8	-	2497,8	100	-	100
Налог на добавленную стоимость	1977,1	1977,1	-	100	100	-
Акцизы по подакцизным товарам	952,5	461,1	491,4	100	48,4	51,6
Налоги на имущество	900,5	-	900,5	100	-	100
Налоги и сборы за пользование природными ресурсами	2598,0	2554,8	43,2	100	98,3	0,7
Всего	11325,9	5366,6	5959,2	100	47,4	52,6

Источник: Росстат

*Рассчитано по данным Росстата

(составлено авторами)

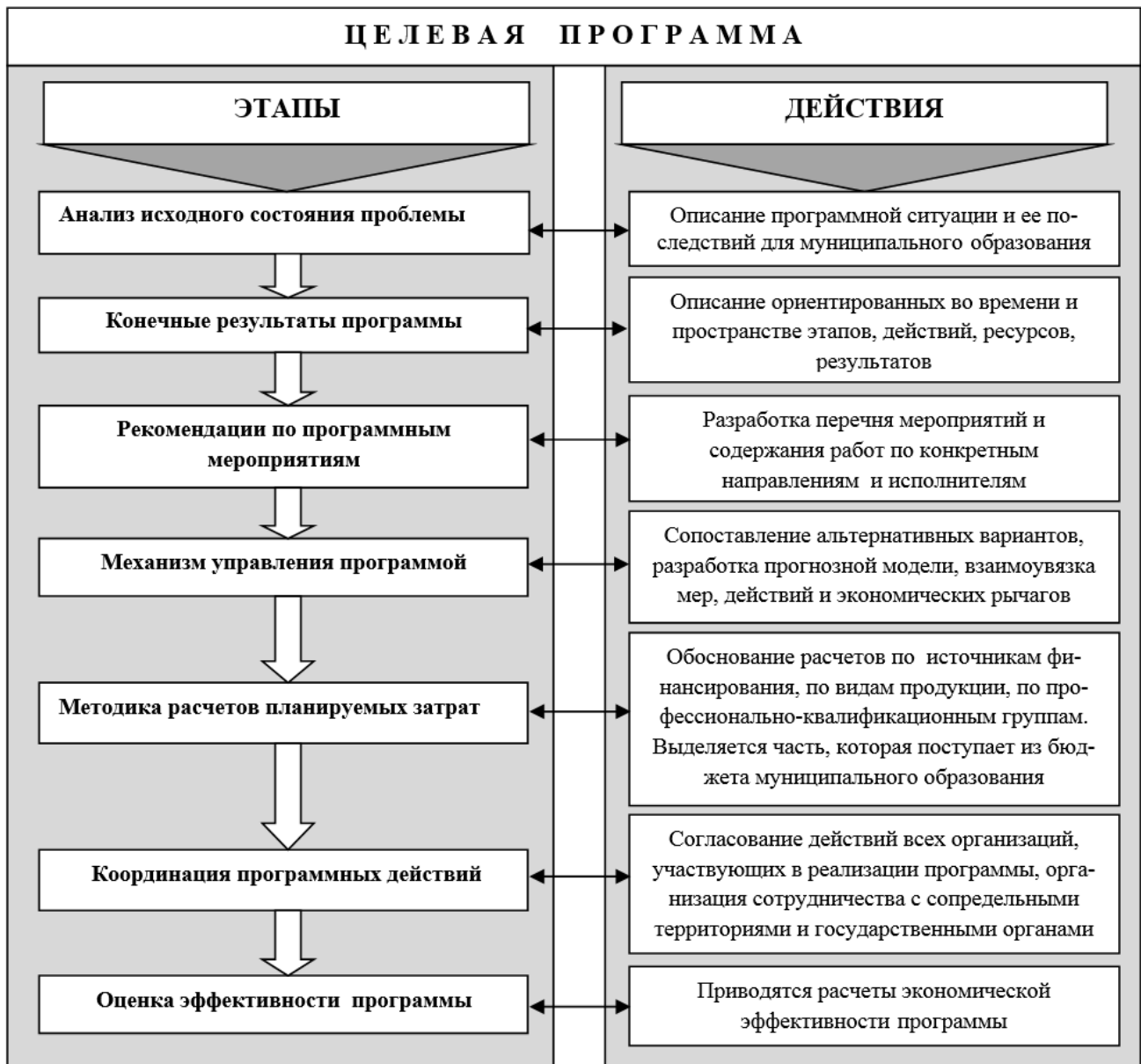
Как следует из таблицы 3, между федеральным и региональным уровнями сложились определенные пропорции в распределении налогов. При этом для федерального бюджета системообразующими налогами, составляющими наибольшую часть налоговых поступлений, являются налоги и сборы за пользование природными ресурсами (47,6%) и налог на

