Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

Выходит 4 раза в год. Издается с июля 2009 г.

№2(20)
апрель-июнь
2014

Главный редактор В. С. Назаров
директор НИФИ, кандидат экономических наук

Редакционная коллегия

Варьяш И. Ю., руководитель Аналитического центра финансовых исследований НИФИ, профессор Финансового университета при Правительстве РФ, доктор экономических наук

Гурвич Е. Т., руководитель Экономической экспертной группы, член Экономического совета при Президенте РФ, зам. председателя Общественного совета при Минфине России, руководитель Центра бюджетного анализа и прогнозирования НИФИ, кандидат физико-математических наук

Гутцайт Е. М., ведущий научный сотрудник Центра методологии бухгалтерского учета НИФИ, доктор экономических наук

Зембатов М. Р., руководитель Центра международно-правового и законодательного регулирования финансовых рынков НИФИ, кандидат экономических наук

Кабир Л. С., главный научный сотрудник Центра бюджетной политики в отраслях экономики НИФИ, доктор экономических наук

Кулакова Т. В., руководитель Центра бюджетной политики в отраслях экономики НИФИ, профессор кафедры экономической теории НИУ ВШЭ, доктор экономических наук

Кулькова В. Ю., руководитель Центра методологии финансового и стратегического управления НИФИ, доктор экономических наук

Марьясин А. М., руководитель Центра методологии бухгалтерского учета НИФИ, кандидат экономических наук

Овсянников Л. Н., ведущий научный сотрудник Центра международных финансов НИФИ, кандидат экономических наук

Омельяновский В. В., руководитель Центра финансов здравоохранения НИФИ, директор Центра оценки технологий в здравоохранении Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте РФ, доктор медицинских наук, профессор

Полякова А. Г., руководитель Центра межбюджетных отношений НИФИ, ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте РФ, доктор экономических наук

Пинская М. Р., руководитель Центра налоговой политики НИФИ, директор Института налоговой политики и налогового администрирования Финансового университета при Правительстве РФ, доктор экономических наук

Рыкова И. Н., заместитель главного редактора, руководитель Центра отраслевой экономики НИФИ, доктор экономических наук

Трубин В. В., руководитель Центра финансов социальной сферы НИФИ, кандидат экономических наук

Шахова Г. Я., главный научный сотрудник Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ, доктор экономических наук

Яковлев И. А., первый заместитель директора НИФИ, руководитель Центра международных финансов НИФИ, кандидат экономических наук

Захарова Т. М., редактор редакционно-издательского отдела НИФИ, ведущий редактор журнала

Агеев Г. И., начальник редакционно-издательского отдела НИФИ

ISSN 2075-1990

Свидетельство о регистрации СМИ от 11.12.2012 ПИ № ФС77-52134,
выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных
технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт»

Адрес: 127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2
Тел./факс: (495) 699-74-14
Сайт: www.nifi.ru
e-mail: mail@nifi.ru

Издание зарегистрировано в Российском индексе научного цитирования
(РИНЦ).

Журнал соответствует всем требованиям ВАК при Минобрнауки России
к рецензируемым научным изданиям.

Издание в 2010 г. было включено в «Перечень ведущих рецензируемых
научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные
научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора
и кандидата наук» ВАК при Минобрнауки России под названием
«Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал».
С 2012 г. журнал представлен в действующем Перечне ВАК как
«Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал»
(п. 726 Перечня в редакции 2012 г.).

Статьи рецензируются.
Перепечатка материалов, опубликованных в журнале,
допускается только с письменного разрешения редакции.
Мнения авторов могут не совпадать с мнением редакции.

© Научно-исследовательский финансовый институт, 2014

Содержание

Актуальная тема. Бюджетная политика

Информационно-практический семинар
«Общественные финансы: от реформ к инновациям» 5

И. А. Соколов
Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности
бюджетных расходов, в том числе государственных программ» 7

А. А. Блохин
Доклад «Опыт построения бюджета для граждан на федеральном,
региональном и муниципальном уровне в 2013 году» 11

Государственные программы

И. Н. Рыкова, А. А. Алаев, П. А. Авраамов, Д. В. Кораблев
Оценка эффективности реализации государственной программы
«Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» 15

В. Ю. Кулькова
Реализация государственных программ поддержки социально
ориентированных некоммерческих организаций
в Российской Федерации 31

Исследования

В. С. Назаров, К. М. Дэвис, Н. Н. Сисигина
Медицинские сберегательные счета: перспективы для системы ОМС 47

В. А. Горелик, Т. В. Золотова
Об эквивалентности принципов оптимальности инвестиционного портфеля 67

В. А. Слепов, А. Ф. Арсланов
Риски национальной финансовой политики 75

Методология

Л. В. Глухова, Н. А. Сердюкова
Мультиагентная модель управления государственной
инновационной системой 81

А. Н. Дерюгин
Законодательные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований 87

Дискуссии

Л. Н. Овсянников
О единой правовой основе финансового контроля 99

Аналитика

М. А. Абрамова
Оценка возможности координации государственной денежно-кредитной политики стран ЕЭП 109

К. А. Туманянц, Г. В. Тимофеева
Национальные модели капитализации пенсионных взносов России и Казахстана: конвергенция государственного регулирования 117

И. Ю. Арлашкин
Совершенствование контроля деятельности государственных (муниципальных) учреждений 129

Д. А. Бабенко
Введение института консолидированных групп налогоплательщиков в России: предварительные итоги 135

Региональные финансы

И. Г. Нигматуллин
Оценка долговой политики России и регионов на современном этапе 143

Г. И. Немирова, Л. Б. Мохнаткина
Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях расширения глобальной интеграции 151

Аннотации/Abstracts 159

Авторы/Authors 168

Редакционная коллегия/Editorial Board 173

Информационно-практический семинар «Общественные финансы: от реформ к инновациям»

В Научно-исследовательском финансовом институте 22–24 апреля 2014 г. прошел информационно-практический семинар, организованный Центром фискальной политики совместно с Сообществом финансистов России и Научно-исследовательским финансовым институтом на тему по проблемам общественных финансов. В работе семинара приняли участие 62 специалиста региональных и муниципальных финансовых органов из 27 субъектов Российской Федерации. В качестве докладчиков на семинаре выступили руководители и ведущие специалисты Минфина России, Минрегионразвития России, Федерального казначейства, Научно-исследовательского финансового института, Центра фискальной политики.

Открыл семинар директор НИФИ, к. э. н. **В. С. Назаров**, который выступил с докладом на тему «Региональные и муниципальные бюджеты: текущие проблемы и перспективы». Он отметил, что в прошлом году сложилась напряженная ситуация с исполнением бюджетов по доходам, отмечается рост государственного долга субъектов Федерации, то есть дисбаланс бюджетных доходов и расходов сосредоточен в основном на региональном уровне. Докладчик подчеркнул, что в настоящее время представляется целесообразным делать упор на нецелевые трансферты из федерального бюджета. В. С. Назаров перечислил первоочередные меры по повышению устойчивости бюджетной системы в условиях падения доходов, обратив особое внимание на порядок выдачи бюджетных кредитов субъектам Федерации.

