

ИССЛЕДОВАНИЯ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

О.Ю. Еремина

ПРАВОВЫЕ КРИТЕРИИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. В статье рассмотрен зарубежный опыт применения правовых критериев результативности деятельности органов исполнительной власти и способ их правового закрепления. Проанализирована практика применения критериев результативности деятельности органов исполнительной власти в некоторых странах Европы, США, Канады, Австралии, отмечены общие подходы, а также особенности правового закрепления критериев в национальных законодательствах указанных стран.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, органы исполнительной власти, критерии, результативности, оценка, эффективности, показатели, эффективности, соглашения, о результативности

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти проводится довольно продолжительное время, как на международном, так и на национальном уровне. Международные организации используют широкий круг критериев¹ для оценки и сопоставления эффективности деятельности органов власти, которые направлены в основном на межстрановые сопоставления. Национальные методики оценки эффективности направлены на оценку публичного управления, как населением, так и внутреннюю оценку результативности деятельности конкретных государственных органов.

Об опыте применения критериев результативности в деятельности органов государственного управления в иностранных государствах проведено немало исследований², но в рамках данной работы нас интересует пре-

имущественно правовой аспект национальных методик применения критериев результативности. Учитывая, что итоги деятельности органа государственной власти определяются в ходе реализации его целей и задач и как суммарный результат деятельности служащих, то при анализе зарубежного опыта правового закрепления критериев результативности будут рассмотрены некоторые аспекты деятельности государственных служащих. Кроме того, во многих зарубежных странах при оценке результативности деятельности органа исполнительной власти нередко акцент смещен на оценку высших государственных служащих, т.е. работа органа оценивается как результат работы его руководителя (или управляющей команды). Задачи государственного органа декомпозированы на уровень руководства и во многом становятся задачами самих руководителей. Соответственно, критерии результативности государственного органа выступают критериями результативности их руководителей. Поэтому при анализе зарубежного опыта в предмет исследования включены правовые основы государственной службы иностранных государств.

Во многих зарубежных государствах с середины 1980-х до начала 2000-х гг. реализовывался значительный объем крупномасштабных и комплексных программ реформи-

¹ Например, индекс человеческого развития; показатель государственного управления (Governance Research Indicator country Snapshot, GRICS); индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index, GCI); показатели, полученные в результате Всемирного обследования предприятий (WBES); показатели, полученные в результате обследования предприятий в странах с переходной экономикой; индекс восприятия коррупции организации Transparency International; барометр мировой коррупции организации Transparency International; индекс экономической свободы организации Heritage Foundation и др.

² Барциц И.Н. Показатели и критерии оценки эффективности государственного управления (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте РФ: периодическое издание (открытая сессия). № 1 (11) 2010.) / И.Н. Барциц. М., 2010. 72 с.; Теория и практика управления по результатам: мировой опыт и его использование в российских условиях:

Отчет НИР/ РАГС. М., 2007.; Гаман-Голутвина О. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Экономика и жизнь. 2006. № 8; Эффективность государственного управления: пер. с англ. / Общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М. 1998.; Божья-Воля А.А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы / Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 81-103 и др.

рования государственного управления. Эта деятельность была продиктована необходимостью решения таких проблем как повышение эффективности и качества государственных услуг, совершенствования системы ответственности и подотчетности органов государственного управления, управления государственными расходами и др.

Несмотря на схожесть проблем, стоящих перед реформаторами, анализ государственных реформ в иностранных государствах показал отсутствие стандартных путей решения и различную степень интенсивности внедрения новых принципов работы государственных органов.

По степени радикальности проводимых реформ можно выделить три группы стран:

1. Страны, в которых изменение принципов работы государственных органов происходило высокими темпами — Новая Зеландия, США, Канада.
2. Страны, в которых реформы проходили умеренными темпами — Франция, Великобритания, Австралия.
3. Страны, реформы в которых носили консервативный характер и не повлекли существенных изменений в работе государственного аппарата — Венгрия, Дания, Италия.

1 группа стран:

Новая Зеландия. Новую Зеландию некоторые исследователи называют страной, где реформы государственной власти явились наиболее радикальными³. Успешное проведение реформ объясняется высоким уровнем правовой культуры государственных служащих, низким уровнем коррупции и отсутствием политических назначений на высшие должности в системе государственной службы. Эти положительные особенности сопровождалась крепкой традицией дисциплины, особенно в сфере выполнения требований по бюджету, управлению и отчетности⁴.

Правовой основой проводимых реформ явились такие законы как⁵: Закон об официальной информации (1982 г.)⁶, Закон о государственных предприятиях (1986 г.), Закон о государственном секторе (1988 г.)⁷, За-

кон о государственных финансах (1989 г.), Закон о налогово-бюджетной ответственности (1994 г.), Закон о заработной плате в государственных органах (1994 г.).

В Новой Зеландии цели и результаты деятельности органов исполнительной власти неразрывно связаны с целями и результатами деятельности высших должностных лиц. Кроме того, основными критериями при их оценке являются: вклад конкретного служащего в достижение цели государственного органа, в развитие, и повышение эффективности системы государственной службы в целом.

Основным органом, отвечающим за результативность деятельности государственной службы (и, как следствие, результативность органов государственной власти) является Комиссия по государственной службе главной целью которой, как указано в заявлении о намерениях, является «обеспечение повышения производительности работы государственного сектора, чтобы Правительство могло как можно лучше работать для народа Новой Зеландии»⁸. Для достижения этой цели руководитель Комиссии по государственной службе проводит на регулярной основе оценку деятельности высших должностных лиц.

Правовым основанием критериев результативности для высших должностей являются соглашения о результативности, куда включены основные цели и результаты деятельности самого органа власти.

США. Комплекс нормативных актов, послуживший правовой основой реформ государственного управления в США, состоит из Закона о показателях и результатах деятельности органов исполнительной власти⁹, Закона об упорядочении федеральных закупок¹⁰, Закона о свободе информации¹¹, Закона о прозрачности деятельности правительств¹², Закона по инвентарной реформе¹³, а также внесение изменений в Закон Хэтча¹⁴ и в Закон о служебной этике¹⁵ и др.

Важнейшим законом, изменившим систему государственного управления, является Закон о показателях и результатах деятельности органов исполнительной власти 1993 г. Основными новеллами этого Закона

³ Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон; Пер. с англ. М., 2003. 496 с.; Клиш Н.Н. Повышение результативности деятельности государственных служащих: Автореф. дисс. ... канд. эконом. наук. М., 2006.

⁴ Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон; Пер. с англ. М., 2003. С. 363.

⁵ <http://www.legislation.govt.nz/> (дата обращения 01.10.2012 г.).

⁶ Закон используется оппозицией, СМИ, общественностью для получения информации о результатах деятельности государственных органов.

⁷ <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/147085> (дата обращения 01.10.2012 г.).

⁸ <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/State+Services+Commission> (дата обращения 21.02.2012 г.)