добавленную стоимость (38,8%). На региональном уровне в консолидированном выражении таковыми налогами являются: налог на доходы физических лиц (41,9%), налог на прибыль организаций (28,9%) и налоги на имущество (15,1%). Данные таблицы подтверждают тезис о резком возрастании неуправляемой зависимости российской экономики от внешних конъюнктурных колебаний при условии формирования почти половины ВВП за счет внешних факторов [15, 11]. Различие в доходной базе субъектов может быть только в зависимости от особенностей территориального расположения конкретного региона, особенностей развития промышленного комплекса, сельского хозяйства, имущественного комплекса и т.д.

Расходы бюджетов субъектов РФ, согласно Бюджетному кодексу РФ, осуществляются в соответствии с расходными обязательствами субъектов федерации, которые возникают при принятии законов и нормативных правовых актов, заключении договоров при осуществлении собственных полномочий по предметам ведения, а также полномочий по предметам совместного ведения, заключении договоров с казенными учреждениями, принятии нормативных правовых актов, связанных с передачей государственных полномочий органам местного самоуправления.

На муниципальном уровне бюджетное финансирование ограничено решением вопросов местного значения, но наряду с этим муниципальное образование должно заниматься вопросами социально-экономического развития территории, повышать инвестиционную привлекательность, стимулировать бизнес к расширению деятельности. Особенность состоит в том, что инновационное развитие муниципальных образований должно строиться вокруг вопросов местного значения, что предполагает создание возможностей повышения объема и качества муниципальных услуг, предоставляемых населению.

Комплексное социально-экономического планирование муниципального образования, в рамках которого возможно инновационное развитие включает подготовку системы целевых программ и формирование среднесрочных и долгосрочных планов развития. Аналитический этап планирования включает в себя «управленческий» блок, связанный с решением вопросов местного значения и «проектный» блок, связанный с проблемами развития территории. При этом, перечень стратегически важных для муниципального образования проектов и программ, которые планируется реализовать, привлекая средства из бюджетных и коммерческих источников, сводится, как правило, в единый блок. Схематичное отображение типовой структуры целевой программы представлено на рисунке 2.



