

Раздел 2. Контроль за объектами государственной собственности

Андрюшина И.А.

Контроль за использованием земельных ресурсов в России

Осуществление контроля за использованием и охраной земель является важной функцией управления земельными ресурсами. Проведение реорганизации структуры госземконтроля, упразднение Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике (Госкомзем России) и Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды послужило основой для передачи полномочий Федеральной службе земельного кадастра России (Росземкадастр) и Министерству природных ресурсов Российской Федерации (МПР России). При этом были сохранены функции Госстроя России и Минздрава России по организации и осуществлению госземконтроля, определенные земельным, градостроительным и санитарно-эпидемиологическим законодательством.

На начало 2001 года органами Росземкадастра, МПР России и Госстроя России было осуществлено 476,6 тысячи проверок и выявлено 305 тысяч нарушений в сфере земельных отношений. Значительное количество нарушений связано с самовольным занятием земельных участков (20,2 %), а также нерациональным использованием сельскохозяйственных угодий и ухудшением состояния почв (18 %).

Органами Росземкадастра за 2000 год было проведено 332 тысячи проверок соблюдения гражданами, юридическими и должностными лицами земельного законодательства при осуществлении хозяйственной деятельности. Проверялось 131,7 млн га различных категорий земель, в ходе проведения которых было выявлено 202,2 тысячи нарушений в сфере земельных отношений на площади 18,2 млн га.

Наибольшее количество нарушений было выявлено в Краснодарском крае - 15,3 тыс., Республике Башкортостан - 14,9 тыс., Саратовской области - 9,3 тыс.

При этом ухудшалось состояние почв (26,6 %), а также осуществлялось самовольное занятие земель (26 %).

По результатам проведенных проверок более 53 тыс. нарушителей, в том числе 27,4 тыс. граждан, 23 тыс. юридических лиц и 3,1 тыс. должностных лиц было привлечено к административной ответственности.

Сумма наложенных штрафов возросла на начало 2001 года по сравнению с началом 2000 года на 5 млн руб. и достигла в целом по Российской Федерации 120,7 млн руб., в том числе по городу Москве - 35,6 млн руб., в Краснодарском крае - 7,9, Самарской области - 4,5, Оренбургской области - 3,8, Республике Башкортостан - 3,6, Нижегородской и Кемеровской областях - по 3,5 млн руб.

Следует отметить, что 55 % от общей суммы штрафов наложено за самовольное занятие земель. Также улучшилась в среднем по Российской Федерации на 10 % работа по взысканию штрафных санкций, составив 69,1 % от наложенной суммы.

Благодаря деятельности Росземкадастра удалось устранить 73,3 % выявленных нарушений.

Значительное место в деятельности органов Росземкадастра, занимает контроль за использованием земель сельскохозяйственного назначения. В ходе целевых проверок, проведенных за 2000 год, было выявлено более 12 млн га неиспользуемых угодий, в том числе 10,2 млн га пашни, что выше на 10 %, чем в предыдущем году. Не использовался, по различным обстоятельствам, каждый девятый гектар из проверенных пахотных угодий.

По результатам проверок 1,9 млн га заброшенной пашни было вовлечено в сельскохозяйственный оборот, а около 1,3 млн га передано в фонд перераспределения земель или предоставлено в аренду другим землепользователям, тем самым по экспертным оценкам был предотвращен ущерб от не использования земель на сумму более 1,5 млрд. руб.

За 2000 год государственными инспекторами по охране природы было проведено 51,6 тыс. проверок соблюдения земельного и природоохранительного законодательства в части охраны земель и соблюдения экологических требований при их использовании на площади 20 млн га. При этом было выявлено 42,6 тыс. нарушений законодательства на площади 0,9 млн га.

Наибольшее количество нарушений установлено в Орловской области - 2,8 тыс., Краснодарском крае - 2,4 тыс., Свердловской области - 1,7 тыс., Саратовской области - 1,5 тыс.

Основная часть выявленных нарушений, как и в предыдущие годы, приходится на размещение в местах, не предназначенных для этих целей, предметов хозяйственной деятельности, твердых производственных и бытовых отходов (захламление), а также загрязнение земель нефтепродуктами, вредными и химическими веществами и животноводческими стоками.

На значительных площадях высокопродуктивных угодий (более 600 тыс. га) зафиксировано невыполнение обязательных мероприятий по предотвращению деградации почв.

Таблица 5

Показатели контроля, органов Росземкадастра, МПР России, Госстроя России на начало 2001 года

Показатель	Всего по Российской Федерации	В том числе					
		Росземкадастр		МПР России		Госстрой России	
		Всего	Процент от общего количества по РФ	Всего	Процент от общего количества по РФ	Всего	Процент от общего количества по РФ
Проведено проверок, тыс.	476,6	332,0	69,7	51,6	10,8	93,0	19,5
Выявлено нарушений земельного законодательства, тыс.	305,0	202,2	66,3	42,6	124,0	60,2	19,7
Привлечено нарушителей к административной ответственности, тыс., всего	96,9	53,5	55,2	15,7	16,2	27,7	28,6
Сумма наложенных штрафов, млн руб., всего	177,3	120,7	68,1	45,0	25,4	11,6	6,5
Взыскано штрафов, млн руб.	129,3	83,5	64,6	38,3	29,6	7,5	5,8
- процент от наложенной суммы	72,9	69,1	-	85,1	-	64,7	-
Устранено нарушений, тыс.	212,5	148,3	69,8	30,3	14,2	33,9	16,0
- процент от выявленных нарушений	69,7	73,3	-	71,1	-	56,3	-

В результате принятых мер было устранено 58,7 % выявленных нарушений, 15,7 тыс. виновных лиц привлечено к административной ответственности. Общая сумма наложенных штрафов составила 45,0 млн рублей, в том числе в Свердловской области - 3,0 млн руб. Почти в 2,5 раза улучшилась взыскиваемость штрафов, которая составила 85,1 %.

Вместе с тем, следует отметить, что с 1999 года уменьшилось количество проведенных проверок, выявленных и устраненных нарушений, привлеченных виновных лиц к административной ответственности, а также сократилась сумма наложенных штрафов, что, в основном, связано со снижением деятельности по госземконтролю в период

реорганизации федеральных и территориальных органов в области охраны природных ресурсов.

Основной функцией контроля за использованием и охраной земель проводимого в соответствии с компетенцией органами Госстроя России, является обеспечение земельного и градостроительного законодательства в целях рационального использования и охраны земель.

В 2000 году указанные функции осуществляли органы Госархстройнадзора России и органы архитектуры и градостроительства субъектов Российской Федерации, городов, районов и других муниципальных образований во взаимодействии с органами Росземкадастра и другими контрольно-инспекционными службами, обеспечивающими законность в сфере земельных отношений.

В ходе 93 тыс. проведенных проверок было выявлено более 60 тыс. нарушений земельного и градостроительного законодательства при использовании земель в поселениях.

Наибольшее количество выявленных нарушений было связано с самовольной постройкой - 33,8 тыс. и самовольным занятием земельных участков 7,0 тыс. При этом более 85 % указанных нарушений было допущено гражданами.

В результате принятых мер было устранено более 55 % выявленных нарушений, почти 28 тыс. виновных лиц привлечено к административной ответственности. Общая сумма наложенных штрафов составила 11,6 млн руб., из которой взыскано 65 %.

Некоторое улучшение по сравнению с 1999 годом отдельных показателей работы по госземконтролю Госстроя России связано, главным образом, с более полной информацией, поступившей от его территориальных органов в 2000 году из 75 субъектов Российской Федерации (в 1999 году эта информация была лишь из 60 субъектов Российской Федерации).

Следует отметить, что в целом усилению функций контроля за использованием земельных ресурсов в России будет способствовать:

- осуществление дальнейшего государственного управления земельными ресурсами и последовательное проведение земельной реформы;
- законодательное и нормативное обеспечение направленное на комплексное правовое регулирование земельных отношений;
- осуществление кадастрового учета расположенных на земельных участках и связанных с ним объектов недвижимости в целях информационного обеспечения деятельности по контролю и управлению земельными ресурсами, государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними (в том числе для целей налогообложения);
- дальнейшая организация и осуществление мониторинга земель;

- проведение институциональных преобразований и создание организационных структур, обеспечивающих ведение государственного кадастра недвижимости на основе межведомственного взаимодействия.

Все перечисленные мероприятия нацелены на повышение действенности контроля за использованием земельных ресурсов.

Волович Н.В.