В докладе «Повышение эффективности предоставления и распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации» директор Департамента финансирования государственных программ и бухгалтерского учета Министерства регионального развития РФ, к. э. н. **К. Б. Бексултанов** рассказал об изменениях в порядке предоставления субвенций и субсидий, а также о мерах по повышению эффективности использования предоставляемых субъектам средств федерального бюджета, в т. ч. на основе софинансирования.

Заместитель директора Департамента долгосрочного стратегического планирования Министерства финансов РФ, к. э. н. **А. Г. Бирюков** в своем выступлении «Бюджетная стратегия Российской Федерации» затронул вопросы разработки долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации, оценив влияние внедрения долгосрочного бюджетного планирования на качество бюджетного процесса в Российской Федерации. Он акцентировал внимание на том, что наличие долгосрочных планов, учитывающих долгосрочные финансовые ограничения, — только предпосылка повышения эффективности управления бюджетными ресурсами.

На фото: рабочий момент семинара.

Г. В. Курляндская, генеральный директор Центра фискальной политики, провела презентацию «Бюджетный калькулятор для граждан как инструмент, обеспечивающий открытость бюджетной политики», в ходе которой продемонстрировала удобный онлайн-сервис, предназначенный для жителей муниципалитетов.

Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных (муниципальных) программ» представил **И. А. Соколов**, к. э. н., директор Департамента бюджетной политики Министерства финансов РФ. В ходе выступления он проанализировал действующую систему оценки эффективности и наметил задачи по ее совершенствованию.

Заместитель Министра финансов РФ, к. г. н. **А. М. Лавров** выступил с докладом «Основные направления бюджетной политики на 2014–2016 годы». Он рассказал о действующей системе законодательных актов, обеспечивающих продолжение бюджетной реформы и совершенствование бюджетного процесса в России. Как пример стратегического документа А. М. Лавров привел Программу повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами, которая задает вектор деятельности федеральных и региональных органов власти по внедрению долгосрочного бюджетного планирования. Выступающий особо отметил, что начиная с 2016 г. бюджеты субъектов Федерации должны формироваться в программном формате, и подробно рассказал о том, каким образом региональные финансовые органы должны формировать и утверждать государственные программы. Большое внимание в докладе было уделено вопросу установления потолков расходов по программам, а также порядку внесения изменений в них.

На семинаре также выступили: **Н. А. Бегчин**, к. э. н., заместитель директора Департамента бюджетной политики Министерства финансов РФ, представивший доклад «Установление и использование в бюджетном планировании предельных объемов расходов на реализацию государственных программ»; **С. В. Сивец**, заместитель директора Департамента бюджетной методологии Министерства финансов РФ, с докладом «Об особенностях составления отчета по исполнению консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2013 год»; **Т. В. Саакян**, заместитель директора Департамента бюджетной методологии Министерства финансов РФ, с докладом «Единый базовый перечень государственных (муниципальных) услуг»; **А. А. Блохин**, д. э. н., заместитель директора Департамента бюджетной политики Министерства финансов РФ, с темой «Опыт построения Бюджета для граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровне в 2013 г.» и другие.

Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ»

***И. А. Соколов**, к. э. н., директор Департамента бюджетной политики Минфина России*

Оценка эффективности — одна из стадий процесса управления, в данном случае управления бюджетными ресурсами. Так как бюджетные ресурсы всегда ограниченны, а потребность и желание потратить их безграничны, встает вопрос переориентации этих ограниченных ресурсов на основе оценки эффективности. Федерация прошла несколько этапов разработки программ повышения эффективности расходов. В декабре 2013 г. утверждена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами до 2018 г. Очевидно, что ее разработчики в том или ином виде уже прошли стадию оценки эффективности бюджетных расходов — нельзя давать рекомендации, не определив границы неэффективности. Выходит, что мы уже умеем определять, какие расходы эффективные, а какие — нет. Но на самом деле это не совсем так — сложности возникают при выборе методологических подходов.

В науке сформировалось два методологических подхода к исследованию эффективности бюджетных расходов. Параметрический подход предполагает определенную функциональную форму для отношения между затратами и выпусками, а неэффективность заключается в отклонении наблюдаемых величин от границы. Непараметрический подход вычисляет границу непосредственно от данных без наложения определенных функциональных ограничений. Первый подход основан на эконометрических методах, в то время как второй использует математические программные методы. Непараметрический подход определяет, что все отклонения от границы объясняются неэффективностью, в то время как параметрический подход считает эти отклонения комбинацией неэффективности и других случайных событий. Сложность и трудоемкость обоих подходов делает их едва ли применимыми вне научной среды, хотя полученные при их использования результаты наиболее объективны, информативны и обоснованны, при условии качественного построения моделей.

У каждого подхода — масса оговорок, и все они требуют специальных навыков и знаний. У нас подход более утилитарный, и это правильно — с позиции людей, работающих в госсекторе, смысла углубляться в теорию нет. Мы изначально определили на уровне ст. 34 БК РФ, что эффективность — это достижение заданных результатов при максимальной экономии бюджетных средств либо достижение максимального эффекта при заданном объеме средств. То есть под эффективностью бюджетных расходов понимается либо их результативность, либо экономичность. И попытались через систему методических подходов приблизиться к этому пониманию. Что мы получили? По большому счету, мы получили фрагментарность оценивания на федеральном уровне.

В существующей системе бюджетных механизмов и инструментов, которые подлежат оцениванию, я бы выделил три уровня. **Первый уровень — программные или непрограммные расходы.** Если есть инструмент, существует и потребность в анализе эффективности его применения. На федеральном уровне действует Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», а также Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. В этих документах содержатся требования к периодичности и порядку оценивания: ответственный исполнитель должен ежегодно осуществлять оценку эффективности программы, сам определять методику, «докручивая» ее под лучший учет специфики реализуемых им государственных программ. Типовая методика, изложенная в Методических указаниях, страдает рядом недостатков. Во-первых, она основана на план-фактном анализе, т. е. характеризует только исполнительскую дисциплину. Во-вторых, она анализирует показатели, которые заложены самими ответственными исполнителями при подготовке госпрограммы, а, как известно, исполнители могут вольно или невольно занижать показатели, чтобы быть уверенными в их достижении. Наша задача — улучшить существующую методику, повысить объективность и аргументированность выводов, которые можно сделать на основе ее применения.