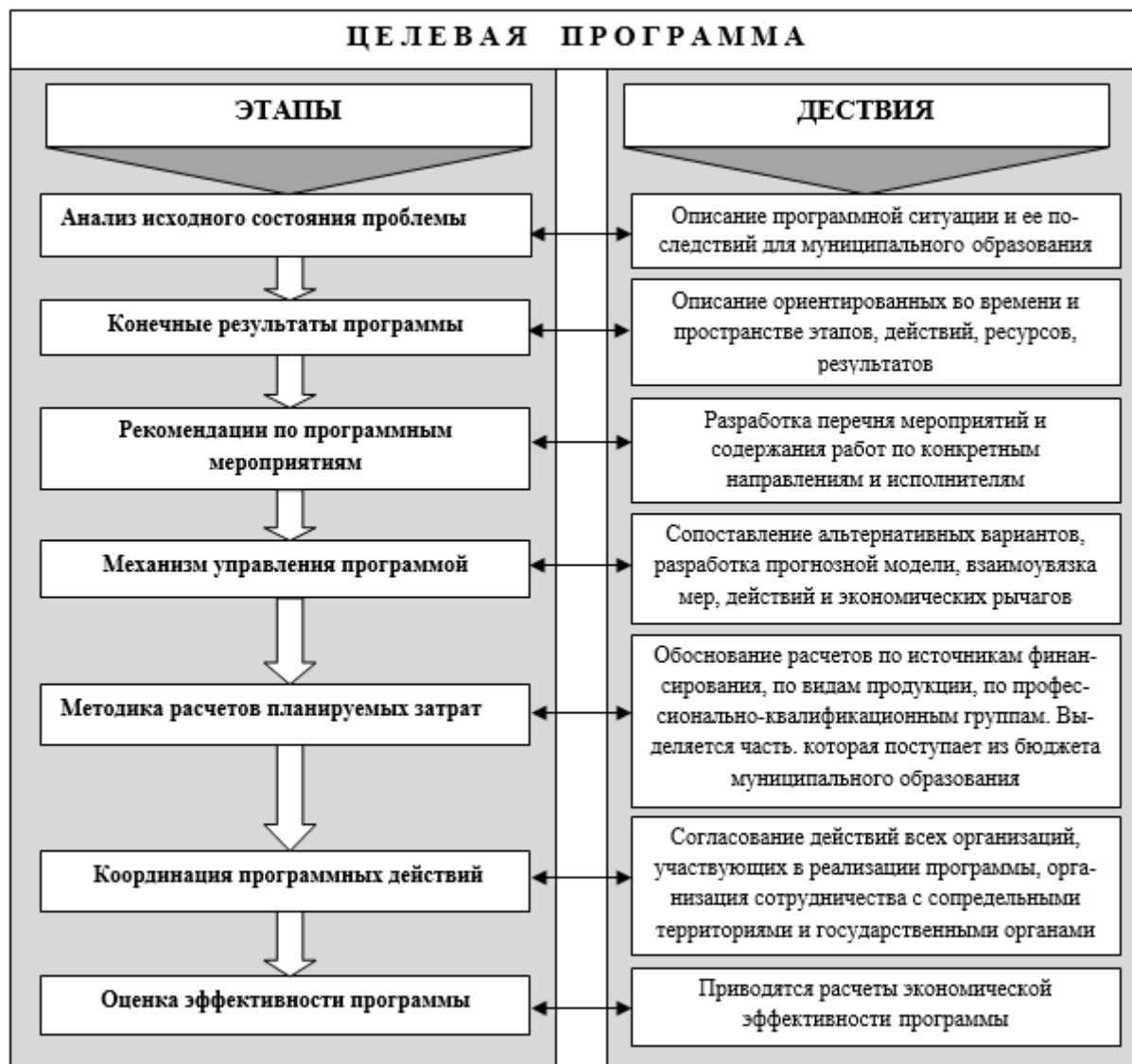


Рис. 2. Типовая структура целевой программы (составлено авторами)

Планы и программы развития муниципального образования должны исходить из:

- приоритетного решения наиболее острых проблем жизнеобеспечения населения;
- ориентации на саморазвитие территории;
- мобилизации собственных возможностей и ресурсов, имеющихся в распоряжении муниципального образования;
- содействия формированию рыночной инфраструктуры, обеспечивающей развитие рыночных отношений на местном уровне.

Планы развития муниципальных образований должны формироваться на основе группировки основных проблем, характерных для жизнедеятельности населения и требующих своего разрешения⁶. К такого рода проблемам относят: финансово-экономические, социально-

⁶ Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований Новосибирск, 2010 URL: http://www.sibacc.ru/images/content/soc_econ_razv.pdf

культурные, коммунально-бытовые, торговые, транспорта и связи, природно-экономические, строительства и др.

Выделение проблемно-содержательных направлений в структуре планов осуществляется с учетом вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципального образования. Следует принимать во внимание «наболевшие» проблемы, наиболее актуальные для муниципального образования и его жителей. Необходимо учитывать также программы и планы, принимаемые на вышестоящих уровнях управления, а также сведения о проектах планов и программ развития, получаемых от предприятий, организаций, расположенных на территории муниципального образования. В них должны найти отражение, как минимум, следующие основные направления:

- экономическая перспектива городского округа, муниципального района, городских и сельских поселений;
- формирование и развитие инфраструктуры территории;
- формирование и развития социальной сферы;
- экологическая политика, которая во все большей степени выступает одним из критериев инвестиционной привлекательности территории и важной составляющей частью долговременных планов и программ;
- развитие потребительского рынка, направленное на обеспечение товарами и услугами в необходимом количестве и достаточно высокого качества.