Проблемы государственного регулирования и контроля за оборотом земельных участков

Эффективная земельная политика подразумевает, прежде всего, понимание внутренних законов развития уже сложившегося рынка земли и на основе этого определение возможности управления им. Для этого необходимо охватить важнейшие рамочные условия действующих субъектов, их связи, цели земельной политики, возможные инструменты управления и возможные качественные и количественные характеристики достижения целей.

Можно сформулировать 6 критериев эффективности земельной политики, которые можно трактовать как ее подцели единой системы управления и контроля за использованием земли.

1. Рынок земли и недвижимости должен гарантировать обеспеченность земель для каждого сегмента рынка. Например, одной из наиболее эффективных предпосылок для сокращения дефицита участков под застройку является создание необходимых преимуществ для этого местными органами.

2. Все общественные слои с учетом особенностей расселения должны иметь доступ к использованию земельных участков и соответствующим рынкам. Этот критерий конкретизируется в задаче облегчить социально незащищенным или слабо защищенным группам населения такой доступ. Решить ее можно не только путем наделения собственностью на земельные участки и другие объекты недвижимости (прежде всего жильем), но и путем других рыночных форм, например борьбой с монополиями и концентрацией собственности. При этом разрыв между социальными группами по уровню материальной обеспеченности, в том числе земельными участками и другими объектами недвижимости, должен соответствовать сложившимся в обществе представлениям о социальной справедливости.

3. Цены на рынке земли и недвижимости должны формироваться в рыночных условиях, а рост цен не должен быть чрезмерным как для экономики, так и для людей. Лучше всего этому соответствуют стабильные цены.

4. Общество должно стремиться минимизировать вмешательство в природу и экологически эффективно использовать уже выделенные участки, обеспечить сохранение сельскохозяйственных угодий и природных комплексов. Сам по себе свободный рынок этого не дает. Оптимальность достигается тем, что неиспользуемые участки должны использоваться вновь. При этом необходимо полностью использовать возможности уже созданной инфраструктуры. Этот критерий может объективно вступить в противоречие с другими подцелями.

5. Рамочные условия организации земельной политики должны обеспечить влияние на решения частных собственников со стороны общества, прежде всего желаемое развитие застройки участков. В противном случае из-за негативного влияния частных интересов нельзя избежать больших расстояний между местом жительства и работы, перенасыщенности центра городов в ущерб пригородам, заброшенных домов и целых поселков, чрезмерных затрат на инфраструктуру, использования только наиболее ценных земель и других явлений подобного рода. При этом должна осуществляться как компенсация затрат города и в целом общества в лице государства на развитие земель, так и компенсация землепользователям и землевладельцам их потерь.

6. Одновременно рынок земли и недвижимости должен быть прозрачен. Эта задача означает, что правила землепользования и распоряжения земельными участками должны быть понятны всем и равны для всех, а необходимая для этого информация открыта. Она может быть решена как путем наделения соответствующими функциями государственных и муниципальных органов, так и с использованием частных консультантов и маклеров.

Уже одно перечисление подцелей земельной политики показывает возможность наличия противоречий между ним. Это является одной из причин различий в конкретном механизме функционирования земельного рынка в развитых промышленных странах. Не случайно не происходит сближения западноевропейских стран в этой области, хотя действует единая валюта и фактически единый рынок труда и капитала. Унификация земельной политики и ее реализации в экономическо-правовой системе признаны малоэффективными как по затратам, так и в силу последующего конфликта с объективными природно-климатическими, историко-культурными и другими различиями.

Более важным в силу этого оказывается задача обеспечить простоту функционирования рынка земли. Его можно считать простым, если он прозрачно

структурирован, связан четкими требованиями и распределением обязанностей между его субъектами и одинаковыми правилами игры. Это позволяет активно входить на этот рынок новым субъектам, а от государственных и муниципальных служб требует четкого определения их компетенции. С точки зрения этого критерия можно назвать наиболее эффективными системы организации рынка земли, действующие в Великобритании и в Нидерландах. Они обеспечивают доступность предложения на земельном рынке для наибольшего числа жителей при доступных ценах, хотя эти две страны представляют собой две совершенно противоположные системы организации земельного рынка.

В нидерландской системе доминирует государственное и муниципальное влияние, в то время как британская система определяется в основном действиями рыночных сил. При этом обе системы показывают наиболее экономичный общественно-правовой инструментарий для реализации градостроительных планов. Рыночные силы, и, прежде всего система инвесторов-застройщиков (“Development-Industrie”), выполняют в Великобритании те же функции, которые в Нидерландах осуществляются путем промежуточного изъятия земель у частных собственников муниципалитетами с их дальнейшей продажей под новое использование (застройку).

Однако все без исключения действующие системы регулирования рынка земли в развитых странах признают необходимость общественного планирования развития территорий. При этом в Великобритании торговля свободными земельными участками фактически не осуществляется – инвесторы стремятся реализовать застройку в целом. А торговля готовыми под застройку земельными участками в Нидерландах является монополией общин (муниципалитетов), что означает и принятие ими рисков по их освоению (созданию инженерно-транспортной инфраструктуры) на себя.

При этом сам вопрос, когда наиболее эффективно действует рынок земли – под влиянием только рыночных саморегулирующих процессов или при активном участии государства не нашел своего окончательного ответа. Тем не менее, несмотря на дискуссионность самого вопроса об объемах и глубине государственного участия в рыночных процессах в сфере землепользования, сама принципиальная необходимость и возможность такого участия не вызывает сомнения. Причиной этого является как невозможность решения социальных и экологических задач только за счет рыночной инициативы, но и невозможности без участия государства решить объективно существующие противоречия между самими частными собственниками.

Либеральные (другими словами, рыночно ориентированные) системы, например в Великобритании, имеют свои положительные стороны. Их преимущество связано с тем, что индивидуальные решения более мобильно реагируют на новую ситуацию на рынке, чем

детальные и требующие многочисленных согласований градостроительные планы. Но такие планы дают больше гарантий инвесторам, чем индивидуальные разрешения на строительство, а упор на чисто рыночные механизмы однозначно ориентирован на экономически сильных потребителей. Экономически слабые субъекты рынка, например представляющие социальное жилищное строительство, в этих условиях имеют мало шансов на реализацию. То же происходит и с экологическими ограничениями, труднореализуемыми в рамках чисто рыночных мероприятий. Именно градостроительное планирование берет на себя эти функции. Возможность учета этих ограничений в рамках разработки детальных требований к частным планам застройки есть компромисс между этими двумя целями (частными и общественными). Однако их возможности концентрируются в экономически сильных, коммерчески выгодных проектах и в экономически сильных регионах, еще более увеличивая сами эти диспропорции.

Если в этом отношении посмотреть на заложенные в новом российском Земельном кодексе правовые нормы, то можно характеризовать его как исключительно либеральный. Это можно только объяснить отторжением наиболее активными слоями общества и его политическим руководством на современном этапе традиций концентрации в руках государства и его центрального административного аппарата решения всех вопросов, что было характерно для советского периода. Кроме того, сложившаяся система монополии государственной собственности на землю при отсутствии средств у самого собственника на инвестиции делает более важной задачу развития частной инициативы в этой сфере.

Безусловно, России нужно развивать дух предпринимательства и инициативы, использовать частные накопления граждан и фирм на развитие экономики и социальной сферы. Однако не ясно, насколько это должно идти собственно на куплю-продажу земли, а не на их застройку и другие не менее важные инвестиции. Само быстрое распространение частной собственности на землю при ее отрыве от реальных производителей и конечных потребителей может стать серьезным тормозом для экономического роста и решения социальных и экологических проблем.

Этот либеральный подход связан и с тем, что господствует точка зрения, будто рынок земельных участков управляется абсолютно теми же законами, что и рынок обычных товаров и услуг. Но они принципиально различны по многим принципам, что делает рынок земли исключительно сложным объектом для проведения единой экономической политики.

Во-первых, каждый земельный участок в силу оригинальности местоположения, формы, размера и специфического вида использования нельзя в полной мере заменить другим участком. Теоретически каждый земельный участок можно было бы представить как отдельный рынок, владелец которого имел бы монопольное положение. В реальности же

большинство земельных участков через возможности комбинации их качеств (размеров, формы и т.д.) в значительной степени можно заменить другими участками. Но это не меняет положения вещей, при котором земельные участки имеют значительную степень индивидуальности и поэтому их владельцы находятся в определенной степени в положении монополистов. Дифференциация видов деятельности еще больше увеличивает это свойство земельного рынка вплоть до образования отдельных подвидов рынка земли (прежде всего под жилые или производственные объекты, сельскохозяйственные угодья и рекреационные зоны и т.д.).