Что еще плохо в действующей системе оценивания? Показатели не только количественно не совсем правильно определяются, но и грешат тем, что они не всегда зависят от деятельности участника (исполнителя) программы. Если показатель сформулирован так, что достигается усилиями участников программы и при этом «закрывает» определенный функционал государственного и муниципального управления, то это правильный показатель, он хорошо сформулирован. Например, в госпрограмме «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (ответственный исполнитель — Минфин России) заложен такой показатель, как индекс открытости бюджета (мы вошли в десятку лучших стран по открытости бюджета в 2012 г., а хотим войти в пятерку к 2020-му). Индекс рассчитывается Международным бюджетным партнерством, и все его компоненты зависят от деятельности Минфина. Поэтому мы знаем, из чего складывается этот индикатор, и понимаем, как влиять на него и какими инструментами можно достичь запланированной цели. Пример показателя, который зависит далеко не только от деятельности Минфина, — это показатель ненефтегазового дефицита. Никто не спорит, что он характеризует сбалансированность и устойчивость от конъюнктурных шоков бюджетной системы страны, но только Минфин на него влияет крайне опосредованно, т. к. единолично не обеспечивает структурные реформы экономики. Следовательно, по нему оценивать эффективность деятельности ответственного исполнителя не вполне корректно.

Еще один недостаток методики, основанной на план-фактном анализе, — она не отражает оперативную деятельность исполнителей и соисполнителей госпрограмм. В течение года вы можете вносить изменения в эти документы, перебрасывать деньги (путем внесения изменений в закон о бюджете или сводную бюджетную роспись), и все это может оказывать непосредственное влияние на целевые показатели. Измените показатели — и у вас будет несопоставимость значений между планом и фактом; измените финансирование без корректировки показателей — получите критику в необоснованности и отсутствии связи между ними.

И самое главное — методика абсолютно не отражает качество документа. Любой программный документ — это некая оболочка для управления ресурсами, в т. ч. бюджетными, ориентированными на решение задач, которые мы ставим в определенной сфере государственной и муниципальной политики. Однако при формулировании и определении наших инструментов мы должны вносить фактор обоснованности того или иного решения. Всегда может быть несколько альтернативных вариантов

движения из пункта А в пункт Б, в нашем случае — несколько сочетаний используемых ресурсов и форм государственной поддержки. Пока этого обоснования в программах нет. Стадия обоснованности того или иного решения в госпрограммах находится в «серой» зоне. Сейчас программы проходят Общественный совет. Представляется паспорт программы, документы, в которых прописано, как обеспечивать, например, сбалансированность через набор традиционных инструментов. Но переход от обоснования актуальности той или иной проблемы к обоснованию выбора мероприятий или видов расходов, используемых для ее решения, абсолютно непрозрачен. И эта зона, как правило, остается за ответственным исполнителем. А ему легче делать то, что не требует больших трудозатрат, что он и так понимает, как делать. То есть у нас в этом документе выпадает компонента, стимулирующая к оптимальному перераспределению средств. Контрольно-координационная функция пока недостаточно развита, и на методологическом уровне пока не определено, как мы будем обосновывать то или иное решение. Таким образом, вопросы качества госпрограмм тоже подлежат оцениванию. Любая оценка эффективности должна складываться из оценки качества самого инструмента (готов ли он к использованию по методологической базе и по времени) и оценки качества исполнительской дисциплины.

Второй уровень — это проекты. Он сейчас развит еще меньше, чем уровень госпрограмм. В то же время проектный подход к управлению бюджетными средствами становится все актуальнее, и это вполне объяснимо — программа не порождает расходных обязательств в отличие от инвестиционных проектов, реализуемых через выстраивание договорных отношений между их участниками. Проектный подход к управлению бюджетными ресурсами пока слабо формализован, присутствует лишь методика анализа эффективности инвестиционных проектов, реализуемых за счет бюджетных средств. Но и она грешит ориентацией на исполнительскую дисциплину и не позволяет оценить качество выбора того или иного решения. Сам проект — это способ выбрать наилучшую технологию объединения ресурсов для решения той или иной задачи. В рамках государственной программы каждая ее подпрограмма не должна соответствовать одному проекту, она может быть разбита на несколько проектов. Вот основные мероприятия программы могут быть реализованы на проектных принципах. Появляется логика: очевидный плюс проектов состоит в том, что к инвестиционной составляющей добавляется эксплуатационная компонента (текущее финансирование). Сейчас при бюджетных инвестициях мы обосновываем их объемы прямыми результатами (техническими и функциональными параметрами возводимых объектов), однако вопрос о том, за счет каких источников этот объект будет содержаться, остается за рамками документа. Нигде в мировой практике нет инструментов, по которым предусматриваются расходы на строительство, а эксплуатационные выпадают. Ну, пожалуй, кроме натуральных трансфертов (например, в США федеральное правительство строит больницу, бесплатно передает ее штату, а штат лишь обеспечивает ее обслуживание). Мы инициируем строительство инвестиционных объектов, а потом всю эксплуатационную компоненту непонятно кто должен осуществлять, и каждый год эти расходы в рамках закона о бюджете нужно обосновывать.

В целом закупочное законодательство развивается в сторону повышения самостоятельности заказчиков и удлинения горизонтов контрактации. Лучшая практика свидетельствует, что оптимальное решение — найти одного оператора и заключить долгосрочный контракт, чтобы коммерческие риски он брал на себя, а мы платили ему за выполненные работы (траншевая, пофактная системы оплаты). Выбор рыночной формы контракта — это перспективно, и на этом основаны все ГЧП-проекты. Но проектов с равноправием партнеров, понятными рисками, сравнением альтернативных способов практически нет в российской практике. Конечно, это требует большой организационной и методической работы. Например, контракты жизненного цикла, реализуемые в Швеции в области энергетики, обеспечиваются методическими

рекомендациями, которые составляют 800 страниц, — и это только в одной сфере! В этом документе регламентирован каждый шаг заказчика и исполнителя. Такой методической базы у нас просто нет. Если говорить об эффективности, без адекватных инструментов ее оценки двигаться дальше нельзя.

Итак, мы оценили программы — это общий зонтик, который накрывает большую часть бюджетных расходов в перспективе. Проанализировали проекты, которые детализируют способы достижения задач с оценкой выгод и издержек. На этом уровне нам нужно ограниченными ресурсами обеспечить достижение максимального общественного эффекта. Анализируем все эффекты, а не только бюджетные — социальную эффективность, экономическую, экологическую и пр. Бюджетный эффект определяем анализом дисконтированных объемов налоговых поступлений, которые порождает проект. В проектной сфере бюджетный эффект проявляется как равноправный компонент (особенно в реальном, коммерческом секторе экономики), когда государство поддерживает проекты через свои инструменты — госгарантии, субсидии, взносы в уставный капитал, бюджетные инвестиции в объекты капстроительства.