Основная проблема развития муниципальных образований связана с низким уровнем бюджетной обеспеченности, который не позволяет реально перейти к инновационному типу развития. В связи с этим, специалистами предлагается ряд мер по повышению источников финансирования муниципальных программ. В частности, Перонко И.А., Одинокой Т.А. высказано мнение о необходимости введения правовых и финансовых стимулов, мотивирующих регионы к увеличению нормативов отчислений местным бюджетам и, наряду с этим, зачисления пятой части всех налоговых поступлений в местные бюджеты в случае, когда происходит реализация инициативных инновационных проектов за счет частных инвестиций [14, 19].

Однако в отдельных муниципальных образованиях возникает превышение доходов над расходами, что связано, в первую очередь, с закрепленными доходными источниками и ограниченным перечнем вопросов местного значения и полномочий по их решению. В результате возникают ситуации, которые, как отмечает Д.Ю. Завьялов, фактически нарушают принцип самостоятельности муниципальных образований, предусматривающей разграничение расходных полномочий и доходных источников, а вместо этого формируется система «бюджетного централизма», когда решение органов управления вышестоящего уровня бюджетной системы должно безоговорочно приниматься нижестоящими уровнями [7, 13]. К примеру, такой доходный источник, как земельный налог может в поселениях с высокой стоимостью земли образовывать высокую степень бюджетной обеспеченности данного поселения. В связи с этим возникает один из видов межбюджетных трансфертов — субсидии, перечисляемые из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации, называемые «отрицательными трансфертами». Отрицательные трансферты взимаются с наиболее высоко обеспеченных муниципальных образований с целью перераспределения этих средств малообеспеченным муниципалитетам. «Отрицательные трансферты», выплаченные из бюджетов муниципальных районов (городских округов), зачисляются в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов, при этом, порядок расчета их размера должен быть установлен законом субъекта Российской Федерации. Вышеуказанные субсидии

перечисляются из бюджетов поселений, муниципальных районов, городских округов, в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации. Данный уровень не может быть ниже двукратного среднего размера налоговых доходов местных бюджетов в расчете на одного жителя.

Заключение

Происходящие в Российской Федерации изменения в общественно-политической и социально-экономической сферах тесным образом связаны со становлением и развитием инвестиционно-инновационных процессов. Политическая ситуация, сложившаяся на сегодняшний день, в значительной степени определяет экономический разворот России в направлении преодоления зависимости национальной экономики от мировой конъюнктуры и укрепления суверенитета экономической политики, поскольку обострилось противоречие между внешней финансовой зависимостью от зарубежных инвестиционных источников и суверенитетом государства. С учетом событий, связанных с санкционным режимом Запада, возникла необходимость в усилении внимания к внутренним инвестиционным источникам, в том числе государственным, в связи с чем, возросла роль межбюджетных отношений в части финансирования инвестиционных программ развития. К задачам, которым подчинен современный этап развития межбюджетных отношений, специалисты относят: стабилизация доходной части бюджета, обеспечение безусловного и полного исполнения расходных обязательств, повышение ответственности органов государственной и муниципальной власти, повышение эффективности и качества управления бюджетными средствами [5]. Главной целью межбюджетных отношений становится стимулирование и развитие собственной доходной базы территорий, повышение их инвестиционной привлекательности.