⁹ The Government Performance and Results Act of 1993. P.L. 103-62 (107 Stat. 285)

¹⁰ Federal Acquisition Streamlining Act of 1994, 108 Stat. 3242.

¹¹ The Freedom of Information Act, 81 Stat. 54; 5 U.S.C. 552.

¹² Government on the Sunshine Act, 90 Stat. 1241; 5 U.S.C. 552b.

¹³ Federal Activities Inventory Reform Act, 112 Stat. 2382, 31 U.S.C. 501.

¹⁴ The Hatch Act, 53 Stat. 1147, amended in 107 Stat. 1001.

¹⁵ Ethics in Government Act, 92 Stat. 1824; 5 U.S.C. App.

является установление жесткой взаимосвязи между планированием и разработкой бюджета; внедрение процесса построения стратегических целей и направлений деятельности; введение требования к органам исполнительной власти о демонстрации их подотчетности в единых измеримых показателях; измерение достигнутых результатов.

Логическим продолжением правового обеспечения государственной реформы послужили такие законы как: Закон об упорядочении федеральных закупок, который направлен на обеспечение прозрачности государственных расходов, реформируя закупочную деятельность федеральных органов власти; Закон о свободе информации который предоставляет возможность гражданам запрашивать доступ к неопубликованным документам федеральных органов¹⁶; Закон о прозрачности деятельности правительств требующий открытости проведения заседаний федеральных органов¹⁷; Закон по инвентарной реформе требует от федеральных органов предоставления перечня их «коммерческой деятельности»¹⁸, особенно при принятии решения о передаче таких функций по контракту.

Повышение эффективности деятельности государственного органа, как известно, невозможно без реформы всей государственной службы. Закон «О реформе гражданской службы» 1978 г. предусмотрел проведение ежегодной оценки работы служащих, ввел более широкое применение поощрительных премий. Определенные аспекты государственной службы регулируют Закон Хэтча (1929 г.) и Закон о служебной этике в государственных органах (1978 г.).

Правовой основой разработки критериев результативности деятельности органов исполнительной власти является Закон о показателях и результатах деятельности органов исполнительной власти 1993 г., который предписывает всем органам исполнительной власти построить собственную систему планов (в рамках приоритетных направлений деятельности правительства США) в которой четко увязаны ресурсы и результаты,

¹⁶ Документы могут не выдаваться, только если они попадают под одно из девяти исключений, перечисленных в законе, касающиеся обеспечения безопасности или внутренней организации деятельности органов.

¹⁷ Закрытыми заседания могут быть только в предусмотренных Законом случаях (перечень из 10 исключений включает вопросы национальной безопасности, внутренние правила работы персонала и др.) в этом случае разрешается использование судебного контроля.

¹⁸ Циркуляр А-76 определяет органически присущую правительству функцию как деятельность, «которая столь тесно связана с интересами общества, что требует ее выполнения федеральными государственными служащими» и известна под названием «коммерческая деятельность».

а также разработать систему критериев, с помощью которых можно определить степень достижения запланированных результатов.

Для возможности оценивания каждое министерство обязано разработать стратегический план деятельности, план работы на год и по окончании года представить отчет о выполнении плана работы на год.

Стратегический план разрабатывается каждым министерством на срок не менее пяти лет. Он включает в себя: формулировку главной цели (миссии), ради которой министерство и осуществляет свою деятельность; долгосрочные социально значимые цели; описание, каким образом и с помощью каких ресурсов министерство намеревается достичь указанных целей. Стратегический план служит основой для разработки целей на год, определяет соотношение долгосрочных и краткосрочных целей и целевые значения результатов программ на планируемый период, корректируется каждые три года.

Количество предоставляемых услуг и иные целевые показатели объема запланированной работы, эффективности и результативности каждого вида деятельности органа исполнительной власти включается в план работы на год. Основной задачей годового плана является увязывание стратегических целей министерства с текущей деятельностью его сотрудников. На основе годовых планов министерств составляется федеральный план работы на год, который ежегодно передается в Конгресс вместе с проектом бюджета.

Сопоставление достигнутых показателей с запланированными, как правило, отражается в ежегодных отчетах о результатах деятельности органов власти.

Министерства и агентства самостоятельно определяют структуру индивидуальных планов работы государственных служащих руководящего состава. Правовой формой таких планов являются соглашения о результативности. Сертификация применяемых министерствами и агентствами систем оценки результативности деятельности служащих руководящего состава регулярно осуществляется Службой управления персоналом¹⁹.

Кроме того, в каждом государственном органе создается Комиссия по мониторингу результативности, в который передается вся информация о результатах оценивания при условии, что служащий выражает согласие с результатами оценки. При несогласии оцениваем

¹⁹ Guide to the Senior Executive Service. United States Office of Personnel Management. 2001. URL: <http://www.jobs.bpa.gov/ses/OPMSESGUIDE.pdf> (дата обращения 27.02.2012г.); Kettelaar A., Manning N., Turkisch E. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences // OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing. 2007. №5.

мого служащего с присвоенным рангом он имеет право подать апелляцию руководителю более высокого уровня. Категория результативности для каждого служащего руководящего состава устанавливается по решению руководителя государственного органа²⁰.

Если результат работы государственного служащего не соответствует установленным требованиям, государственный орган имеет право либо уволить чиновника с данной должности, либо перевести на другую позицию. Если было принято решение оставить служащего на занимаемой должности, государственный орган должен оказать поддержку по улучшению качества его работы²¹.

Канада. При проведении государственных реформ в Канаде основной акцент сделан на государственной службе и финансовой сфере²². Правовой основой реформ являются: Закон «Об отношениях на публичной службе»²³, Закон об управлении финансами²⁴, Закон «Об усилении отчетности федерального правительства»²⁵. В результате введена новая система управления расходами, важнейшим элементом которой является постоянная оценка всех прямых программных расходов, или их стратегические пересмотры. То есть, органы исполнительной власти анализируют свои программы с тем, чтобы выявить лучшие, придерживаясь принципа эффективного распределения государственных ресурсов между приоритетными областями государственной деятельности. Результаты превзошли ожидания. Так, в 2009 г. после стратегических пересмотров прямых программных расходов примерно двадцати федеральных органов освободились около 287 миллионов долларов, которые были перераспределены в пользу финансирования приоритетов 2010 г.²⁶

Основанием для выделения средств органам исполнительной власти являются их бизнес-планы, в которых указаны цели деятельности и результаты, которых они должны достигнуть. Как правило, цели деятельности исполнительных органов являются правовой основой соглашений о результативности их высших руководителей и их заместителей. Для других государственных

служащих руководящего состава задачи определяются путем разделения и уточнения целей, которые должны достичь их непосредственные начальники²⁷.

Органы исполнительной власти Канады обладают свободой в планировании и контроле достижения результатов своей деятельности. Тем не менее, установлен ряд разделов, которые обязательно должны присутствовать в соглашении о результативности. К ним относятся: даты начала и завершения цикла работ; текущие обязательства и критерии результативности; ключевые обязательства и критерии результативности; достигнутые результаты и письменная оценка (заполняются в конце цикла работ).