Во-вторых, в отличие от других товаров, ресурсы земли нельзя считать безграничными, поэтому даже смена видов деятельности на конкретных земельных участках трудно реализуема. Соответственно отсутствуют необходимые предпосылки для функционирования идеального рыночного механизма. В силу этого, например, для рынка городских земельных участков возможности воспроизводства участков под застройку определяются решениями властей в форме градостроительного планирования и разрешений на застройку. Поэтому и решения о предложении земельных участков не принимаются только их владельцами, что соответствовало бы требованиям свободного рынка. Структура предложения в силу этой же причины не ориентирована в полной мере на спрос. В итоге потенциальное предложение земли постоянно и почти не реагирует на изменения цен. В силу того, что спрос на земельные участки с развитием общества постоянно растет, это приводит к любому возможному росту цен на этом рынке. Является ли предложение земельных участков полностью неэластичным или только относительно, это вопрос степени влияния государственных и муниципальных инвестиций, прежде всего либеральности градостроительной политики, а в теоретическом смысле еще находится в центре дискуссий.

В-третьих, в случае сильного снижения спроса, что должно определять падение цен, рынок земли не может отреагировать (как идеальный рынок) на это через увеличение объемов предложения. Соответственно и сбалансирование спроса и предложения происходит на рынке земли очень редко. Поэтому мы наблюдаем то, что цены земельного рынка не двигаются вниз или почти не снижаются (если не считать нормой существование депрессивных территорий или участков, требующих специальных санирующих мероприятий). В основе этого лежит сложившееся общественное мнение, которое видит в недвижимости идеальный объект для вложения средств с учетом инфляционных ожиданий. Это делает рынок земельных участков в большей степени рынком продавцов, чем покупателей. Следствием этой ситуации является то, что инвесторы не имеют возможности выбирать цены приобретения земельных участков, а вложения в земельные участки и в целом в недвижимость носят часто спекулятивный характер.

В-четвертых, государственные требования на приобретение, оформление и условия использования земельных участков существенно изменяют спрос и предложение на этом рынке. Это происходит путем непосредственного регулирования финансовых результатов деятельности - через налоговую политику, возможности амортизации, субсидии, регулирование ставки процента и т.д. В итоге меняются реальные ориентиры рынка, прежде всего не проявляется реальный дефицит земельных участков. Наиболее показательна эта ситуация на рынке незастроенных земельных участков, где монополия местных властей наиболее очевидна. Последние в своих решениях, прежде всего, исходят из необходимости создания новых предприятий и рабочих мест, а не из интересов максимизации прибыли от наиболее эффективного и наилучшего использования земель городов с точки зрения получения арендной платы и других доходов. Таким образом, хотя города в пределах своих границ можно считать монополистами в решении рыночных вопросов, связанных с использованием земельных участков, тем не менее городские власти не стремятся реализовать это положение. В реальной жизни каждый город пытается создать эффективную среду для конкуренции за инвестиции с другими городами, т.е. добровольно отказывается от своей монополии. В итоге еще более скрывается истинный недостаток земельных участков.

В-пятых, существуют особенности спроса на земельные участки, хотя их меньше, чем особенностей предложения. Как и на других рынках, на величину спроса влияют различия в социально-экономических факторах (экономическое развитие, инфляция, уровень доходов и т.д.), демография (семейное положение, половозрастная структура населения, миграция и т.д.). Особенность же состоит в том, что большинство граждан, имеющих спрос на земельные участки, в отличие от других рынков имеют только ограниченные сведения о нем и профессиональные навыки. Граждане предъявляют спрос на недвижимость вообще и земельные участки как таковые только в очень редких случаях (раз в поколение, как правило), поэтому и их решения часто носят сугубо субъективный характер, порой противоречащий экономически рациональному поведению.

Если классифицировать созданную Земельным кодексом правовую базу как отражение таких особенностей земельного рынка, то необходимо признать ее внутреннюю противоречивость. Традиционно в России государство несло широкие обязанности перед населением, в настоящее время снять с себя их, например, в силу отсутствия соответствующих средств, оно не может. Это связано с обострившимися социальными и экологическими проблемами, на решение которых бизнес-сообществом рассчитывать также не приходится. Это противоречие в рамках Земельного кодекса решается путем делегирования ответственности на уровень местных органов власти. Однако им не переданы соответствующие права по управлению и контролю за рынком земли. Например, в России

местные администрации несут полную ответственность за развитие своих территорий, в том числе и городской инфраструктуры. Однако собственники земельных участков не несут никаких обязанностей по ее развитию, хотя в первую очередь имеют ощутимые выгоды от роста стоимости своей собственности при развитии городской инфраструктуры. Нет закрепления ответственности и за улучшения частных участков, да и за их текущую эксплуатацию. В этом отношении Земельный кодекс можно характеризовать как исключительно либеральный и не отражающий реальные интересы общества. Именно поэтому в ближайшие годы необходимо создать адекватную новым условиям необходимый административный механизм управления и контроля за оборотом земельных участков.

Другой формой разрешения противоречия между частными и общественными интересами может быть система налогообложения как самих земельных участков и другой связанной с ними недвижимости, так и трансакций с ними и регулирование особенностей амортизационной политики в этой сфере. Налоговая политика в сфере земли и недвижимости в современном обществе перестала быть мероприятием, направленным исключительно на пополнение бюджетов муниципалитетов и государства в целом. Чисто фискальные цели в конце концов должны уступают место задачам повышения эффективности использования земель. В первую очередь общество должно иметь возможность стимулировать инвестиции в застройку как самих участков, так и в мероприятия в интересах развития всего поселения или района (например, долевое участие в инженерном оборудовании территории). Однако надежда на то, что государственная политика в сфере земельных отношений может быть реализована только или преимущественно налоговыми мероприятиями является заблуждением.

Это становится тем более очевидным, если проанализировать соответствующие положения Земельного кодекса. Заложенная в нем перспектива введения единого налога на земельные участки вместе с их улучшениями не соответствует интересам и целям единой земельной политики. Во-первых, это нереализуемая на современном этапе задача в силу значительных финансовых, технических и временных затрат на техническое описание объектов недвижимости. Во-вторых, в этом случае теряется возможность стимулирования инвестиций в улучшение земельных участков. Сейчас это происходит путем использования единой ставки налога для застроенного и незастроенного участка, что заставляет владельцев свободных под застройку участков искать средства в их освоение или продавать.

В условиях, требующих огромных капиталовложений на создание современной промышленной и социальной сферы, воспроизводство инженерно-транспортной инфраструктуры, представляется предпочтительным сохранить раздельное налогообложение собственно земельных участков и их застройки. Преимущества

налогообложения собственно земельного участка связаны с возможностью сочетания предоставления льгот прямым инвестициям при контроле за земельными спекуляциями, например, путем изъятия дополнительного рентного дохода, не связанного с непосредственными вложениями труда и капитала самих частных собственников и землепользователей.

Поэтому, несмотря на закрепленные в новом Земельном кодексе и проекте соответствующих статей Налогового кодекса РФ перспективы перехода на единый налог на недвижимость, в реальной перспективе именно совершенствование платы за землю должно определять практику работ по массовой оценке земельных участков.

Несоответствие задачам и возможностям земельной политики заложено в Земельном кодексе и при определении рыночной стоимости земельного участка как возможной базы для налогообложения. В порядке эксперимента это сделать, возможно, удастся. Тем более что рыночные цены являются хорошей информационной базой для этого, а сам подход к понятию рыночной стоимости как наиболее вероятной цене продажи участка позволяет активно использовать это понятие именно для целей налогообложения. Тем не менее, занижение цен сделок в России носит массовый характер. Решить эту проблему без специального законодательства, дающего преимущественное право муниципальным и государственным органам на приобретение недвижимости в соответствии с ценами предложений на рынке, невозможно.

Однако в целом оценка рыночной стоимости земельных участков во многих регионах и для существенных сегментов этого рынка (например, участки для промышленных предприятий, которые несут сегодня фактически половину всех платежей за землю) не представляется в ближайшее время возможным в силу отсутствия самого развитого рынка. Применение сложных методик определения рыночной стоимости является дорогостоящей и бессмысленной мерой при наличии возможностей прямой оценки кадастровой стоимости земель. Последняя предусматривает возможность оперативной корректировки условий налогообложения применительно ко всем российским регионам.