Экономические преобразования, осуществляемые в России, объективно требуют внесения изменений в методологию и практику регионального и муниципального управления, поиск новых инструментов и методов управления в целях реализации устойчивого и комплексного социально-экономического и инновационного развития регионов и муниципальных образований. Система территориального планирования и управления должна быть согласована не только с системой микроэкономического планирования, в которую входят хозяйствующие и социальные субъекты, но и с системой макроэкономического программирования, содержащей стратегические цели и приоритеты развития, общие для региона и для государства в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арыкбаев Р.К., Набиев Р.А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения // Вестник Астраханского государственного технического университета. 2008. № 1. С. 34–137.
2. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник. М., Финансы, ЮНИТИ 2-е изд., перераб. и доп. М.: 2012. 703 с.
3. Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Доктрина высокотехнологичных рабочих мест в российской экономике. М.: Эдитус, 2013. 124 с.
4. Беленчук А.А., Бусарова А.В., А.М.Лавров. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // Финансы. 2012. № 7. С. 15–20.
5. Васюнина М.Л. Межбюджетные субсидии субъектам Российской Федерации: этапы и направления их совершенствования // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2010. № 8. С. 14–21.
6. Государственное задание на оказание государственных услуг в условиях реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации / И.А. Горбачева // Сборник научных трудов «Актуальные проблемы социально-экономического и инновационного развития муниципальных образований». М.: МЭСИ, 2014. С. 26–30.
7. Завьялов Д.Ю. Целевое межбюджетное регулирование в бюджетной системе РФ как инструмент бюджетного управления // Финансы. 2012. № 10. С. 9–13.
8. Иванова В. О. Корреляционно-регрессионный анализ влияния государственных закупок на инновационное развитие [Электронный ресурс] // Проблемы современной экономики. 2013. № 3 (47). Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=4655> (дата обращения: 05.12.14)
9. Кузык Б.Н. Инновационное развитие России: сценарный подход [Электронный ресурс] // NanoWeek Режим доступа: <http://www.nanonewsnet.ru/articles/2010/innovatsionnoe-razvitie-rossii-stsenarnyi-podkhod> (дата обращения: 08.12.14)
10. Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / В.И. Псарёв, Т.В. Псарёва, Н.В. Сушенцева, И.А. Гончаров. Под общ. Ред. В.И. Псарёва, Н.В. Сушенцевой. Новосибирск, 2010.
11. Никитская Е.Ф. Взаимодействие государства и бизнеса в процессе формирования национальной инновационной системы // Транспортное дело России. 2014. № 2 (март/апрель). С.59–62.
12. Никитская Е.Ф. Прогнозирование инновационного развития: международные тенденции и российский опыт // Интернет-журнал «Наукovedение». 2014. № 4 (13). Выпуск 3 май-июнь. Режим доступа: <http://naukovedenie.ru/sbornik6/4.pdf>, свободный. Загл. с экрана.
13. Новый Федеральный закон о контрактной системе как механизм финансирования инновационного развития государства / И.А. Горбачева // Сборник научных трудов «Взаимодействие социально-экономических и инновационных процессов». Ярославль: Аверс Плюс, 2013. С. 39–45.

14. Перонко И.А., Одинокая Т.А. Бюджет как инструмент повышения эффективности инновационного развития края // Финансы. 2012. № 5. С. 17–19.
15. Эффективное государственное управление инновационной экономикой: политика инновационного развития: монография / под ред. С.Н. Сильвестрова, И.Н. Рыковой. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2011. 302 с.

Рецензент: Усманова Тальия Хайдаровна, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Общий менеджмент» ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Nikitskaya Elena Fiodorovna

Moscow State University of Economics, Statistics, and Informatics
Russia, Moscow

E-mail: elena-nikitskaya@yandex.ru

Gorbacheva Irina Alekseyevna

Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics
Russia, Moscow

E-mail: gorbacheva.ia@rambler.ru

Interbudgetary relations in system of formation investment sources of financing innovative activity

Abstract. In the Russian economy there is a situation of long-term innovative braking, which is creating a threat of increasing technological gap with respect to the highly developed countries. In modern conditions have intensified efforts of the state, which makes it possible to accelerate the transition to innovative economic model. Government agencies developed the basic policy documents, which form the strategic priorities of innovation at the national level, along with the established budgetary fund forming sources of financing public investment. One of the obstacles for the development of investment and innovation processes is limited access to external financing and the high cost of domestic sources. In the article is presented the key role of inter-budgetary relations, based on the delimitation and securing budgetary authority in the budget field, at the same time, defining mechanisms for the provision of funds for investment purposes from one type of budgets to another budgets of the budgetary system of the Russian Federation. The authors have made a comprehensive analysis of the implementation problems of intergovernmental fiscal relations, of current legislation related to the system of state support for innovation development at all levels of the economy. Scientific and technological forecasting and program-target method are presented as methodological tools that provide a systematic approach to state regulation of innovation processes in the country that must help to reduce the risks of innovation.

Keywords: innovative development; innovative projects; science and technology policy; financial regulation; budget system; intergovernmental relations; government funding; government spending; Investment Fund; targeted programs.