Наиболее общие результаты деятельности, выполнение которых позволит достичь целей органов власти, воплощены в текущих обязательствах, которые, как правило, являются рутинными и не изменяются каждый год.

Ключевыми же являются такие обязательства, которые обеспечивают выполнение приоритетных направлений деятельности государственного органа, и которые изменяются ежегодно в соответствии с изменениями государственной политики в сфере. На плановый период устанавливается от одного до трех ключевых обязательств. Критерии результативности описывают степень достижения результатов и стандарты ожидаемого уровня выполнения поставленных задач. Они, как правило, являются количественными. Для каждого обязательства обычно устанавливается от одного до трех критериев²⁸.

2 группа стран:

Франция является страной, где реформы государственной власти не носят радикального характера, происходят медленно, поэтапно. Законодательный комплекс, являющийся правовой основой происходящих изменений состоит из²⁹: Ордонанса № 58-1136 содержащего Органический закон о назначении на гражданские и военные должности государства (1958); Закона о доступе к административным документам (1978); Закона № 78-17 Об информатике, картотеках и свободах (1978); Закона № 78-753 О мерах, направленных на улучшение отношений между органами управления и общественностью, и об административных, социаль-

²⁰ Guide to the Senior Executive Service. United States Office of Personnel Management. 2001. URL: <http://www.jobs.bpa.gov/ses/OPMSESGUIDE.pdf> (дата обращения 27.02.2012г.)

²¹ См.: там же.

²² http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Fiscal_Transparency_EN.pdf

²³ Public Service Staff Relations Act (<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.3/>) (дата обращения 27.02.2012)

²⁴ Financial Administration Act. R.S. 1985.P.44.

²⁵ Federal Accountability Act. 2006.

²⁶ Официальный сайт Казначейства Канады (<http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-eng.asp>) (дата обращения 27.10.2012г.).

²⁷ Performance Management Program Guidelines. Deputy Ministers, Associate Deputy Ministers and Individuals Paid in the GX Salary Range. Senior Personnel and Special Projects Secretariat. Privy Council Office, Canada. URL: http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=secretariats&sub=spsppsps&doc=mp-pgr/dm-sm/guide_e.htm (дата обращения 27.02.2012г.)

²⁸ Там же.

²⁹ Droit Français <http://www.legifrance.gouv.fr/> (дата обращения 11.10.2012 г.).

ных и финансовых положениях (1978); Органических законов № 88-226 и № 88-227 О финансовой гласности политической жизни (1988); Закона о правах и обязанностях государственных служащих (1983); Закона о регулировании государственной службы (2000); Органического закона о финансах (2001) и др.

Наиболее существенному изменению подверглась финансовая сфера. Так, с 01.01.2006 г. введена новая система бюджетного учета и контроля в министерствах. Основная особенность: в структуру всех министерств введена новая должность — генерального казначея, основной задачей которого является санкционирование расходов в каждом министерстве. Кроме того, на генерального казначея в министерстве возлагается новая функция — оценка обоснованности расчетов сметы. Приоритетными направлениями деятельности генеральных казначеев является: развертывание системы учета государственных финансов и создание входного баланса на начало года, внутренний контроль, подготовка отчетной информации о результативности деятельности министерства по итогам года.

Сформирован новый подход к использованию государственных средств, главный девиз которого «защитить расходы с 1 евро», в основе которого программно-целевой подход использования государственных ресурсов. Измерение затрат, которое несет государство позволяет: оценить эффективность деятельности государственных органов; сравнить эффективность деятельности разных государственных структур внутри государства; сравнить эффективность деятельности государственных структур разных стран.

За каждой программой утверждается должностное лицо, ответственное за ее реализацию. Каждая программа состоит из конкретных мероприятий, утверждаемых законом о бюджете. На первый план вышли вопросы учета исполнения бюджета — достигнутые результаты, повышение качества финансовой информации, представляемой Правительству, гражданам, управленцам, финансовому рынку.

Для территориальных казначейств разработано 22 показателя эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти. Существует два вида отчетности:

РАР — отчет об ожидаемых результатах деятельности;

РАР — отчет о достигнутых результатах.

Если показатели РАР и РАР расходятся, то Правительство может затребовать объяснения от отраслевых министерств о причинах не достижения запланированных результатов деятельности.

Великобритания страна сильных политических традиций, конституционных обычаев и судебных прецедентов. Одна из черт английской специфики норма-

тивно-правового регулирования — ограниченность ее законодательной базы (актов парламента) и высокий удельный вес подзаконного регулирования.

При повышении эффективности государственного аппарата Великобритании пошла по пути программного управления, так как, по мнению британского Правительства, правовые акты могут послужить сдерживающим фактором проведения реформ. Реформа по повышению результативности деятельности государственного управления в Великобритании происходила в два основных этапа. В ходе первого этапа были реализованы программы: «Финансовое управление» (1982 г.), «Следующие шаги» (1988 г.), «Гражданская хартия» и «Соревнования за качество» (1991 г.); в ходе 2 этапа — программы «Модернизация государственной власти» и «Максимальная отдача» (1999 г.).

Несмотря на то, что нормативных правовых актов мало, но они все-таки есть. Некоторые аспекты государственных реформ отражены нормативных правовых актах, таких как: Закон о местных органах власти³⁰, Кодекс гражданской службы³¹, Акт о свободе информации³².

Правовой формой закрепления критериев результативности деятельности органов власти являются соглашения о государственных услугах, которые заключаются между министрами и Казначейством. Каждое соглашение основывается на трехгодичном ассигновании средств, и определяет политические результаты и цели, которых стремится достичь ведомство. Все соглашения о государственных услугах подлежат обязательному опубликованию. На основании заключенного соглашения в каждом министерстве осуществляется планирование, определяются цели деятельности, как самого органа, так и отдельных государственных служащих, включая министра, и по истечении срока соглашения оценивается работа министерства и определяется размер вознаграждения служащих.

Австралия. Правовой основой реформ государственного управления в Австралии явился законодательный комплекс, состоящий из Закона об органах власти и компаниях Содружества 1997 г., Закона о гене-

³⁰ Закон возложил на местные органы власти обязанность советоваться с местным населением, периодически анализировать свои функции, оценивать результаты своей деятельности и готовить план работ, контролировать который будет независимый аудитор.

³¹ Кодекс содержит краткую формулировку роли и обязанностей государственных служащих, очерчивает конституционные рамки, в которых должны работать все государственные служащие и основные ценности, которых они обязаны придерживаться.

³² В Закон вошли вопросы открытости, прозрачности государственной службы.

ральном аудитор 1997 г., Закона о финансовом управлении и подотчетности 1997 г., Закона о государственной службе 1999 г.