Третий уровень — виды расходов. На этом уровне оцениваем, насколько инструменты (виды расходов) готовы к использованию. Виды расходов определены в ст. 72–80 БК РФ, под ними существуют специальные законы, которые регулируют различные процессы (инвестиционный процесс, к примеру, регулируется Законом РФ № 39 «Об инвестиционной деятельности в РФ), и соответствующие методики оценивания эффективности. Они также страдают фрагментарностью, но в целом нормативное поле, которое регламентирует виды расходов, уже сложилось. И тут анализ эффективности смещается: от качества требований к самим видам расходов, их методическому обеспечению мы переходим к возможностям правоприменения. Возникают традиционные вопросы, с которыми вы все сталкивались, — ритмичность расходования средств, платежная дисциплина, т. е. равномерность их поступления, целевой характер. Когда мы на этом уровне оцениваем эффективность, доминирует уже исполнительская компонента.

Выстраивая трехуровневую систему анализа и проводя его в двух аспектах — качество самого инструмента и качество его применения (управления), — мы получаем комплексность и системность анализа. На уровне госпрограмм анализируется привязка к целям, задачам, и тут нужно контролировать, насколько адекватны показатели и пр. На уровне проектов появляется возможность достичь конкуренции между ними. Речь идет не только об альтернативных способах достижения целей внутри проекта, но и о выборе между проектами. И на третьем уровне необходимо повышать качество финансового менеджмента, регулировать эти процессы, что Минфин России и пытается делать. При подготовке Программы повышения эффективности управления общественными финансами был проведен предварительный анализ — чего недостает, как обеспечивать прирост эффективности. Это работа велась в прошлом году — под эгидой Минфина России было создано 13 рабочих групп, собраны эксперты на базе РАНХиГС, ВШЭ и других научных центров. Все это вылилось в полторы тысячи страниц отчета. Другое дело, что пока далеко не все эти рекомендации реализованы. В 2014 г. две рабочие группы продолжили работу по методологии оценки эффективности. Первая группа создана на площадке Открытого правительства по инициативе М. А. Абызова и А. Г. Силуанова с привлечением экспертов. Она пытается найти ответы на те вопросы, о которых я говорил в начале доклада, — как улучшить инструментарий анализа эффективности государственных программ. Вторая рабочая группа на базе представителей Минфина и Счетной палаты в ближайшее время должна завершить разработку методики оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов. Организованный на ее основе аудит эффективности должен будет показать, где находятся зоны неэффективности управления государственными финансами, и позволить сформулировать рекомендации по выходу из этих зон.

Доклад «Опыт построения бюджета для граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровне в 2013 году»

***А. А. Блохин**, д. э. н., заместитель директора Департамента бюджетной политики Минфина России*

Темой моего доклада обозначены итоги работы по бюджету для граждан в 2013 г., но я буду говорить и о перспективах этой работы. Начну с простого. Все вы знаете, что Россия по итогам 2012 г. продвинулась по рейтингу открытости бюджета Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership, IBP) до десятого места, получив 74 балла. IBP при составлении рейтинга оценивает доступность и полноту данных о том, как правительство распоряжается средствами налогоплательщиков, а также возможность участия общества в бюджетном процессе. Рейтинг составляют независимые эксперты.

Рейтинг открытости был включен в список целевых показателей Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», поставлена амбициозная цель довести этот индекс до 85 к 2020 г. и войти в пятерку стран с самым открытым бюджетом. Но дело не в самом факте получения более высокого индекса — рейтинги вещь хорошая, но субъективная. Прозрачность бюджета важна для нас, потому что является условием согласованности проводимых бюджетных реформ — перехода на программный бюджет, реформ в сфере услуг, внедрения контрактной системы. Все эти инструменты будут работать лучше, если обеспечивать стыки между ними, сквозную прозрачность, сквозное видение движения государственных средств и результатов их использования. Руководство Минфина России очень серьезно относится к этой теме.

В термине «бюджет для граждан» мы видим несколько слоев — не просто прозрачный бюджет, а понятный, такой, в котором появляются обратные связи для управления бюджетным процессом. Бюджет, который становится инструментом диалога не только с гражданами, но и с общественными слоями, организациями, целевыми группами. Именно поэтому мы разворачиваем этот инструмент.

«Бюджет для граждан» как термин был заявлен в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2014–2016 гг. Причем было отмечено, что делать его нужно не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. С большим вниманием к этой теме относятся и в Открытом правительстве, под эгидой которого проводятся круглые столы, совещания и консультации по открытому бюджету.

Международное сообщество выработало широкий спектр инструментов оценки прозрачности, и мы их активно используем. Например, с весны прошлого года МВФ

ведет проект по оценке российской бюджетной системы. Результатом исследования сотрудников МВФ стал доклад «Россия: Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере». Он уже опубликован на сайте Минфина России[1]. Доклад не дает оценок, но резюмирует, что сделано, что не сделано, что нужно сделать. Получился развернутый, объективный документ, дающий полное представление о том, как Россия смотрится на фоне других стран по разным аспектам открытости бюджета. По сути, это программа на несколько лет работы Минфина России и финансовых органов по обеспечению сквозной прозрачности бюджета.

Вкратце перечислю организационные мероприятия 2013 г. С мая по август был подготовлен совместный приказ Минфина, Минрегиона и Минэкономики России, в котором утверждены Методические рекомендации по представлению бюджетов в доступной для граждан форме. В конце года мы опубликовали свою первую версию «Бюджета для граждан» — примерно 200 слайдов, которые были размещены на сайте Минфина и Открытого правительства, а в декабре доработали ее по уже утвержденному бюджету. Мы много раз обсуждали эту тему на круглых столах и в аналитическом центре при Правительстве РФ, и в организациях, связанных с Открытым правительством. Разные эксперты критически, но конструктивно выступали и по визуализации материала «Бюджета для граждан», и по наполнению — какая именно информация, для кого и как должна подаваться.

Нам самим, разработчикам «Бюджета для граждан», размещенного на сайте Минфина, он пока не очень нравится. Нас не удовлетворяет наполнение документа. Слайдов 200 штук, а информация не раскрыта, и не очень понятно, на кого она рассчитана. Целевая аудитория не получает данных, которые ей интересны. Правда, в нашем варианте был сделан большой понятийный кусок — что такое бюджет, его процедуры, и это полезные сведения. Однако даже та версия, которая нас не вполне удовлетворяет, привлекла большое внимание. За два месяца проект «Бюджета для граждан» был скачан 5 тыс. раз, а окончательный (на тот момент) вариант документа — 7 тыс. раз. Цифры немаленькие. При этом не все каналы распространения были задействованы — мы вывесили «Бюджет для граждан» на двух сайтах, но в мире есть и другие инструменты распространения такой информации.