REFERENCES

1. Arykbaev R.K., Nabiev R.A. Bjudzhetnyj federalizm i mezhhjudzhetnye otnoshenija // Vestnik Astrahanskogo gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta. 2008. № 1. S. 34–137.
2. Babich A.M., Pavlova L.N. Gosudarstvennye i municipal'nye finansy: uchebnik. M., Finansy, JuNITI 2-e izd., pererab. i dop. M.: 2012. 703 s.
3. Balackij E.V., Ekimova N.A. Doktrina vysokotehnologičnyh rabochih mest v rossijskoj jekonomike. M.: Jeditus, 2013. 124 s.
4. Belenchuk A.A., Busarova A.V., A.M.Lavrov. Perehod k programmnomu bjudzhetu: opyt Francii i rossijskaja praktika // Finansy. 2012. № 7. S. 15–20.
5. Vasjunina M.L. Mezhhjudzhetnye subsidii sub#ektam Rossijskoj Federacii: jetapy i napravlenija ih sovershenstvovaniya // Finansovyj vestnik: finansy, nalogi, strahovanie, buhgalterskij uchet. 2010. № 8. S. 14–21.
6. Gosudarstvennoe zadanie na okazanie gosudarstvennyh uslug v uslovijah reformirovaniya bjudzhetnogo processa v Rossijskoj Federacii / I.A. Gorbacheva // Sbornik nauchnyh trudov «Aktual'nye problemy social'no-jekonomičeskogo i innovacionnogo razvitija municipal'nyh obrazovanij». M.: MJeSI, 2014. S. 26–30.
7. Zav'jalov D.Ju. Celevoe mezhhjudzhetnoe regulirovanie v bjudzhetnoj sisteme RF kak instrument bjudzhetnogo upravlenija // Finansy. 2012. № 10. S. 9–13.
8. Ivanova V. O. Korrelyacionno-regressionnyj analiz vlijanija gosudarstvennyh zaku-pok na innovacionnoe razvitie [Jelektronnyj resurs] // Problemy sovremennoj jekonomiki. 2013. № 3 (47). Rezhim dostupa: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=4655> (data obrashhenija: 05.12.14)
9. Kuzyk B.N. Innovacionnoe razvitie Rossii: scenarnyj podhod [Jelektronnyj resurs] // NanoWeek Rezhim dostupa: <http://www.nanonewsnet.ru/articles/2010/innovatsionnoe-razvitie-rossii-stsenarnyi-podkhod> (data obrashhenija: 08.12.14)
10. Metodika formirovaniya i analiza kompleksnyh programm social'no-jekonomičeskogo razvitija municipal'nyh obrazovanij / V.I.Psarjov, T.V.Psarjova, N.V.Sushenceva, I.A. Goncharov. Pod obshh. Red. V.I.Psarjova, N.V.Sushencevoj. Novo-sibirsk, 2010.
11. Nikitskaja E.F. Vzaimodejstvie gosudarstva i biznesa v processe formirovaniya nacional'noj innovacionnoj sistemy // Transportnoe delo Rossii. 2014. № 2 (mart/aprel'). S.59–62.
12. Nikitskaja E.F. Prognozirovanie innovacionnogo razvitija: mezhdunarodnye tendencii i rossijskij opyt // Internet-zhurnal «Naukovedenie». 2014. № 4 (13). Vypusk 3 maj-ijun'. Rezhim dostupa: <http://naukovedenie.ru/sbornik6/4.pdf>, svobodnyj. Zagl. s jekrana.
13. Novyj Federal'nyj zakon o kontraktnoj sisteme kak mehanizm finansirovaniya innovacionnogo razvitija gosudarstva / I.A. Gorbacheva // Sbornik nauchnyh trudov «Vzaimodejstvie social'no-jekonomičeskikh i innovacionnyh processov». Jaro-slavl': Avers Pljus, 2013. S. 39–45.
14. Peronko I.A., Odinskaja T.A. Bjudzhet kak instrument povyshenija jeffektivnosti innovacionnogo razvitija kraja // Finansy. 2012. № 5. S. 17–19.
15. Jeffektivnoe gosudarstvennoe upravlenie innovacionnoj jekonomikoj: politika innovacionnogo razvitija: monografija / pod red. S.N. Sil'vestrova, I.N. Rykovej. M.: Izdatel'sko-torgovaja korporacija «Dashkov i Ko», 2011. 302 s.