Таким образом, и практика и теория не отрицают, что рынок земельных участков не исключает необходимости сочетания рыночных методов (в том числе в условиях налогообложения) с административным управлением и контролем как в целом за землепользователями, так и за частными собственниками на землю. Предоставленные права должны сочетаться с развитой системой ответственности за использование земельных участков. Без этого невозможно достичь поставленной цели земельной политики — обеспечить земельными участками в необходимом количестве и качестве развития социальной и производственной сферы.

***Общегосударственный финансовый контроль как средство противодействия
незаконной приватизации государственной собственности***

Основная задача государственных финансов в демократическом правовом государстве состоит в финансировании тех нужд, удовлетворение которых насущно необходимо всему обществу, но не может быть обеспечено негосударственными институтами. Высшее право контролировать расходование своих средств, а также прямая заинтересованность в таком контроле принадлежит государству. Контроль, который осуществляют сами государственные органы в финансовой сфере – фактически является вторичным, проистекающим от интереса отстаивать общенациональные интересы. Если такого интереса нет, то и контроль будет формальным или вовсе отсутствовать. Контроль граждан осуществляется через выборы представителей власти, которые в свою очередь должны формировать такую систему вторичного контроля внутри государственной машины, чтобы состояние государства вновь побудило бы граждан голосовали за тех же политиков.

Следовательно, можно выделить два круга финансового контроля – первый – политический, осуществляемый через свободные выборы и второй – внутригосударственный (внутрисистемный), осуществляемый контрольно-ревизионными инстанциями.

Традиционным, наиболее развитым и неоспоримым направлением государственного финансового контроля является контроль за расходованием государственных средств. Хотя совершенно ясно, что сфера государственных интересов в области финансов гораздо шире. Государственный внутрисистемный финансовый контроль, если его понимать в широком смысле, должен осуществляться в следующих направлениях:

1. Налоговое администрирование по вопросам:
 - 1.1. правильности начисления платежей и борьбы с налоговыми правонарушениями;
 - 1.2. полноты и своевременности уплаты начисленных налогов.
2. Расходование средств:
 - 2.1. федерального бюджета;
 - 2.2. региональных и местных бюджетов;
 - 2.3. бюджетов государственных внебюджетных фондов.
3. Управление государственной собственностью:
 - 3.1. унитарных предприятий;

- 3.2. предприятий, в которых государство является одним из совладельцев;
- 3.3. золотовалютными резервами государства;
- 3.4. мобилизационными резервами государства;
- 4. Управление государственным долгом

Если говорить кратко, то контролем должны быть охвачены текущие и долгосрочные активы и пассивы государства.

Среди предложений, направленных на совершенствование финансового контроля, часто можно встретить мнение о том, что надо придать больше полномочий тому или иному контролирующему органу, создать новый, стоящий над всеми остальными, орган контроля, улучшить взаимодействие между отдельными контролирующими и карающими ведомствами. В целом эти предложения разумны и направлены на формирование единой системы контроля, вместо совокупности разрозненных структур.

Однако следует отметить, что даже самым грамотным образом выстроенная в организационном аспекте система может оказаться недостаточно действенной. Даже в нынешнем виде система финансового контроля могла бы работать качественнее.

Как известно, контрольная функция включает в себя три элемента. Первый – получение необходимой информации, второй – анализ и оценка информации, третий – реагирование на выявленные отклонения от установленных правил и требований¹. При всех недостатках, нынешняя система собирает достаточно большие материалы по первому и второму элементам. Однако на третьем элементе дело часто стопорится. Счетная палата РФ, выявляя факты нецелевого расходования бюджетных средств на сотни миллиардов рублей, возвращает в бюджет суммы, на два порядка меньшие. Количество уголовных дел, заведенных по материалам Палаты в 2001 году, удесятерилось по сравнению с предыдущими годами, но составило лишь пятьдесят единиц, что явно не соответствует масштабам выявленных нарушений.

Таким образом, даже нынешняя контрольная система имеет достаточные возможности для совершенствования работы по отстаиванию государственных интересов. Недостаточны лишь мотивация и ресурсы для адекватного наказания нарушителей.

Между контролирующими органами и нарушителями законодательства идет своего рода состязание. Нарушающие закон ради собственных интересов чиновники обладают весьма высокой мотивацией своих действий и, очевидно, значительным влиянием, чтобы сопротивляться вынесению решений о серьезном наказании. Контрольные же органы, видимо, достаточными ресурсами и волей для перелома ситуации не обладают.

Именно для того, чтобы придать контрольным органам необходимую динамику,

¹ Контролирующие органы и организации России /под ред. А.П. Гуляева. – М., 2000. – С. 6.

необходимо существование во главе государства ответственных и добропорядочных политиков, в интересах которых будет наилучшим образом организованная система контроля.

Надлежащий финансовый контроль - это проблема, в конечном счете, политическая. Граждане коллективно соглашаются уплачивать по установленным правилам некоторую часть своего дохода в бюджет в виде налогов для того, чтобы собранные средства шли на удовлетворение общественных потребностей. При этом они имеют полное право контролировать правильность, общественную полезность расходования каждого налогового рубля.

Среди вопросов, которые граждане вправе задавать, выделяются следующие: «Достаточно ли правильно определены приоритеты расходования денег налогоплательщиков?», «Направляются ли деньги только в те сферы, где государственное финансирование является единственно возможным или же – наиболее оптимальным способом удовлетворения общественных потребностей?», «Все ли граждане несут нагрузку по финансированию бюджета в равной мере или в такой мере, которая законодательно признана для них справедливой?», «Достаточно ли качественно работают те службы, которые финансируются на деньги налогоплательщиков, предоставляются ли гражданам государственные услуги в наиболее качественном виде?», «Все ли деньги налогоплательщиков расходуются оптимальным образом, не присваиваются ли незаконно бюджетные средства отдельными лицами?», «Наилучшим ли образом государство распоряжается накопленной им собственностью – недвижимостью, золотовалютными средствами, прочими ценностями?», «Достаточно ли ответственно правительство в осуществлении долговой политики?». Кроме этого, налогоплательщики, по отношению к которым государство является работодателем, могут дополнительно спрашивать – «Оплачивает ли государство их труд в соответствии его сложности и квалифицированности в той же мере, в которой они могли бы рассчитывать на оплату его в частном секторе?»

Именно для положительного ответа на эту сумму вопросов, для отчета правительства перед гражданами и существует внутренний государственный финансовый контроль. То есть прямой и безусловной обязанностью правительства является гарантирование того, что деньги налогоплательщиков расходуются самым лучшим способом для обеспечения общественных потребностей, что аллокация ресурсов в результате государственного перераспределения повышает народное благосостояние, а не понижает его.

В случае, если правительство не дает удовлетворительного ответа на эти вопросы, то оно не является ни демократическим, ни правовым, а скорее всего приближает страну к

бюрократически-олигархическому строю.

Для недопущения установления такого строя граждане должны знать, как расходуются их деньги и должны быть удовлетворены этими знаниями. Основным инструментом политической борьбы партий и отдельных политиков должен стать анализ правильности проводимой финансовой политики. В случае, если нарушения превышают неизбежный минимум, на ближайших выборах должна производиться смена власти и утверждение нового, более качественно работающего руководства.

Только при условии, что ротация политиков, не справляющихся с решением общенациональных задач станет неизбежной, государственная власть получит устойчивую, не зависящую от субъективных факторов мотивацию к поддержанию внутренней чистоты и работе на национальные интересы.

Идеальная схема: «Политики работают в интересах граждан, а граждане голосуют за наилучших политиков», к сожалению, часто дает сбой. В модели коррупции, описанной С. Роуз-Аккерман² указывается, что в условиях не информированности избирателей в отношении политических проблем, группы интересов могут не прибегать к взяткам, а осуществлять финансирование избирательных компаний. В результате возрастает влияние групп специальных интересов, которые могут также помогать проводить идеологическую обработку населения для того, чтобы поддержать проведение прежней, выгодной им, а не народу в целом политики.

Подобный сюжет был реализован и в России. По мнению Ю. Болдырева «... беда в том, что в парламент при нынешних правилах финансирования политических кампаний и управления СМИ, прежде всего телевизионными, приходят те, кто уже ангажирован коррумпированной властью и крупным бизнесом, выросшим в связке с этой властью»³.

Следовательно, мощное развитие коррупции и иных форм конвертирования государственной власти в частные капиталы – процесс не случайный, а подчиняющийся достаточно объективным закономерностям. Бесконтрольность политиков в условиях пассивности избирателей неизбежно ведет к растаскиванию значительной доли государственных активов. И контролирующие государственные институты, сколь бы многочисленны они ни были и какими бы большими формальными полномочиями не были облачены, не станут здесь надежным заслоном.