Мы вместе с аналитическим центром и Открытым правительством проводили конкурс на лучшие идеи по развитию гражданского бюджета, было много хороших предложений, например реклама в маршрутных такси, в студенческих аудиториях и т. д. Для каждого канала распространения — своя форма подачи: это могут быть как две странички, так и развернутый материал.

В Минфине был проведен анализ опыта разработки бюджетов для граждан в регионах. И спасибо большое регионам, которые на наши запросы отвечали подробно, с деталями и материалами. Много наработано интересного, некоторые вопросы решаются лучше, чем на федеральном уровне. «Бюджет для граждан» разработан уже в 46 субъектах Федерации, в 14 субъектах — разрабатывается. В некоторых субъектах, таких как Краснодарский край, Алтайский край, такая практика существует с 2005 года, с 2010-го выпускаются брошюры (причем в нескольких вариантах — для домохозяек, для специалистов, форматы разные). И мы приветствуем многообразие форм, чтобы субъекты делали, как им удобнее. Для нас важно только обеспечивать минимальную методическую сопоставимость, чтобы можно было сравнивать показатели разных регионов.

---

[1] *http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/05/arch/Russia_Fiscal_Transparency_Evaluation_Report-May_26_2014-Russian_-_k_publikatsii.pdf.*

Мы пока очень плохо представляем муниципальный уровень. Часть субъектов ответили нам, что в муниципалитетах проводится определенная работа. Это в основном города. Например, до нас дошла информация, что 14 муниципальных образований занимаются бюджетом для граждан в Рязанской области, есть такие в Краснодарском крае, в Ненецком АО. Но системно муниципальный уровень мы пока не представляем. Будем и дальше запрашивать регионы, надеемся, что они представят нам развернутую информацию, т. к. она полезна для обмена лучшей практикой.

Обозначу дальнейшие направления работы. Во-первых, «Бюджет для граждан» должен быть сфокусирован на интересах разных целевых групп. Мы в ходе обсуждения выделили до десяти таких групп. Студенты, школьники — активная группа (интерес: пойдут ли деньги в ту или иную отрасль, какую специальность выбрать, где можно делать карьеру). Региональные СМИ — отдельная группа, они хорошо понимают проблемы региона, но у них дефицит информации о Москве и других регионах. В целом журналисты — полезная группа, т. к. они осуществляют двустороннюю трансляцию: сведения о бюджете передают гражданам, а нам — то, что интересно населению.

Если подробнее говорить о такой целевой группе, как предприниматели, то крупный бизнес лучше нас знает, что происходит в бюджете. Малый бизнес интересуется тем, что происходит в регионе, но не видит рынки соседних регионов. В регионе не налажена информационная поддержка малого бизнеса. Гражданский бюджет — инструмент, который может в этом помочь. Средний бизнес будет смотреть не на деньги, а на перспективы развития рынков, ограничения по торговле, кадровый потенциал. То есть выявлять информацию, от которой зависят инвестиционные решения по развитию бизнеса. Разные социальные группы — льготники, пенсионеры — хотят увидеть, что получат лично они. И наконец, важная целевая группа — депутаты. Они представляют интересы многих целевых групп. Если бюджет для граждан поможет им выстраивать аргументацию: давать деньги на те программы и проекты, которые обеспечат результат, то бюджетный процесс будет проходить более цивилизованно. Осенью, когда шло утверждение бюджета, впервые организовали системное обсуждение государственных программ в комитетах Госдумы, было много аргументированных замечаний, и работа с программами оказалась конструктивной.

Мы поставили задачу выявить, какие целевые группы «видны» из бюджета. В идеале нужно «нарисовать» портрет группы: количество, возраст, образование, чтобы люди могли идентифицировать себя с определенной группой для получения максимально полезных сведений о бюджете. Целевая группа — это еще и набор льгот, которые она получает. Мои коллеги делали анализ льгот для сельских учителей, в итоге получили таблицу с 80 ячейками — интересно было сравнить, как в каждом регионе обстоят дела, какие есть особенности предоставления льгот этой целевой группе. Читатели и потребители «Бюджета для граждан» хотели бы видеть, что происходит в разных местах в их целевой группе. Даже руководителям региона полезно ознакомиться с опытом других регионов по предоставлению социальных благ. Есть социологические опросы по целевым группам, описание проблем группы в СМИ. Мы все это попробуем проанализировать и использовать при дальнейшем построении «Бюджета для граждан» на модульной основе.

Другие направления развития «Бюджета для граждан». Еще весной прошлого года у нас был намечен план на год, а после Бюджетного послания Президента РФ, других документов мы свой план расширили. Например, наметили поддержку программ бюджетной грамотности с подключением к этой работе Минобразования, регионов. Это пробные уроки, методические и учебные материалы и пр. Нашли источники финансирования — например, в рамках программы финансовой грамотности. Эти

инструменты должны дополнять друг друга. Началось формирование рейтингов, например, Рейтинга открытости регионов. В марте 2014 г. Центр прикладной экономики под эгидой Открытого правительства начал расчет ежегодного рейтинга открытости региональных бюджетов. Открытое правительство предлагает также делать в формате бюджета для граждан бюджет ведомств на основе Концепции открытости федеральных органов власти, разработанной для качественного изменения уровня информационной открытости министерств и ведомств. Идея интересная, но требующая серьезной доработки.

Мы хотим разделить «Бюджет для граждан» на разные модули. Первый — постоянный модуль, в котором рассказано, как устроен бюджет (добавлять в него сведения нужно будет только после введения новаций в Бюджетный кодекс РФ). Этот модуль в целом уже сделан. Второй — блок модулей, связанный с ключевыми моментами бюджета текущего периода. Еще до начала разработки бюджета появляется набор решений, которые определяют его логику. Это бюджетные правила, прогноз доходов, указы президента — все, что определяет рамки бюджета, развилки этого года, в которых есть варианты выбора. Пока не очень понятно, как это сделать красиво. Например, нужно отражать долги регионов, риски бюджета. Это серьезная тема, в госпрограммах риски названы, но не обозначены индикаторы их реализации, инструменты реагирования. Нет оценок и порядка процедур управления рисками. Эта тема должна обсуждаться в проблемном модуле «Бюджета для граждан».

О других модулях — в разрезе целевых групп — уже было сказано выше. Кроме того, мы планируем сформировать ряд аналитических модулей, позволяющих делать сравнения между регионами либо муниципалитетами, а также дающих многослойную информацию — что гражданин может получить из бюджетов разного уровня бюджетной системы РФ.