Эти законодательные акты направлены на повышение управленческой гибкости органов государственной власти; передачу государственных функций по предоставлению услуг подрядчикам; предоставление министерствам большей свободы в управлении трудовыми ресурсами, определение результатов расходования бюджетных средств, внедрение финансового планирования методом начисления и др. Каждому министерству предписано определять программные цели, готовить ежегодные отчеты о достижениях и результатах реализации этих целей. Финансирование министерств увязано с реализацией программ, т.е. впервые при подготовке бюджета за основу были взяты результаты деятельности ведомств по реализации программ и принципы оценки по методу начисления (который предполагает, что при планировании, оценке эффективности и подготовке отчетности за основу принимаются результаты деятельности ведомств в стоимостной оценке).

В Законе об органах власти и компаниях Содружества 1997 г. и Законе о финансовом управлении и подотчетности 1997 г. содержится прямое указание на обязанность разработки органами исполнительной власти критериев результативности своей деятельности³³. Но в разрыве от разработки критериев результативности деятельности государственных служащих выполнить это требование весьма затруднительно, поэтому в австралийском законодательстве закреплены правовые формы оценки результативности деятельности государственных служащих³⁴.

Правовой формой закрепления критериев результативности и комплекса ожидаемых результатов деятельности государственных служащих в австралийском законодательстве являются соглашения об обеспечении определенных результатов деятельности. С руководителями высшего звена заключаются контракты, в которых устанавливается их ответственность за

недостаточно эффективную работу в рамках таких соглашений.

Основными инструментами стимулирования результативности служащих являются повышение оклада по результатам деятельности (процентное увеличение оклада при удовлетворительном и более высоком уровне результативности) и (или) премирование по результатам деятельности (как правило, единовременная премиальная выплата для вознаграждения наиболее успешных служащих).

Процесс оценивания осуществляется непосредственным руководителем в форме диалога³⁵. Каких-либо санкций за низкую эффективность деятельности государственного служащего в законодательстве не предусмотрено. Сам процесс оценивания проводится скорее в воспитательных целях и каких-либо серьезных последствий не имеет. Ряд исследователей отмечают, что процедуры оценки результативности служащих, проводятся непосредственными начальниками произвольно и субъективно, преобладает стремление начисления максимальной премии для высших должностей и подтасовки значений критериев результативности. В результате более высокопоставленным руководителям традиционно присваиваются более высокие рейтинги результативности по сравнению с руководителями среднего звена³⁶.

3 группа стран:

В Венгрии при проведении административной реформы основной акцент сделан на процессе децентрализации. Повышения качества государственных услуг в стране добились путем передачи местным государственным и муниципальным властям более широких полномочий и автономии.

Эффективность деятельности органов государственной власти в Венгрии напрямую зависит от эффективности деятельности государственных служащих. Правовой основой внедрения критериев результативности, как в деятельности органов государственной власти, так и государственных служащих является Закон «О государственной гражданской службе» 1992 г. (с последующими изменениями в 2001 г.). Это первый всеобъемлющий закон, регулирующий систему государственной службы в стране, он обеспечивает законодательную основу продвижения по службе на основании эффективности работы конкретного служащего. Закон ввел все необходимые элементы системы

³³ Commonwealth Authorities and Companies Act 1997 (CAC Act) Bodies <http://www.finance.gov.au/financial-framework/cac-legislation/cac-bodies.html> (дата обращения 31.11.2012г.)

³⁴ Так, разработан кодекс норм поведения государственных служащих, соблюдение которого обеспечивается законом, так как он содержится в Законе о государственной службе. Кодекс норм поведения включает меры по защите госслужащих, сообщающих о недостатках и нарушениях, меры по обеспечению прозрачности госслужбы. Контроль за соблюдением кодекса органами исполнительной власти осуществляется специальным уполномоченным по делам государственной службы, в функции которого входит определение основных направлений реализации общих для всей госслужбы целей и правил поведения.

³⁵ Performance Management. Australian Public Service Commission. URL: <http://www.apsc.gov.au/ses/index.html> (дата обращения 31.11.2012 г.)

³⁶ Ketelaar A., Manning N., Turkisch E. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences // OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing. 2007. №5.

государственной гражданской службы на основе способностей и заслуг, включая политический нейтралитет и защиту от политического вмешательства, строго определенную кадровую систему с соответствующей системой оплаты труда, систему оценки персонала и обучение.

Поправки, внесенные в Закон о государственной службе в 2001 г., очень важны для повышения результативности органов государственного управления в Венгрии, так как именно эти изменения обязали министров или иных руководителей органов государственной власти определять ключевые цели и результаты деятельности органов исполнительной власти. На основе этих целей разрабатываются критерии результативности для государственных служащих. Определение ключевых целей органа, и соответственно, критериев результативности госслужащих осуществляется ежегодно в письменной форме с использованием четких формулировок, обеспечивающих количественный характер обязанностей государственных служащих и оценки результатов их деятельности понятный как госслужащему, так и лицу, осуществляющему оценку.

В Венгрии создано два государственных органа основной целью которых является оценка эффективности и результативности деятельности других государственных органов. Это Управление государственного контроля, которое входит состав Канцелярии Премьер-министра, и обязано осуществлять оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти (однако, основной акцент при этом процессе смещен в сторону противодействия коррупции). Целью оценок является проверка эффективности осуществления основных государственных инвестиционных проектов и программ, расходования бюджетных средств и выполнения различных государственных функций.

Особенность деятельности Управления состоит в том, что при оценивании деятельности госорганов создаются экспертные группы, состоящие из сотрудников министерств, в сотрудничестве с профессионалами, которые представляют предприятия или некоммерческие организации и имеют отношение к предмету аудита. Кроме того, Управление государственного контроля обязывает инспектируемые органы выработать программу действий по претворению в жизнь предложений, высказываемых в ходе осуществления оценок эффективности³⁷.

Другим органов является Национальное ревизионное управление, которое является органом Парламента и занимается проверкой результатов деятельности

и анализом эффективности реализации политических решений.

Национальное ревизионное управление обязано проводить проверки выполнения государственного бюджета, управления государственными финансами, использования государственных доходов и аудит управления государственными активами с точки зрения законности, целесообразности и эффективности.

В Дании при реформировании государственного сектора особое значение приобрела реформа финансов и персонала (программные бюджеты, расчет издержек и результатов, ориентированный на качество оплаты труда, развитие персонала и т.д.). Статус Министерства финансов Дании изменился и теперь оно является не только ответственным органом за государственный бюджет, но также регулирует вопросы зарплаты государственных служащих и повышение эффективности всего государственного управления.

Правительство Дании начало внедрять такие механизмы как контракты, заключаемые между учреждениями и их министерством, ориентированные на результат, контракты с управленцами, внутренние контракты в органах государственной власти и справки об итогах и результатах их деятельности, составляемые в обязательном порядке³⁸.

Внедрена новая система оценки результативности деятельности государственных служащих, направленная на повышение оплаты труда по результатам. Но законодательно она не закреплена. Правила, связанные с оценкой результативности деятельности государственных служащих, а также обеспечение связи между целями органа исполнительной власти и критериями результативности их служащих, размер оплаты определяются каждым органом государственной власти самостоятельно в рамках коллективных соглашений³⁹.