Главным условием, которое может заставить государственную машину действовать в интересах всей нации является ответственный подход граждан к процессу избрания

² Социально-экономические аспекты коррупции. /Проблемно-тематический сборник ИНИОН РАН. – М., 1998г. – С. 44.

³ Вопрос вопросов – почему? / Интервью с Ю. Болдыревым // Труд 24 февраля 2001г. - С.3

политиков. Это требует формирования соответствующей культуры политического поведения как со стороны избирателей, так и со стороны политиков.

Важнейшим элементом этой культуры должна стать система раскрытия информации о деятельности государства в самых различных сферах. Должна существовать практика периодической отчетности правительственных органов по всем существенным вопросам, в которых принимает участие государство.

Тщательный и доступный каждому мониторинг должен проводиться как минимум по следующей совокупности вопросов:

- функции, осуществляемые государством, их обоснованность, оптимальность, полнота выполнения, достаточность выделяемых ресурсов;
- раскрытие информации о состоянии бюджетов всех уровней;
- раскрытие информации о состоянии государственного долга;
- раскрытие информации о состоянии законности в сфере государственных финансов, как в части сбора доходов, так в части расходования средств;
- оплата труда работников, нанимаемых государством, ее соответствие ставкам оплаты за аналогичный труд в частном секторе;
- раскрытие информации о состоянии государственных резервов (кроме ограниченного числа секретных статей);
- раскрытие информации о деятельности унитарных предприятий и предприятий, в которых государство является одним из акционеров.

Данная работа должна проводиться как на федеральном уровне, так и на уровне регионов и муниципалитетов.

Эти мероприятия позволят, с одной стороны, обществу быть информированным о состоянии дел в государстве, а с другой – заставит самих чиновников действовать более системно, ведь им самим будет полезно поработать над этими отчетами, осмыслить существующие профессиональные проблемы.

Граждане должны учиться внимательно относиться к информации, предоставляемой аналитиками социально-экономических проблем, требовать от политических деятелей отчета по конкретным финансовым вопросам. Если в отношении взрослых поколений это предложение является скорее надеждой, что разум сам сформирует привычку к подобному политическому поведению, то школьникам вопросы политической культуры следует специально преподавать, дабы они вступали в общественную жизнь ответственными избирателями.

Наше государственная власть сегодня только ищет свое место в изменившейся стране. И важнейшей задачей современности является формирование в сознании государственных

чиновников всех рангов понимания того, что их деятельность должна быть направлена на быстрое, точное и дешевое удовлетворение потребностей общества, что только такое поведение тождественно их карьерному успеху. Система государственного финансового контроля должна гарантировать принуждение к такому поведению, очищать власть от лиц, ориентированных на поиск ренты и предоставлять возможности роста людям с правильной системой ценностей.

Проскуряков В.А.

Интеллектуальный потенциал как объект государственного контроля.

В настоящее время России приходится одновременно решать три кардинальные проблемы внутреннего и международного характера: восстановление экономики в условиях рыночного хозяйствования, включение в процессы мировой глобализации и участие в антитеррористической коалиции.

Решение этих проблем невозможно без создания действенной системы государственного, в том числе финансового контроля. Существенным объектом государственного контроля должен стать интеллектуальный потенциал, а также процессы его преобразования в интеллектуальный капитал и включения в товарное обращение.

Интеллектуальный потенциал является основным и возобновляемым источником национального богатства. По оценкам Всемирного Банка, проведенным в середине 90-х годов XX века, в структуре национального богатства стран в среднем на долю интеллектуального потенциала (по их терминологии – человеческого капитала) приходится порядка 64%, а, например, в Германии и Японии – до 80% общего объема богатств. С другой стороны, на мировом рынке постепенно возрастает и оборот нематериальных активов, который, по некоторым оценкам, составляет порядка 200 млрд. долларов.

В то же время, характер экономических процессов, протекающих при включении интеллектуальных продуктов в рыночный оборот, в России недостаточно изучен, соответствующий механизм финансового контроля еще только создается.

Опыт мирового экономического развития в критические периоды истории, например во время восстановления народного хозяйства стран, потерпевших сокрушительное поражение во Второй мировой войне (в первую очередь, Германии и Японии), говорит о мобилизации интеллектуального потенциала как о главном факторе экономического роста. Выше приводились данные, свидетельствующие о том, что в Японии, стране практически

лишенной материальных ресурсов в виде природных полезных ископаемых, росту интеллектуального потенциала уделяется исключительное внимание. По сути, всю стратегию экономического развития Японии можно квалифицировать как стратегию интенсивного использования интеллектуального потенциала. Вот как, например, в машиностроении использование интеллектуального потенциала приводило японские компании ко крупномасштабным результатам.

К началу 50-х годов прошлого века перед автомобильной промышленностью Японии остро встал вопрос налаживания выпуска большого количества модификаций автомобилей. Несмотря на относительную малость внутреннего автомобильного рынка страны, потребителям требовались самые разнообразные модели - микроавтомобилей для перенаселенных городов Японии, шикарных автомобилей для правительственных чиновников и немногочисленных тогда миллионеров, мини- и средних грузовиков для перевозки грузов, и т.п.

В этих условиях для японских производителей оказались непригодными распространенные в Европе и Северной Америке еще со времен Генри Форда методы малодиверсифицированного поточно-массового производства. Если бы японская автомобильная промышленность в то время пошла по пути копирования оборудования и методов западноевропейского и американского производства, к чему ее призывали западные партнеры, то сейчас она не могла бы представлять стратегической угрозы для автомобильных компаний остального мира. Однако японские специалисты разработали собственные подходы, основанные главным образом на создании и использовании нематериальных продуктов.

Один из них касался повышения гибкости производства за счет внедрения организационных решений - одной из форм интеллектуального потенциала - в технологической подготовке производства. Так, западные технологии требовали огромного количества штамповочных прессов для производства деталей автомобиля. В то время даже фирма "Тойота" могла позволить себе использовать весьма ограниченный набор прессов. Поэтому главный инженер "Тойоты" Тайичи Оно поставил задачу использовать на имеющихся прессах большую номенклатуру штампов, часто их меняя, таким образом компенсируя нехватку оборудования, и одновременно повышая эффективность использования работающих прессов.

Важно отметить, что с технических позиций это решение не являлось необходимым. Более того, оно представлялось парадоксальным и нежелательным, так как могло упасть качество продукции, увеличиться трудоемкость изделий и возрасти длительность производственного цикла. Но, несмотря на все опасения, организационное решение привело

к желаемым результатам. В ходе выполнения поставленной задачи к 1950 году на "Тойоте" был наработан необходимый для решения задачи интеллектуальный капитал - предложены конструкции разборных штампов и разработаны несложные схемы проведения их переналадок, а также внедрен еще целый ряд конструкторских и технологических новшеств. Это дало возможность сократить среднюю длительность цикла замены штамповочных матриц с 24 часов до трех минут.

Так, созданные при решении этой и ряда аналогичных задач интеллектуальные продукты позволили "Тойоте", а затем и другим японским компаниям сделать прорыв в направлении создания гибкого производства, опередив по этой позиции мощнейшие и гораздо более опытные американские и европейские автомобильные концерны.

Другой фактор, способствующий японским компаниям в занятии ведущих позиций на мировом рынке также связан с использованием интеллектуального потенциала. Речь идет о выработанном после поражения в во Второй мировой войне отношении к кадровому потенциалу - рабочей силе, персоналу, как к творцу интеллектуального капитала, сразу пускающего созданные интеллектуальные продукты в дело на каждом рабочем месте. С этих позиций и "Тойота", и другие ведущие японские компании рассматривают персонал как такие же основные активы, как оборудование фирмы, или еще большую ценность. Среди других целенаправленных действий японских производителей по максимальному сохранению и использованию интеллектуального потенциала, приносящих выдающиеся результаты, можно отметить систему пожизненного найма. Эта система позволяет фирмам полностью использовать опыт, знания, навыки своих работников, защищая одновременно от утечки к конкурентам вместе с работниками свои "ноу-хау" и другие интеллектуальные разработки.

Знаменитые «кружки качества» на японских предприятиях решают не только проблему повышения качества продукции. Максимально раскрывая творческие способности рабочих, «кружки качества» наработывают интеллектуальный капитал в области совершенствования производственных процессов, который без промедления используется компаниями и является важнейшим фактором повышения эффективности предприятий.