УДК 336.148

***Ключевые слова**:*
эффективность,
государственные программы,
промышленность,
конкурентоспособность,
бюджетные расходы

***И. Н. Рыкова**, д. э. н., руководитель Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: rycova@yandex.ru**)*
***А. А. Алаев**, ст. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: alaev@bk.ru**)*
***П. А. Авраамов**, науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: avraamov@mail.ru**)*
***Д. В. Кораблев**, мл. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: d.v.korablev@rambler.ru**)*

Оценка эффективности реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»

Вопросы методологии и подходов к оценке эффективности государственных программ с учетом российского и зарубежного опыта подробно освещены в ряде исследований[1]. При Открытом правительстве Российской Федерации создана рабочая группа, которая в настоящее время готовит предложения по методическому инструментарию определения эффективности государственных программ. В рамках поручения Президента Российской Федерации от 20 октября 2013 г. № Пр-2451ГСо Минфин России разрабатывает критерии и методики оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов.

При этом учитываются положения ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения

[1] *См., напр.: Фокина Т. Внедрение программно-целевого бюджетирования: зарубежный опыт оценки эффективности и результативности реализации бюджетных программ (http://budget4me.ru/ob/faces/analytics/view/20140413007040, дата обращения 15.04.2014); Гришина Е. Е., Феоктистова О. А. Система «цели-задачи-показатели» основных инструментов БОР // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. № 4. — С. 87–94.*

наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)[2].

Целесообразно проводить анализ эффективности бюджетных расходов по следующим направлениям:

— эффективность бюджетных расходов в рамках государственных программ Российской Федерации;

— эффективность бюджетных расходов на исполнение проектов в форме капитальных вложений;

— эффективность непрограммных расходов бюджета;

— эффективность управления отдельными видами расходов.

Выделение качественных и количественных характеристик процессов в рамках использования бюджетных средств на основе принципов объективности, четкости, сравнимости и достаточности позволит определить эффективность государственных программ с учетом направляемых на решение задач инновационного развития и модернизации экономики ресурсов. Основным общим критерием оценки показателей эффективности выступает степень соответствия достигнутых результатов их плановым значениям.

В рамках блока государственных программ «Инновационное развитие и модернизация экономики» ключевой является госпрограмма «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (далее — госпрограмма). Ее основная цель — создание в России конкурентоспособной, структурно сбалансированной промышленности, ее развитие на основе интеграции в мировую технологическую среду, передовых промышленных технологий. Такая промышленность должна эффективно решать задачи обеспечения экономического развития и обороноспособности страны[3]. В 2014 г., исходя из Бюджетного послания Президента Российской Федерации на 2014–2016 годы, в данную программу добавлен ряд секторов экономики: станкоинструментальная промышленность, промышленные биотехнологии, развитие инжиниринговой деятельности и промышленного дизайна, индустриальные парки, индустрия детских товаров. Таким образом, поддерживаемые отрасли сгруппированы по следующему принципу:

— отрасли, ориентированные на создание новых видов инновационной продукции (композиты, редкие и редкоземельные металлы);

— отрасли, ориентированные на потребительский рынок (прежде всего автомобилестроение);

— отрасли, ориентированные на инвестиционный спрос (машиностроение, станкоинструментальная промышленность и др.).

ИЗМЕНЕНИЕ ЦЕЛЕВЫХ ИНДИКАТОРОВ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ ГОСПРОГРАММЫ В 2014 г.

Конкурентоспособность промышленности, с учетом заложенных в госпрограмме подходов, должна основываться на структурно сбалансированной отраслевой экономике. При этом целевые показатели госпрограммы не отражают показатели конкурентоспособности, а направлены лишь на оценку общих тенденций развития отраслей. Стратегическая карта целей в рамках трансформационных изменений приведена в табл. 1.

---

[2] *Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 1.01.2014) / Официальный сайт «КонсультантПлюс» (http://www.consultant.ru/popular/budget/).*

[3] *Государственные программы Российской Федерации (новые редакции) (http://government.ru/info/11977, дата обращения 29.04.2014).*

Таблица 1

Целевые индикаторы и показатели государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»

Наименование	Целевые индикаторы и показатели	
	Предыдущая версия госпрограммы (2013 г.)	Новая версия госпрограммы (15.04.2014 г.)
Общие	Индекс роста объемов производства	
	Динамика производства к 2011 году	
	Индекс роста производительности труда	
	Индекс роста инвестиций в сопоставимых ценах	
	Интенсивность затрат на технологические инновации организаций промышленного производства	
	Совокупный уровень инновационной активности организаций промышленного производства	
	Экспорт российских высокотехнологичных товаров	
	Внутренние затраты на исследования и разработки по источникам финансирования (бюджетные и внебюджетные средства)	
	Уровень гармонизации национальных стандартов Российской Федерации с международными стандартами (ответственный — Росстандарт)	
		Индекс прироста высокопроизводительных рабочих мест к предшествующему году
Подпрограмма «Автомобильная промышленность»	Индекс роста объемов производства продукции автомобильной промышленности	
	Динамика производства в автомобильной промышленности	
	Индекс роста производительности труда в автомобильной промышленности	
	Индекс роста инвестиций в предприятия автомобильной промышленности	
	Доля экспорта ЛА (легковые автомобили) от объема производства	
	Доля экспорта ГА (грузовые автомобили) от объема производства	
Подпрограмма «Сельскохозяйственное машиностроение, машиностроение для пищевой и перерабатывающей промышленности»	*Индекс роста объемов производства сельскохозяйственного машиностроения, пищевой и перерабатывающей промышленности*	Индекс промышленного производства к предыдущему году
	Динамика производства сельскохозяйственного машиностроения, пищевой и перерабатывающей промышленности	Индекс производительности труда к предыдущему году
	Индекс роста производительности труда в сельскохозяйственном машиностроении, пищевой и перерабатывающей промышленности	
	Индекс роста инвестиций в сопоставимых ценах в сельскохозяйственном машиностроении, пищевой и перерабатывающей промышленности	
Подпрограмма «Машиностроение специализированных производств (строительно-дорожная и коммунальная техника, пожарная, аэродромная, лесная техника)»	*Индекс роста объемов производства продукции машиностроения специализированных производств*	Индекс промышленного производства к предыдущему году
	Динамика производства продукции машиностроения специализированных производств	Индекс производительности труда к предыдущему году
	Индекс роста производительности труда в машиностроении специализированных производств	
	Индекс роста инвестиций в предприятиях машиностроения специализированных производств	

Наименование	Целевые индикаторы и показатели	
	Предыдущая версия госпрограммы (2013 г.)	Новая версия госпрограммы (15.04.2014 г.)
Подпрограмма «Транспортное машиностроение»	*Индекс роста объемов производства продукции транспортного машиностроения*	Индекс промышленного производства к предыдущему году
	Динамика производства в транспортном машиностроении	Индекс производительности труда к предыдущему году
	Количество внедренных в производство технологий, разработанных в рамках подпрограммы 6.3	
	Индекс роста производительности труда в транспортном машиностроении	
	Индекс роста инвестиций в предприятия транспортного машиностроения	
	Количество внедренных технологий, разработанных в рамках выполнения поисковых и фундаментальных исследований	
	Количество патентов и других документов, удостоверяющих новизну технологических решений	
	Количество типов (видов) созданных ключевых компонентов	
	Количество разработанных и запущенных в производство базовых модификаций дизельных двигателей	

Примечание: Приведены некоторые подпрограммы, значительно измененные по целевым индикаторам и показателям. Курсивом выделены показатели, исключенные из госпрограммы.
Источник: Государственные программы Российской Федерации (новые редакции) (http://government.ru/info/11977, дата обращения 29.04.2014).