Министерство финансов Дании разработало общие рекомендации по обеспечению взаимосвязи целей органа власти, кадровой политики ведомства, политики в области оплаты труда с индивидуальными целями, развитием квалификационных навыков государственных служащих и их уровнем оплаты⁴⁰.

Правовой основой критериев результативности деятельности в Дании сейчас являются два вида контрактов: результативные контракты для ведомства в целом и результативные контракты для руководителя ведомства и его сотрудников. Результативный контракт для

³⁷ «Examples of Recent Public Management Initiatives in Hungary» на веб-сайте: <http://www.oecd.org/puma/focus/compend/hu.htm#ethics>. (дата обращения 10.09.2012г)

³⁸ Официальный сайт Канцелярии Премьер-Министра Дании http://www.stm.dk/_a_1644.html / (дата обращения 10.09.2012 г.)

³⁹ Lesen Lotte Interpreting New Public Management The Case of Denmark/ Australian Journal of Public Administration, №4, 1998.

⁴⁰ http://www_fm_dk/1024/Default.asp? (дата обращения 10.07.2012 г.)

ведомства заключается между представителем государства в лице постоянного секретаря и руководителем ведомства, а результативные контракты внутри ведомства заключаются от имени руководителя.

Методические рекомендации по составлению таких контрактов дает Министерство финансов путем выпуска специальных инструкций по содержанию результативных контрактов⁴¹.

Италия. Итальянская система государственного управления, по мнению многих исследователей, характеризовалась огромным числом нормативных актов, в которых содержалось большое количество детальных правил деятельности органов исполнительной власти. Такая «зарегулированность» делала государственную машину негибкой, иерархичной, неспособной на эффективную работу⁴². Еще одним фактором снижающим эффективность государственного управления Италии является доминирование принципа политического патронажа⁴³, над принципом верховенства закона.

Реформа государственного управления внедрила принципы «нового государственного менеджмента» в систему государственной службы. Новые правила коснулись статуса, компетенции и ответственности госслужащих, многие нормативно-правовые акты были заменены на систему индивидуальных и коллективных соглашений с участием профсоюза⁴⁴.

Расширились полномочия государственных служащих высшего ранга. Теперь они вправе принимать решения в тех областях, где роль традиционно отводилась политике. Министры определяют направления реализации политики в сфере и стратегию, осуществляют оценку результатов, назначают генеральных директоров, но напрямую деятельностью и структурой государственных ведомств уже не управляют. Пропорционально увеличению власти у министров повысилась и ответственность за деятельность всего министерства и состояние дел в управляемой сфере. Вознаграждение напрямую зависит от эффективности и результативности деятельности возглавляемого органа. Однако де-факто из-за отсутствия целостной системы контроля и оценки результатов их деятельности управленческая ответственность министров сведена к нулю. Это по-

ложение усугубляется тем, что принцип политического патронажа введен во многие законы Италии, поэтому при смене правительства теряют силу доверительные контракты с высшими должностными лицами и у нового правительства возникает возможность подписания новых контрактов со своими доверенными назначенцами.

Анализ способа закрепления критериев результативности деятельности органов исполнительной власти в национальных законодательствах зарубежных стран показал, что в подавляющем большинстве правовые критерии закрепляются в форме соглашений или контрактов (Великобритания, Дания, Италия, Канада, Новая Зеландия, Франция). В Австралии, Венгрии и США критерии результативности деятельности органов исполнительной власти разрабатываются на основании законов.

Однако делать поспешный вывод о том, что соглашения (контракты) менее значимы, чем законы не следует. Разработанные критерии результативности деятельности органов исполнительной власти должны обеспечить главное — повысить эффективность работы управляющей системы государства и, нередко именно в соглашениях о результативности возможно заложить реально действующий механизм ответственности исполнительных органов власти за неэффективную работу. Как показал анализ зарубежного опыта, заключение соглашений, как коллективных, так и индивидуальных для государственных служащих во много раз увеличивает гибкость и эффективность государственного управления.

В ходе исследования была выявлена общая тенденция составления результативных контрактов в зарубежных государствах. Так, в соглашениях, как правило, включаются цели органа исполнительной власти и результаты, которые должны быть достигнуты, даты начала и завершения цикла работ, ключевые и текущие обязательства, критерии результативности.

Заинтересованность в эффективной работе государственных органов иностранных государств обеспечивается, как правило, дифференцированным подходом к оплате труда чиновников (премии, дополнительное вознаграждение) и продвижение по карьерной лестнице.

Но по поводу ответственности за неэффективную деятельность министерств и их руководителей единая позиция не выработана. Самой жесткой мерой ответственности является отстранение от должности (США). В некоторых странах ответственность не установлена вообще (Дания, Италия,) в других (Новая Зеландия, Франция) чиновники не получают по результатам отчетного периода премий и иных вознаграждений, в третьих (Канада, Великобритания, Австралия) работа

⁴¹ Danish Ministry of Finance Civil Service advice and Assistance Repot №1443, June 2004.

⁴² См, например, http://vasilieva.narod.ru/ptpu/8_6_02.htm; http://www.bassanini.eu/public/BassaniniRiformaStato_vers_russa.pdf; <http://szags.chat.ru/guigszr/italia.htm>.

⁴³ Политический патронаж — система замещения государственных должностей сторонниками партии, победившей на выборах.

⁴⁴ Исключение составляют вооруженные силы, судьи, дипломаты и префекты.

сосредоточена на поиске направлений профессионального развития неэффективных чиновников.

Зарубежный опыт применения критериев результативности органов исполнительной власти с учетом его критической оценки может послужить основой для разработки новых подходов определения правовых критериев результативности деятельности органов исполнительной власти РФ. Однако необходимо иметь в виду, что «готового рецепта» по вопросу определения правовых критериев результативности органов государственной власти РФ в зарубежной практике

мы найти не сможем. России уже известен печальный опыт «слепого» копирования законодательных актов зарубежных стран, которое приводило к значительному ухудшению тех общественных отношений, которые нуждались в совершенствовании.

Для построения российской системы критериев результативности органов исполнительной власти необходим комплексный подход, учитывающий многие факторы (территориальный признак, многоуровневая правовая система, особенности правоприменения, общая правовая культура населения и др.).

Библиографический список:

1. Барциц И.Н. Показатели и критерии оценки эффективности государственного управления (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте РФ: периодическое издание (открытая сессия). № 1 (11) 2010.) / И.Н. Барциц. М., 2010. 72 с.
2. Божья-Воля А.А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы / Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 81-103.
3. Гаман-Голутвина О. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Экономика и жизнь. 2006. № 8.
4. Клич Н.Н. Повышение результативности деятельности государственных служащих: Автореф. дисс. ... канд. эконом. наук. М., 2006.
5. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Парисон; Пер. с англ. М., 2003. 96 с.
6. Теория и практика управления по результатам: мировой опыт и его использование в российских условиях: Отчет НИР/ РАГС. М., 2007.
7. Эффективность государственного управления: пер. с англ. / Общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М. 1998.
8. Danish Ministry of Finance Civil Service advice and Assistance Report N 1443, June 2004.
9. Lesen Lotte Interpreting New Public Management The Case of Denmark/ Australian Journal of Public Administration, No 4, 1998.