Факты свидетельствуют о резком возрастании значения фактора интеллектуального потенциала в формировании экономической и технической политики стран Запада. По некоторым оценкам, рыночная стоимость основных производственных фондов ряда крупнейших западных компаний относительно уменьшается и становится сопоставимой или даже ниже их нематериальных активов (Компании "Кока-Кола", "Микрософт", и др.).

Аналогичные тенденции должны в ближайшее время проявиться (а в ряде случаев уже имеют место) и в России, поэтому надо разрабатывать соответствующие методы

государственного управления и контроля с целью эффективного использования интеллектуальных ресурсов страны для вывода экономики из состояния системного кризиса.

В процессе любой деятельности человек всегда использует два компонента: интеллектуальный потенциал и материю. При создании же или использовании любого материального продукта одновременно происходит наработка продукта нематериального - интеллектуального капитала. По сути, любой получаемый человечеством материальный результат обладает дуализмом. Рядом с материальным продуктом человеческой деятельности неизбежно присутствует продукт нематериальный.

В то же время действующие формы и методы государственного финансового контроля хозяйственной деятельности (такие, как бухгалтерский учет и контроль, и т.п.) в России создавались без учета дуализма, как свойства продукции и приспособлены в основном к материальным объектам производства. Система защиты государственных интересов в области охраны интеллектуальной собственности еще несовершенна. В результате за последние годы Россия потеряла исключительные права на ряд уникальных технических решений, создававшихся за государственный счет. У отечественных предприятий доля нематериальных активов (совокупность прав юридического лица на интеллектуальную собственность (ИС), имущественные права, деловая репутация и т.д.) по бухгалтерским документам составляет в среднем менее одного процента всех активов, что не отражает истинного положения вещей. По некоторым оценкам, в оборонном комплексе доля ИС нередко значительно превышает долю материальных активов. Так, независимая оценка показала, что на Авиационно-техническом комплексе "Сухой" стоимость нематериальных активов составляет около 70% от общей стоимости имущества предприятия.

Неправильная оценка нематериальных активов предприятий может привести к большим экономическим потерям в процессе их приватизации. Государственный контроль в этой области должен быть значительно усилен.

При организации управления интеллектуальным потенциалом может быть полезен опыт ведущих зарубежных фирм. Так, компания Ксерокс создала подразделение, задачей которого является анализ корпоративного портфеля патентов и технологий с целью классификации и ранжирования их для последующей продажи. И в российских организациях и предприятиях вместо обычной патентной охраны интеллектуальный потенциал должен рассматриваться как источник доходов.

В настоящее время российские организации и предприятия, как показывает практика, пока не готовы к учету, охране и эффективному использованию интеллектуального капитала. Корни этой ситуации лежат еще в советской системе, при которой результаты интеллектуальной, творческой деятельности были практически исключены из рыночного

обращения. Формально имелось законодательство, в ограниченных формах такое обращение не воспрещающее, однако на практике оно не применялось.

Представляется, что государственный контроль в области интеллектуального потенциала должен охватывать следующие области:

1. Интеллектуальный потенциал, не находящий пока применения. Можно сравнить это с разведкой полезных ископаемых, определением их запасов, целесообразностью их добычи, обогащения, переработки.

2. Интеллектуальный потенциал, включенный в хозяйственную и иные виды деятельности, но не достигший "степени созревания" для рынка. Тут есть некая аналогия с сельским хозяйством: посевная кампания прошла, но какой будет урожай, и будет ли вообще - сказать можно только с какой-то степенью вероятности.

3. Интеллектуальный потенциал, достигший степени "рыночной зрелости". В этот период в ходе товарно-рыночного обращения начинается преобразование интеллектуального потенциала в интеллектуальный капитал. Таким образом, созданный интеллектуальный продукт при выполнении определенных условий может быть включен в систему рыночных отношений. Среди этих условий - наличие потенциальных потребителей, готовность владельцев нематериальных продуктов пустить их в оборот, и др. Вот об этих "созревших" продуктах органы государственного, в том числе финансового контроля должны обладать наиболее полной информацией. Так же, как о материальной продукции, произведенной на заводе и лежащей на складе.

4. Интеллектуальный потенциал, находящийся в сфере обращения, представленный на рынке. Тут надо наладить контроль, аналогично тому, как налажен контроль за реализацией материальных товаров в оптово-розничных торговых сетях, за сделками на биржах, и т.п. Под этот контроль должен попадать широкий круг объектов: и лизинговые лицензионные соглашения, и торговля патентами, "ноу-хау", товарными знаками, знаками обслуживания, и др.

Выше отмечалось, что в процессе любой деятельности человека вырабатывается продукт, которому обычно присущ дуализм. Дуализм, двойственность продуктов человеческой деятельности, связан с тем, что они в общем случае имеют как материальную, так и - в первую очередь - нематериальную природу.

В виде зависимости это можно выразить, как

$$И + М = Ип + Мп \dots\dots\dots (1)$$

где: И - интеллектуальный потенциал, задействованный при осуществлении какой-либо деятельности;

М - материя, расходуемая при осуществлении этой деятельности;

Ип - полученный интеллектуальный продукт;

Мп - полученный материальный продукт.

В случаях, когда речь идет о производстве, обычно понимается, что продуктом являются материальные объекты, техника. Однако последнее понятие, как известно, имеет более широкий смысл. Слово "техника" - (от немецкого "Technik" и от греческого "techne" - искусство, мастерство, ремесло) означает не только совокупность машин, механизмов, приборов и др., применяемых в той или иной области деятельности, но и совокупность навыков, приемов, применяемых в какой-либо области деятельности, а также область человеческой деятельности, связанной с изготовлением и использованием средств труда. (Словарь иностранных слов. М.: ООО "Фирма издательство АСТ", 1999, -с. 457). Таким образом, содержание понятие техника исторически было связано как с материальными объектами, так и с не материальными. В принципе, существует представление, что в технике материализованы накопленные в процессе развития общества знания и опыт, однако обычно не указывается, какую долю в стоимости образца техники составляет стоимость этих материализованных интеллектуальных продуктов.

С точки зрения организации государственного контроля важно иметь в виду, что потеря интеллектуального продукта, интеллектуального капитала, может происходить гораздо проще и быстрее, чем материального продукта, Это связано с особыми свойствами нематериальных объектов. Каждая идея (техническая, коммерческая, организационная, и т.п.) может одновременно использоваться неограниченным числом юридических и физических лиц. При этом надо помнить, что использование нематериальных продуктов не связано с изменениями или утратой ими своих эксплуатационных качеств.

Для нематериальных продуктов государственные или физические границы не являются препятствиями. Зафиксировать их перемещение даже внутри страны несравнимо сложнее, чем традиционных материальных продуктов. И в то же время, в связи с увеличивающимся товарооборотом нематериальных объектов именно за процессами их обращения в настоящее время особенно важно установление государственного контроля. Для нематериального объекта объектом коммерческого оборота становится конкретный случай его применения. Возникает особая идеология рынка нематериальных продуктов. Получение дохода тут строится на нетрадиционных подходах и применительно к этим подходам должен быть приспособлен механизм государственного, в том числе, финансового контроля.

Существует представление, что стоимостные, денежно-финансовые пропорции определяют формирование материально-вещественных пропорций реальной экономики, весьма убедительно. Такой взгляд позволяет со значительной степенью достоверности изучать протекающие в экономике процессы.

Дальнейшим шагом в направлении получения более адекватной экономической картины может, по нашему мнению, явиться подход, в соответствии с которым функционирование рыночного хозяйства определяется совокупным воздействием материально-вещественных, нематериально-интеллектуальных и финансовых потоков, а также величиной и динамикой материальных и нематериальных активов. Сложность обоснования такого подхода во многом связана с недостаточной изученностью всего многообразия нематериальных продуктов, источников и методов их образования, способов включения в рыночный оборот и соответствующих методов контроля. Само понятие "нематериальные (интеллектуальные) потоки", то-есть, движение интеллектуальных продуктов от их авторов, разработчиков, владельцев к потребителям, пока еще строго не определено. Плохо изучены и каналы, по которым движутся нематериальные потоки. А именно в этих каналах, в зонах коммерческого оборота нематериальных продуктов должны активно действовать инструменты государственного финансового контроля.

Рассмотрим процессы, происходящие при выполнении одной из стадий конструкторской подготовки производства изделий – стадии выполнения рабочего проекта. На этой стадии выполняется разработка конструкторской документации, предназначенной для изготовления и испытания нового (модернизированного) изделия, а также проводится изготовление и испытания опытного образца продукции.