Таким образом, исключены все показатели, характеризующие инвестиционную активность и развитие специфических производств. Остались только два стратегических показателя: темпы роста промышленного производства и производительности труда. Недостаток данного подхода в том, что заложенные показатели являются общими для всей экономики и не учитывают состояние конкретной отрасли, что затрудняет оценку эффективности бюджетных расходов на развитие определенных видов экономической деятельности. Следует особо отметить, что все отрасли, относящиеся к данной госпрограмме, сложно измеримы с позиции комплексности и целостности. Исходя из этого в статье проведен анализ качества проработанности государственной программы в предыдущей и новой версиях, а также степень достижения показателей программы.

Финансирование данной госпрограммы в 2012–2020 гг. планируется в объеме 1,06 трлн руб., из которых 75,04 % приходится на подпрограмму «Автомобильная промышленность». При этом для ряда подпрограмм не предусмотрено бюджетное финансирование: это сельскохозяйственное машиностроение, машиностроение для пищевой и перерабатывающей промышленности, машиностроение специализированных производств, тяжелое машиностроение, силовая электротехника и энергетическое машиностроение, металлургия, лесопромышленный комплекс, современные средства индивидуальной защиты и системы жизнеобеспечения подземного персонала угольных шахт и индустриальные парки.

Один из показателей госпрограммы — индекс роста объемов производства[4]. При этом Росстат определяет данный показатель как индекс производства. В новой версии появляется показатель «индекс промышленного производства» и происходят значительные корректировки его значений (табл. 2).

[4] *Представлен в текстовой части госпрограммы.*

Таблица 2

Динамика изменения индикатора госпрограммы «индекс промышленного производства» к предыдущему году, %

Годы	Предыдущая версия госпрограммы (2013 г.)	Новая версия госпрограммы (15.04.2014 г.)	Изменение (+, –)
2011	107,1	–	–
2012	104,8	105,1	0,3
2013	105,8	100,3	–5,5
2014	105,9	103,2	–2,7
2015	105,3	103,5	–1,8
2016	105,3	103,2	–2,1
2017	104,6	103,6	–1
2018	104,7	104,1	–0,6
2019	105,1	103,7	–1,4
2020	105,2	103,5	–1,7

Источник: Государственные программы Российской Федерации (новые редакции) (http://government.ru/info/11977, дата обращения 29.04.2014).

Действительно, в предыдущей версии государственной программы показатель индекса роста объемов производства (год к году) в 2013 г. должен был достичь 105,8 %, а фактически его значение составило 100,4 %, т. е. он оказался не выполнен на 5,4 %, и данная корректировка с учетом фактического значения представлена в новой версии. Темпы развития промышленного производства России показывают значительное снижение в 2011–2013 гг. (табл. 3).

Таблица 3

Индекс производства по видам экономической деятельности, %

Виды экономической деятельности	2011	2012	2013	+, –
Промышленное производство	105,0	103,4	100,4	–4,6
Обрабатывающие производства	108,0	105,1	100,5	–7,5
В том числе:				
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	103,9	104,1	100,6	–3,3
текстильное и швейное производство	100,8	100,7	104,3	3,5
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	105,7	98,1	95,6	–10,1
обработка древесины и производство изделий из дерева	110,2	96,2	108,0	–2,2
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	106,5	105,8	94,8	–11,7
химическое производство	109,5	104,1	105,4	–4,1
производство резиновых и пластмассовых изделий	111,4	112,8	105,9	–5,5
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	107,4	110,7	98,0	–9,4
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	107,0	104,8	100,0	–7,0
производство машин и оборудования	111,1	102,7	96,6	–14,5
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	111,9	106,4	99,0	–12,9
производство транспортных средств и оборудования	117,2	110,3	102,2	–15,0
прочие производства	105,3	102,6	95,4	–9,9

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/industrial/#, дата обращения 05.03.2014).

Анализ заложенных в госпрограмму отраслей экономики показал значительные отклонения индекса от планируемых значений. В секторе «Автомобильная промышленность»

индекс роста объемов производства планировался на уровне 106,2 %, а фактически составил 2,2 % (отставание на 4,0 %); в секторе «Металлургия» — на уровне 104,3 %, а фактически — 100,0 %, (отставание на 4,3 %); в секторе «Химический комплекс» — на уровне 105,6 %, а фактически — 105,4 %.

Следующий целевой индикатор государственной программы — динамика производства к 2011 г., при этом в новой версии его значение уменьшилось на 22,8 % (табл. 4).

Таблица 4

Динамика изменения индикатора госпрограммы «индекс промышленного производства» к 2011 г., %

Годы	Предыдущая версия госпрограммы (2013 г.)	Новая версия госпрограммы (15.04.2014 г.)	Изменение (+, –)
2011	100,0	–	–
2012	104,8	105,1	0,3
2013	110,8	105,4	–5,4
2014	117,4	108,9	–8,5
2015	123,6	112,7	–10,9
2016	130,1	116,2	–13,9
2017	136,0	120,4	–15,6
2018	142,4	125,4	–17
2019	149,7	130,0	–19,7
2020	157,4	134,6	–22,8

Источник: Государственные программы Российской Федерации (новые редакции) (http://government.ru/info/11977, дата обращения 29.04.2014).

Данные корректировки свидетельствуют о недостаточно высоком уровне проработанности госпрограммы, не учитывающей реальную оценку развития промышленности.

Также в государственной программе заложен индекс роста производительности труда (год к году) (табл. 5).

Таблица 5

Динамика изменения индикатора госпрограммы «индекс производительности труда», %

Годы	Предыдущая версия госпрограммы (2013 г.)	Новая версия госпрограммы (15.04.2014 г.)	Изменение (+, –)
2011	106,7	–	–
2012	105,8	105,6	–0,2
2013	105,6	102,7	–2,9
2014	105,0	103,8	–1,2
2015	105,6	104,9	–0,7
2016	104,8	104,0	–0,8
2017	105,1	105,1	–
2018	104,7	105,2	0,5
2019	104,8	104,9	0,1
2020	105,6	105,5	–0,1

Источник: Государственные программы Российской Федерации (новые редакции) (http://government.ru/info/11977, дата обращения 29.04.2014).