References (transliteration):

1. Bartsits I.N. Pokazateli i kriterii otsenki effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya (Analiticheskie obzory Instituta nauchnykh issledovaniy i informatsii Rossiyskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii: periodicheskoe izdanie (otkrytaya sessiya). № 1 (11) 2010.) / I.N. Bartsits. M. 2010. 72 s.
2. Bozh'ya-Volya A.A. Otsenka rezul'tativnosti gosudarstvennykh sluzhashchikh rukovodyashchego sostava: mezhdunarodnyy opyt i rossiyskie perspektivy / Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2009. № 2. S. 81-103.
3. Gaman-Golutvina O. Menyayushchayasya rol' gosudarstva v kontekste reform gosudarstvennogo upravleniya: otechestvennyy i zarubezhnyy opyt // Ekonomika i zhizn'. 2006. № 8.
4. Klishch N.N. Povyshenie rezul'tativnosti deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh: Avtoreferat diss. ... kand. ekonom. nauk. M., 2006.
5. Menning N. Reforma gosudarstvennogo upravleniya: mezhdunarodnyy opyt / Nik Menning, Nil Parison; Per. s angl. M., 2003. 496 s.
6. Teoriya i praktika upravleniya po rezul'tatam: mirovoy opyt i ego ispol'zovanie v rossiyskikh usloviyakh: Otchet NIR/ RAGS. M., 2007.
7. Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya: per. s angl. / Obshch. red. S.A. Batchikova, S.Yu. Glaz'eva. M., 1998.
8. Danish Ministry of Finance Civil Service advice and Assistance Report N 1443, June 2004.
9. Lesen Lotte Interpreting New Public Management The Case of Denmark / Australian Journal of Public Administration, No 4, 1998.

Е.А. Цветкова

ОПЫТ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ В США В СЕРЕДИНЕ XX ВЕКА

Аннотация. Налоговое регулирование — это эффективный метод государственного стимулирования промышленного развития страны. Государство с помощью льготных налоговых ставок может дифференцированно подходить к различным видам предпринимательской деятельности. Тем самым оно регулирует инвестиционный процесс, стимулируя освоение мощностей у не очень привлекательных для предпринимательской деятельности отраслей производства.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, Инвестиции, Инновации, Промышленность, Стимулирование, Налоги, Финансы, Льготы, Амортизация, Прибыль.

Государственная инновационная политика, направленная на развитие и стимулирование промышленного развития, может реализовываться двумя способами: посредством предоставления финансовой помощи промышленным предприятиям напрямую либо через использование экономических инструментов поощрения деятельности промышленных предприятий. Эффективность применения первого способа будет зависеть от правильности и объективности выбора проекта для вложения бюджетных средств. Всеохватывающим и уже доказавшим свою эффективность на примере многих зарубежных стран является второй способ, который базируется в первую очередь на использовании регулирующей функции налогов. Инновационные предприятия получают дополнительные возможности самофинансирования за счет предоставления налоговых преференций.

Одной из важнейших задач современной российской экономики является создание новой или усовершенствование производимой продукции с использованием научно-технических достижений. При этом проведение маркетинговых исследований и организация рынков сбыта инновационных продуктов, осуществление технологического перевооружения производства, подготовка и переподготовка кадров являются неотъемлемой частью деятельности промышленных предприятий, необходимой для их эффективного функционирования.

Основными направлениями налоговой политики РФ на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. предусмотрено создание эффективной и стабильной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Главными целями налоговой политики продолжают оставаться поддержка инвестиций, а также стимулирование инновационной деятельности.

Важнейшим фактором проводимой налоговой политики является необходимость поддержания сбалансированности бюджетной системы РФ. В то же время

необходимо сохранить неизменность налоговой нагрузки по секторам экономики, в которых достигнут ее оптимальный уровень с учетом требований сбалансированности бюджетной системы РФ¹.

Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г. также предусматривает меры налогового стимулирования научно-технической деятельности и спроса на ее результаты, включая разработку и внедрение комплекса инструментов налогового стимулирования спроса на инновации в реальном секторе экономики².

Одним из наиболее действенных инструментов государственного стимулирования промышленного развития и его инновационной составляющей является налоговая система.

Налоговые льготы как метод стимулирования предпринимателей к инвестированию средств в основной капитал и проведение научно-исследовательских работ получили распространение в развитых странах на рубеже 60-х гг. прошлого века³. Наиболее наглядным примером такого рода стимулирования промышленности в целом, следует признать США. Опыт налогового стимулирования промышленных предприятий именно в этот период развития представляется наиболее интересным и востребованным ввиду проверенной временем его эффективности.

Если государственное финансирование промышленности непосредственно влияет на формирование элементов применяемого капитала, то налоговые мероприятия косвенно стимулируют использование полученной предпринимателями прибыли на эти же цели. Налоговые инструменты регулирования наиболее же-

¹ СПС «Консультант плюс».

² Утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 №1).

³ Осипов М.А. Методы налогового стимулирования инвестиций в инновационное развитие экономики // Проблемы современной экономики. 2008. № 1.

лательны для промышленных предприятий, поскольку их воздействие создает благоприятные условия для функционирования частного капитала без усиления прямого вмешательства государства в экономику. Они наиболее полно согласуются с установкой некоторых экономистов, согласно которой «основная роль государства состоит в том, чтобы помочь промышленности помогать самой себе»⁴.

Промышленное развитие стимулируется через посредство налогов различными способами: это — создание благоприятных общих условий для обновления основного капитала и ускорения его кругооборота, льготы для привлечения капитала в определенные географические районы и, наконец, меры, поощряющие использование производительного капитала на научно-исследовательские дела. Развертыванию научных исследований в промышленности способствуют все те налоговые мероприятия, которые направлены на поощрение частных инвестиций. Увеличение капиталовложений в элементы основного капитала неизбежно сопровождается его обновлением на новой технической основе.

Использование налоговой системы для стимулирования частных инвестиций в США заметно активизировалось со времени проведения налоговой реформы 1954 г., которая предусматривала различные методы ускорения списания стоимости основного капитала⁵. В условиях научно-технической революции для предпринимателей приобретают особое значение правила амортизации. Так, при повышении ее нормы уменьшается размер прибыли, подлежащей обложению, что позволяет предпринимателям экономить на налогах и увеличивать внутренние накопления. Применение методов ускоренной амортизации, снижая налоговые платежи корпораций, укрепляет их финансовое положение и уменьшает риск, связанный с внедрением новой техники.