Для выполнения работы на этом этапе НИОКР требуются ресурсы Р:

$$P = \text{Ирп} + \text{Мрп} \dots\dots\dots (2)$$

Где:

Ирп - интеллектуальный потенциал, задействованный на стадии рабочего проекта;

Мрп – материальные ресурсы, используемые на этой стадии проектирования.

В результате использования ресурсов, мы получаем:

$$P \rightarrow \text{Ик} + \text{Мк} \dots\dots\dots (3)$$

Где:

Ик – интеллектуальный продукт (конструкторская рабочая документация, результаты испытаний и другие нематериальные результаты);

Мк – материальный продукт (изготовленный на этой стадии конструирования опытный образец продукции).

Нас интересует, как, в случае включения в рыночный оборот полученного интеллектуального продукта, организовать государственный финансовый контроль за возникающими при этом финансовыми потоками и оценивать правильность величин налоговых поступлений в бюджет.

Для решения этой проблемы необходимо исследовать поведение совокупности в определенной степени взаимоувязанных, но в тоже время самостоятельных процессов. Итак, на стадии выполнения рабочего проекта на входе мы имеем ресурсы, на выходе – потоки материальных и нематериальных продуктов.

Материальные продукты на стадии рабочего проекта - это опытные образцы изделий. В отдельных случаях они могут представлять и коммерческую ценность. Характер возникающих при их реализации экономических последствий не отличается от обычных случаев реализации товаров на рынке.

Менее изученной представляется аналогичная схема для интеллектуальных продуктов. Их специфические свойства, как продуктов нематериальных, усложняет мониторинг за экономическими результатами рыночного оборота. Рассмотрим подходы к составлению схемы возникновения, взаимодействия и движения потоков интеллектуальных продуктов и финансов.

Пусть, для выполнения конструкторских работ выделены ресурсы P , начало работ - в момент времени T_0 , на выполнение рабочего проекта отведен период времени T_{rp} . Существует план-график разработки агрегатов, узлов, деталей изделия. В первом приближении можно считать, что начало разработки нематериальных продуктов совпадает со временем начала конструкторских работ по соответствующему этапу план-графика. Время окончания работ по каждому элементу также можно определить по план-графику. Однако выявить, какие конкретно нематериальные продукты представляют интерес для рынка, время "созревания" этих нематериальных продуктов до выхода на рынок, продолжительность их привлекательности для потенциальных потребителей (т.е. период времени, в течение которого нематериальные продукты включены в коммерческий оборот), представляет определенную сложность.

Прежде всего, надо учитывать, что получаемые при проектировании интеллектуальные продукты неоднородны. По заключению известного американского ученого в области менеджмента Питера Ф. Друкера предприятие - не природное, а социальное явление. В социальных явлениях события не распределяются в соответствии с нормальным законом распределения, в соответствии с кривой Гаусса. Тут действуют другие

закономерности, в соответствии с которыми очень небольшое количество событий, располагающихся в области одного экстремума - от 10 до максимум 20% вызывают 90 % результатов. Из этого правила может вытекать следствие о «коэффициенте полезного действия (КПД)» в частности, – для конструкторских работ. По-видимому, можно считать, что для них КПД будет равен 0,1. Другими словами, 90% усилий и затрат будут ложиться на решения, по-видимому, не приносящие результатов. В тоже время, нельзя считать, что это зря потраченные ресурсы. Правильнее, на наш взгляд, считать их вкладом в «нематериальную копилку» организации-разработчика.

Таким образом, будем считать, что не все конструкторские решения заканчиваются разработкой интеллектуального капитала, часть интеллектуальных результатов остается "в запасе", т.е. идут на пополнение интеллектуального потенциала организации-разработчика. Таким образом, Ик – интеллектуальный продукт (конструкторская рабочая документация, результаты испытаний и другие нематериальные результаты), полученный на стадии рабочего проектирования можно представить в виде выражения:

$$Ик = Ипк + Икр (4)$$

Где: Ипк - полученный на данном этапе конструкторских работ интеллектуальный продукт, который не будет использован в дальнейших конструкторских работах по данному изделию, но пойдет на пополнение интеллектуального потенциала организации-разработчика и, возможно, будет востребован в дальнейшем при конструкторских разработках другого изделия, или реализован на рынке в форме продажи лицензии, франчайзинга, и т.д.

Икр - полученный на данном этапе конструкторских работ интеллектуальный капитал, - интеллектуальные продукты, которые будут использованы при создании изделия и (или) впоследствии могут быть запущены в рыночный оборот в виде патентов, товарных знаков, "ноу-хау" и т.п.

Далее, полученный при выполнении ОКР «полезный» интеллектуальный капитал Икр также может быть представлен в виде суммы:

$$Икр = Ики + Ирк (5)$$

Где: Ики – интеллектуальный капитал, интеллектуальные продукты, (в этом случае та конструкторская документация, те конструкторские решения и т.п.), которые будут использованы при создании данного изделия;

Ирк – интеллектуальный капитал, интеллектуальные продукты, (в этом случае те конструкторские решения), которые предполагается включить в рыночный оборот. Величину Ирк желательно рассматривать в виде двух составляющих:

$$\text{Ирк} = \text{Ирки} + \text{Икрс} \dots\dots\dots (6)$$

Где: Ирки – интеллектуальный капитал, интеллектуальные продукты, которые, в принципе, должны считаться приложением к проектируемому изделию и реализовываться на рынке совместно с материальным объектом или для этого объекта. Примером могут быть инструкции по использованию, управлению изделием, по его обслуживанию и ремонту.

Икрс – интеллектуальный капитал, интеллектуальные продукты, созданные при проведении ОКР по данному изделию, но имеющие самостоятельное значение и могущие включаться в рыночный оборот независимо. В данном случае именно они представляют особый интерес.

Кроме того, для интеллектуальных продуктов Икрс необходимо учитывать специфические особенности системы патентования. Одним из видов нематериальных результатов Икрс при проектировании могут являться патентуемые конструкторские решения. Особенностью патентования является, в частности, требование обеспечения приоритетности, то есть необходимость для получения патента представление заявки на патентование в патентное ведомство ранее того момента, как аналогичная решение уже запатентовано другим автором. Поэтому для повышения вероятности патентования нового технического решения и последующего включения интеллектуального продукта в рыночный оборот необходимо не только сокращать сроки разработок. Следует планировать конструкторские работы таким образом, чтобы наиболее перспективные для патентования разработки заканчивались в максимально ранние сроки, отсчитываемые от момента начала НИОКР по данному изделию:

$$(\text{Ткрс} - \text{То}) \rightarrow \min \dots\dots\dots (8)$$

Где: То – время начала выполнения рабочего проекта;

Ткрс – момент времени создания интеллектуального капитала, интеллектуального продукта Икрс;

С точки зрения контроля, таким образом, надо учитывать, что отдельные интеллектуальные продукты, представляющие коммерческий интерес могут появиться у разработчика и включаться им в рыночный оборот задолго до окончания опытно-

конструкторских работ по всему изделию в целом. Из рассмотренного примера разработки интеллектуального капитала в процессе ОКР видно, что имеющиеся особенности нематериальных объектов усложняют установление за их коммерческим оборотом мониторинга государственного финансового контроля по сравнению с материальными объектами.

Важно отметить, что процесс включения налоговых поступлений в финансовый поток от участников сделок по купле-продаже интеллектуальных продуктов, как и в случаях купли-продажи любых товаров носит дискретный характер.

Примерная схема формирования материальных, интеллектуальных (нематериальных) и финансовых потоков, а также материальных и нематериальных (интеллектуальных) активов при выполнении опытно-конструкторских работ (ОКР), которая может быть использована при организации государственного финансового контроля, показана на Рисунке. В соответствии с этой схемой, которая носит укрупненный характер, в ходе выполнения ОКР создаются материальные M_k и нематериальные (интеллектуальные) продукты I_k .

В общем случае при выполнении опытно-конструкторских работ изготовление опытного образца изделия может выполняться не разработчиком (конструкторским бюро) а на другом предприятии, например, на опытном заводе. Поэтому материальный продукт – опытный образец – M_k , или входит в состав материальных активов изготовителя Ma_i , так как обычно не предназначен для продажи, или включается в коммерческий оборот.

Коммерческий оборот происходит дискретно – при заключении сделок между изготовителем и потребителем и приводит к возникновению материального и финансовых потоков.