Кодекс внутренних доходов 1954 г., наряду с ускоренными методами амортизации, предусматривал налоговые привилегии в отношении расходов компаний на научные исследования. Заключаются они в следующем: затраты на научные исследования, как и текущие производственные расходы, могут целиком вычитаться из облагаемого налогом дохода фирмы. Это правило дает возможность расходовать крупные средства на исследования за счет доходов от других видов производственной деятельности.

В том случае, когда компании не имеют возможности покрывать научно-исследовательские расходы из текущих доходов или не хотят этого делать по каким-либо причинам, они могут относить их к категории «отсроченных расходов» и вычитать из доходов в течение определенного периода⁶. Чаще всего этим правилом пользуются мелкие и средние компании.

Оба эти варианта применяются в тех случаях, когда итогом научно-исследовательских работ являются объекты, срок жизни которых, а следовательно, и срок их амортизации трудно определить.

Если же срок полезного использования поддается определению, то капитальные расходы на научные исследования могут быть восстановлены через амортизационные отчисления.

Что касается доходов, полученных от продажи лицензий, то они облагаются по льготной ставке в 25%, применяемой к доходам от продажи капитальных активов.

Сами по себе налоговые льготы создают лишь благоприятные условия для покрытия расходов на исследования. Но практически объем научно-исследовательских работ возрастает под влиянием общих условий научно-технической революции и рыночных стимулов, циклических факторов роста капиталовложений.

Большое значение для технического перевооружения фирм имели налоговые мероприятия, проведенные для стимулирования частных капиталовложений в 1962-1965 гг. В основном они сводились к применению новых правил об амортизационных отчислениях, использованию налоговой скидки на инвестиции в оборудование и к прямому снижению ставок налога на прибыль⁷.

Правила амортизации, принятые в июле 1962 г., сокращали в среднем на треть срок амортизации основного капитала, что отвечало технико-экономическим сдвигам, происшедшим в производстве за предшествующие 20 лет. По новым правилам в наибольшей степени были сокращены сроки использования оборудования в текстильной промышленности (с 15-25 лет до 9-15, т. е. на 40-44%), в химической (с 15-22 лет до 11, т. е. на 40%), в металлообрабатывающей (с 17-20 лет до 12, т. е. на 35%), в железнодорожном транспорте (с 25-28 лет до 12, т. е. на 55%) и т. д. Средний срок использования основного капитала в обрабатывающей промышленности сокращался с 19 лет до 13⁸.

⁴ «Economic Report of the President». Wash., 1964, p. 108.

⁵ Шундеев В. Государство и накопление капиталов в США. М.: Изд-во «Наука», 1967. С. 159; В. Будавей. Воспроизводство основного капитала в США. М.: изд-во «Мысль», 1966.

⁶ Van Hoorn. Tax Treatment of Research and Development. Amsterdam, 1962. P. 272.

⁷ «Современные циклы и кризисы». М.: Изд-во «Мысль», 1967. С. 345-357.

⁸ «American Economic Review», May 1963. P. 357.

В наибольшей степени стимулировала частные инвестиции и технический прогресс налоговая скидка на инвестиции. По утверждению финансового комитета конгресса США, цель ее состояла в том, «чтобы поощрять модернизацию и расширение производственных мощностей и посредством этого улучшить экономический потенциал страны с последующим увеличением занятости и укреплением позиций в мировой торговле»⁹.

Налоговая скидка давала возможность компаниям сокращать свои налоговые обязательства на 7% от суммы капиталовложений в производственное оборудование, если срок его службы составлял не менее 8 лет. Скидка на инвестиции распространялась не только на оборудование, но и на здания, если в них проводятся научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы¹⁰.

Налоговая скидка на инвестиции имеет большие преимущества перед другими методами налогового поощрения. Во-первых, она в большей степени стимулирует инвестиции в оборудование, так как дается на уже осуществленные, а не на возможные капиталовложения, как при ускоренной амортизации. Во-вторых, эта скидка особенно благоприятствует быстро развивающимся отраслям и компаниям, так как она находится в прямой зависимости от объема капиталовложений в оборудование. В-третьих, она дает возможность воздействовать не только на объем, но и на отраслевую структуру капиталовложений. Так, налоговые льготы, имеющие своей целью стимулирование новых производств — оборудования по очистке воды, воздуха и т.д. — являются максимальными.

По сути дела, предприниматели получают большую выгоду. Налоговая скидка прежде всего равнозначна удешевлению оборудования на соответствующую сумму, что снижает издержки производства, повышает прибыльность капиталовложений. Так, по данным, приводимым министром финансов, прибыльность инвестиций после уплаты налогов в случае применения скидки возрастает на 10-13%¹¹.

Закон о налоговой реформе 1969 г. отменил за небольшими исключениями использование налоговой скидки на инвестиции. Однако эта скидка уже сыграла большую роль в обновлении основного капитала на новейшей технической основе. Достаточно сказать, что выгоды, полученные корпорациями, за период с 1962 по 1968 гг., составили 14 млрд. долл.¹²

⁹ «Capital Goods Review», September 1966, p. 2.

¹⁰ «Challenge», March-April, 1966, p. 36.

¹¹ Business Week», September 17, 1966, p. 36.

¹² «Congressional Quarterly Weekly Report», 25.IV 1969, p. 577; 9.I 1970, p. 102.

Ускорение темпов обновления основного капитала сопровождалось сокращением срока службы оборудования. Срок этот в среднем, по официальным данным, уменьшился с 7,5 лет в 1967 г. до 6,5 лет в 1968 г. и до 6 лет в 1970 г.¹³ Одновременно увеличивалось количество оборудования, физически еще годного к использованию, но технически устаревшего, и усиливался моральный износ, росла недогрузка производственного аппарата, которая в данном случае связана не с понижательными фазами цикла, а обусловлена научно-техническим прогрессом.

Налоговые мероприятия правительства, укрепляя финансовое положение корпораций, помогают преодолеть тот барьер для расширения инвестиций, которым является недогрузка производственного аппарата. Без помощи государства корпорации имея груз незанятых мощностей, не смогли бы высокими темпами увеличивать капиталовложения. Так, например, производственные мощности предприятий химической промышленности были загружены в 1965-1967 гг. на 78-85%, и тем не менее капиталовложения химических компаний в новые заводы и оборудование росли. Огромные расходы на обновление основного капитала в сталелитейной промышленности, начиная с 1964-1966 гг., также осуществлялись в условиях низкой загрузки производственных мощностей¹⁴.

Значительные привилегии для развития научных исследований и строительства новых предприятий содержатся в налоговом законодательстве штатов. Правительства штатов для поощрения развития новых видов производств и строительства новых заводов, например, освобождали компании от налога на собственность в течение определенного срока, предоставлялись им льготы при взимании налогов на продажи, отсрочки уплаты налогов и т.д. Как правило, чем менее развитым в промышленном и научно-техническом отношении является штат, тем больше налоговых льгот в нем предоставляется для развития нового бизнеса. В большинстве штатов налоговые привилегии имеют своей целью содействовать развитию определенных видов производства.

В штатах Луизиана и Пенсильвания для поощрения промышленного использования естественного газа дается специальная налоговая скидка его потребителям. Они могут часть своего счета за газ покрывать из суммы обязательств по какому-либо налогу штата. В Арканзасе в течение семи лет освобождаются от уплаты всех видов налогов на соб-

¹³ Congressional Quarterly Weekly Report», 25.IV 1969, p. 577; 9.I 1970, p. 102.

¹⁴ «U.S. News and World Report», March, 1964, p.30.

ственность предприниматели, строящие текстильные фабрики¹⁵.

Наряду с этим законодательство ряда штатов предусматривает льготы для фирм, организующих научные исследования и конструкторские работы. В штате Нью-Йорк расходы на эти цели рассматриваются как текущие издержки и могут вычитаться из облагаемого налогом дохода; расходы на научно-исследовательское оборудование и установки могут быть списаны в течение одного года. В штате установлены сроки амортизации основного капитала в два раза короче тех, которые предусматриваются законодательством федерального правительства. Налоговое законодательство местных органов власти содержит, кроме того, большие льготы, облегчающие использование внешних источников финансирования при строительстве новых предприятий.

В настоящий момент следует отметить, что одной из основных мер налогового стимулирования промышленных предприятий (например, производителей альтернативной энергии) в США является инвестиционный налоговый кредит. У него есть особенность. В отличие от инвестиционного налогового кредита в России и ряде других стран (здесь он выступает просто формой изменения срока исполнения налогового обязательства с последующей уплатой суммы кредита и процентов) в Соединенных Штатах данная мера налогового стимулирования уменьшает налогооблагаемую базу на часть инвестиций в покупку земли, оборудования и установку мощностей для производства электроэнергии из альтернативных источников. То есть служит инвестиционной налоговой льготой.

В различных налоговых системах европейских государств подобные меры стимулирования инвестиций принимают особые формы и размеры, но направлены на достижение одного и того же эффекта — сделать высокорисковые и имеющие длительный срок окупаемости инвестиции в сложные промышленные (наукоемкие) объекты более выгодными¹⁶.

Библиографический список:

1. Осипов М.А. Методы налогового стимулирования инвестиций в инновационное развитие экономики // Проблемы современной экономики. 2008. № 1.
2. «Economic Report of the President». Wash., 1964, p. 108.
3. Шундеев В. Государство и накопление капиталов в США. М.: Изд-во «Наука», 1967. С. 159; Будаев В. Воспроизводство основного капитала в США. М.: Изд-во «Мысль», 1966.
4. J. Van Hoorn. Tax Treatment of Research and Development. Amsterdam, 1962. P. 272.
5. «Современные циклы и кризисы». М.: Изд-во «Мысль», 1967. С. 345-357.

¹⁵ «State-local Taxation and Industrial Location. A Commission Report». Wash., 1967, p. 52.

¹⁶ Ратнер С.В., Дира Д.В. Налоговое стимулирование альтернативной энергетики в Европе // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 17. С. 56 - 62.

Таким образом, налоговая система в широких размерах используется для стимулирования научных исследований в промышленности США. Она укрепляет финансовые возможности компаний для осуществления капиталовложений и ведения исследований, поощряет использование внутренних и внешних ресурсов для организации исследований и при этом в определенных отраслях и географических районах.

Государство с помощью льготных налоговых ставок может дифференцированно подходить к различным видам предпринимательской деятельности, а также к осуществлению мероприятий, имеющих разную доходность. Тем самым оно регулирует инвестиционный процесс, стимулируя освоение мощностей у не очень привлекательных для предпринимательской деятельности отраслей производства. При этом будет достигаться и некоторое выравнивание экономического и финансового положения различных хозяйствующих субъектов при неравенстве налогового бремени у субъектов, участвующих в процессе инвестирования и не занятых этим видом предпринимательской деятельности¹⁷.

Следует отметить, что необходимо постоянно анализировать ситуацию в мировой, российской экономике и исходя из имеющихся возможностей рассматривать различные варианты поддержки участников экономической деятельности, стимулировать темпы роста экономики, в том числе и с помощью механизмов налоговой политики.

В целом реализация комплекса мер по повышению эффективности налогового стимулирования, предложенная автором данной статьи, способна поднять инвестиционный процесс на новый качественный уровень и обеспечить промышленный сектор экономики достаточным объемом финансирования для проведения модернизации и инновационного обновления производств.

¹⁷ Брызгалин А.В., Федорова О.С., Харалгина О.Л., Ефремова Т.А., Королева М.В., Ильиных Д.А., Митрофанова И.А., Платонов И.Э., Князева О.Н., Бацунова С.И. Учетная политика предприятия для целей налогообложения на 2012 г. // Налоги и финансовое право. 2011. № 12. С. 31-245, 250-324.

6. «American Economic Review», May 1963, p. 35 Ратнер С.В., Дира Д.В. Налоговое стимулирование альтернативной энергетики в Европе // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 17. С. 56-62.7.
7. «Capital Goods Review», September 1966, p. 2.
8. «Challenge», March-April, 1966, p.36.
9. Business Week», September 17, 1966, p. 36.
10. «Congressional Quarterly Weekly Report», 25.IV 1969, p. 577; 9.I 1970, p.102.
11. Congressional Quarterly Weekly Report», 25.IV 1969, p. 577; 9.I 1970, p. 102.
12. Ратнер С.В., Дира Д.В. Налоговое стимулирование альтернативной энергетики в Европе // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 17. С. 56-62.
13. Брызгалин А.В., Федорова О.С., Харалгина О.Л., Ефремова Т.А., Королева М.В., Ильиных Д.А., Митрофанова И.А., Платонов И.Э., Князева О.Н., Бацунова С.И. Учетная политика предприятия для целей налогообложения на 2012 год // Налоги и финансовое право. 2011. № 12. С. 31-245, 250-324.

References (transliteration):

1. V. Shundeev. Gosudarstvo i nakoplenie kapitalov v SShA. M., izd-vo «Nauka», 1967;
2. V. Budavey. Vosпроизводство osnovnogo kapitala v SShA. M., izd-vo «Mysl'», 1966;
3. Osipov M.A. Metody nalogovogo stimulirovaniya investitsiy v innovatsionnoe razvitie ekonomiki // Problemy sovremennoy ekonomiki. 2008. № 1;
4. Ratner S.V., Dira D.V. Nalogovoe stimulirovanie al'ternativnoy energetiki v Evrope // Mezhdunarodnyy bukhgalterskiy uchet. 2012. № 17;
5. Bryzgalin A.V., Fedorova O.S., Kharalgina O.L., Efremova T.A., Koroleva M.V., Il'inykh D.A., Mitrofanova I.A., Platonov I.E., Knyazeva O.N., Batsunova S.I. Uchetnaya politika predpriyatiya dlya tseley nalogooblozheniya na 2012 god // Nalogi i finansovoe pravo. 2011. № 12.