Материальный поток $P_{m(i-p)}$ движется по руслу от изготовителя к потребителю в дискретном, «пульсирующем» режиме в соответствии с тем, как при каждой сделке осуществляется включение в этот поток материальных продуктов M_k .

Представляется, что при коммерческом обороте материальных продуктов образуются три финансовых потока, все они также имеют дискретный, «пульсирующий» характер.

Первый – финансовый поток $P_{f(p-i)}$ направлен по руслу от потребителя к изготовителю и возникает при оплате потребителем величины установленной по заключенной сделке изготовителю суммы денежных средств за материальный продукт.

Другие финансовые потоки направлены государству: от потребителя, $P_{f(p-g)}$, и от изготовителя, $P_{f(i-g)}$, – в виде налоговых отчислений в бюджет.

Что касается нематериального (интеллектуального) продукта Ик, то формирование потоков в этом случае осуществляется с учетом специфики нематериальных объектов.

Если в отношении материального результата проектирования, включаемый в рыночный оборот объект, в данном случае опытный образец изделия, определен однозначно, то применительно к интеллектуальному (нематериальному) результату сначала необходимо провести определенный анализ.

Во-первых надо учитывать, что созданный нематериальный результат Ик остается у разработчика в составе его интеллектуального потенциала. Даже если по условиям договора на разработку новой техники результаты ОКР (полностью или частично) принадлежат заказчику, у исполнителя остаются опыт, навыки, авторские права и т.п.

Далее, нематериальный продукт Ик (частично или полностью), как видно из Рисунка, войдет в состав нематериальных активов разработчика Иар.

На следующем этапе анализа из интеллектуального продукта (капитала) Ик (конструкторской рабочей документации, результатов испытаний и других нематериальных результатов), полученного на стадии проектирования в результате анализа выделяется Икр - интеллектуальный капитал - интеллектуальные продукты, которые будут использованы при создании изделия и (или) могут быть запущены в рыночный оборот в виде патентов, товарных знаков, "ноу-хау" и т.п.

После этого вычленяется интеллектуальный капитал Икрс - интеллектуальные продукты, созданные при проведении ОКР по данному изделию, но имеющие самостоятельное значение и способные включаться в коммерческий оборот независимо. Заметим, что все сказанное ниже относительно Икрс может быть применимо к Ирки – интеллектуальному капиталу, интеллектуальным продуктам, (см. формулу (6) которые, в принципе, должны считаться приложением к проектируемому изделию. Они будут включены в коммерческий оборот, когда после запуска разрабатываемого изделия в производство продукция будет реализовываться на рынке.

Включение в коммерческий оборот интеллектуальных продуктов (интеллектуального капитала) Икрс приводит к возникновению нематериального и финансовых потоков.

Далее можно воспользоваться аналогией с описанными выше процессами, протекающими в подобном случае у материальных продуктов. Нематериальный поток Пн(р-п) движется по руслу от разработчика к потребителю также в дискретном, «пульсирующем» режиме в соответствии с тем, как при каждой сделке осуществляется включение в этот поток нематериальных продуктов Икрс.

При коммерческом обороте нематериальных продуктов также образуются три дискретных, «пульсирующих» финансовых потока.

Первый финансовый поток Пф(п-р) направлен по руслу от потребителя к разработчику, другие финансовые потоки направлены государству: от потребителя, Пф(п-г) , и от разработчика, Пф(р-г) , - в виде налоговых отчислений в бюджет.

В соответствии со схемой (Рисунок) можно выделить следующие основные задачи, государственного контроля, возникающие в сфере опытно-конструкторских работ.

Контроль за финансовыми потоками:

- Пф(п-и) , направленным по руслу от потребителя к изготовителю и возникающим при оплате потребителем изготовителю величины установленной по заключенной сделке суммы денежных средств за материальный продукт;
- Пф(п-р) , направленным по руслу от потребителя к разработчику и возникающим при оплате потребителем разработчику величины установленной по заключенной сделке суммы денежных средств за нематериальный продукт;
- финансовыми потоками, направленными в сторону государства: от потребителя, Пф(п-г) , от изготовителя, Пф(и-г) , и от разработчика Пф(р-г) - в виде налоговых отчислений в бюджет.

Контроль за движением материальных активов предприятий и организаций – Маи и Мап .

Контроль за движением нематериальных активов предприятий и организаций – Иап и Иар .

В статье рассмотрены только некоторые вопросы, связанные с организацией государственного финансового контроля за созданием и использованием интеллектуального потенциала, но они могут, на наш взгляд, явиться подтверждением актуальности и важности этой проблемы.



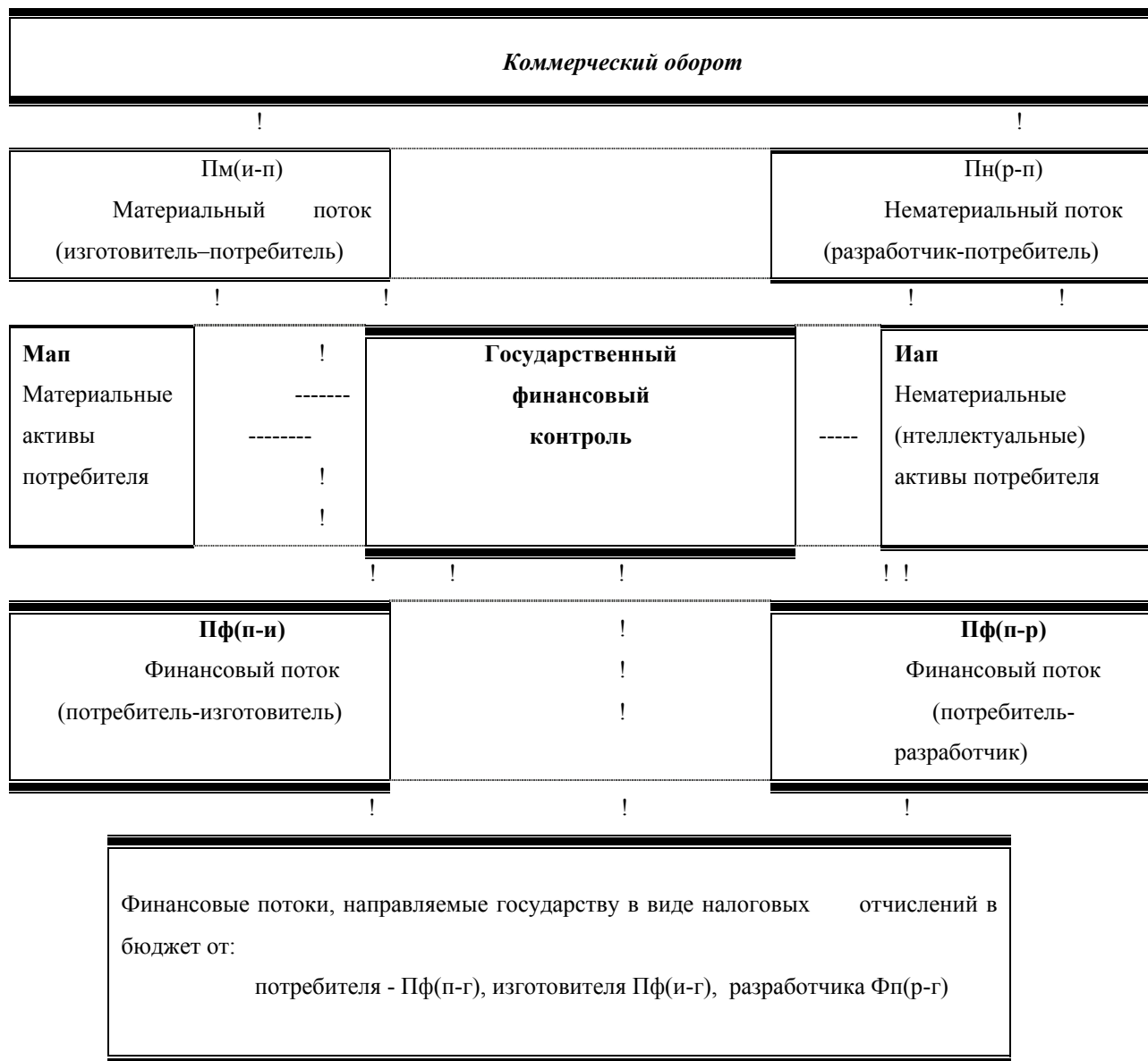


Рис. 2. Схема формирования материальных, нематериальных (интеллектуальных) и финансовых потоков, а также материальных и нематериальных активов при выполнении опытно-конструкторских работ (ОКР)