Заложенные значения также не соответствуют фактическим данным Росстата. Так, индекс производительности труда в 2012 г. по экономике составил 103,1 % (табл. 6).

Таблица 6

Индекс производительности труда по России и основным отраслям экономики РФ (по разделам ОКВЭД) в 2003–2012 гг.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
В целом по экономике	107,0	106,5	105,5	107,5	107,5	104,8	95,9	103,2	103,8	103,1
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	105,6	102,9	101,8	104,3	105,0	110,0	104,6	88,3	115,1	98,1
Рыболовство, рыбоводство	102,1	104,3	96,5	101,6	103,2	95,4	106,3	97,0	103,5	103,1
Добыча полезных ископаемых	109,2	107,3	106,3	103,3	103,1	100,9	108,5	104,3	102,2	99,4
Обрабатывающие производства	108,8	109,8	106,0	108,5	108,4	102,6	95,9	105,2	104,7	103,6
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	103,7	100,7	103,7	101,9	97,5	102,1	96,3	103,0	100,3	99,7
Строительство	105,3	106,8	105,9	115,8	112,8	109,1	94,4	99,6	102,2	99,6
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	109,8	110,5	105,1	110,8	104,8	108,1	99,0	103,6	102,1	105,2
Гостиницы и рестораны	100,3	103,1	108,5	109,2	108,0	109,2	86,7	101,7	99,5	101,8
Транспорт и связь	107,5	108,7	102,1	110,7	107,5	106,4	95,4	103,2	105,5	100,8
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	102,5	101,3	112,4	106,2	117,1	107,5	97,5	104,0	102,7	101,7

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#, дата обращения 25.04.2014).

В 2010–2012 гг. отмечено значительное снижение индекса производительности труда в следующих секторах: добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства и других, что может создать значительные трудности для достижения плановых значений данного целевого индикатора. В 2012 г. двенадцать субъектов Российской Федерации продемонстрировали снижение производительности труда (Сахалинская область, Приморский край, Ивановская область, Кемеровская область, Новосибирская область и др.), при этом лидерами по росту данного индикатора стали Республика Ингушетия (114,6 %), Астраханская область (110,9 %) и Новгородская область (110,5 %).

В государственной программе произошло изменение показателя инвестиционной активности: индекс роста инвестиций в сопоставимых ценах заменен на индекс физического объема инвестиций в основной капитал к предыдущему году, который к 2020 г. должен достичь 106,6 % (табл. 7).

Таблица 7

Динамика изменения индикатора госпрограммы «индекс физического объема инвестиций в основной капитал к предыдущему году», %

Годы	Предыдущая версия госпрограммы (2013 г.)	Новая версия госпрограммы (15.04.2014 г.)	Изменение (+, –)
2011	108,6	–	–
2012	105,0	104,7	–0,3
2013	106,3	101,7	–4,6
2014	112,3	110,3	–2
2015	108,1	106,8	–1,3
2016	107,3	106,0	–1,3
2017	107,2	107,2	–

Годы	Предыдущая версия госпрограммы (2013 г.)	Новая версия госпрограммы (15.04.2014 г.)	Изменение (+, –)
2018	107,7	108,4	0,7
2019	107,9	108,0	0,1
2020	106,7	106,6	–0,1

Источник: Государственные программы Российской Федерации (новые редакции) (http://government.ru/info/11977, дата обращения 29.04.2014).

В целом по России в 2012–2013 гг. индекс инвестиций в основной капитал составил 105,32 %, что и откорректировано с учетом индикатора, заложенного в новую версию госпрограммы на уровне 101,7 %. Таким образом, эффективность достигнута чисто «техническим» способом, что не соответствует реальной ситуации с учетом планового значения индекса предыдущей версии программы на уровне 106,3 %. До реализации госпрограммы, в 2010–2011 гг., данный индекс составлял 120,58 %, но при этом до 2020 г. планируемые показатели имеют достаточно низкие значения и соответствуют естественному приросту, а не опережающим темпам роста.

По данным Росстата, доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 2003–2013 гг. находилась на уровне 17,4–21,4 %, при этом в 2013 г. она составила 20,6 %. По видам экономической деятельности только в секторе производства кожи, изделий из кожи и производства обуви имеется тенденция снижения инвестиций, наибольший рост инвестиций в основной капитал демонстрирует производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования — 131,26 % (табл. 8).

Таблица 8

Инвестиции в основной капитал в Российской Федерации по видам экономической деятельности, млрд руб.

Виды экономической деятельности	2011	2012	Темп роста, %
Всего	11 035,7	12 586,1	114,05
Обрабатывающие производства	1418,7	1688,7	119,03
Производство пищевых продуктов, включая напитки	178,2	206,6	115,94
Текстильное и швейное производство	11,0	12,1	110,00
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	6,1	5,1	83,61
Обработка древесины и производство изделий из дерева	51,9	56,4	108,67
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	54,1	58,7	108,50
Химическое производство	162,6	212,3	130,57
Производство резиновых и пластмассовых изделий	33,1	36,5	110,27
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	135,8	146,8	108,10
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	240,2	258,6	107,66
Производство машин и оборудования (без производства оружия и боеприпасов)	60,5	76,2	125,95
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	45,1	59,2	131,26
Производство транспортных средств и оборудования	115,0	143,9	125,13
Прочие производства	21,0	26,9	128,10

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial/#, дата обращения 05.03.2014).

Представляется необходимым провести корректировку плановых значений данного индикатора с учетом фактической ситуации в реальном секторе экономике.

Выделим группу индикаторов госпрограммы, ориентированных на инвестиционный и промежуточный спрос, которые также были изменены в новой редакции (табл. 9).

Таблица 9

Индикаторы госпрограммы, ориентированные на инвестиционный и промежуточный спрос

Целевые индикаторы и показатели	
Предыдущая версия госпрограммы (2013 г.)	Новая версия госпрограммы (15.04.2014 г.)
Интенсивность затрат на технологические инновации организаций промышленного производства (доля затрат на технологические инновации в общем объеме затрат на производство отгруженных товаров, выполненных работ, услуг организаций промышленного производства)	Удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг организаций промышленного производства
Совокупный уровень инновационной активности организаций промышленного производства (доля организаций промышленного производства, осуществляющих технологические, организационные и (или) маркетинговые инновации, в общем количестве таких организаций)	Инновационная активность организаций промышленного производства (доля организаций промышленного производства, осуществляющих технологические, организационные и (или) маркетинговые инновации, в общем количестве обследованных организаций)
Экспорт российских высокотехнологичных товаров	
Внутренние затраты на исследования и разработки по источникам финансирования, в т. ч.:	
бюджетные средства	Удельный вес бюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки
внебюджетные средства	Удельный вес внебюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки

Источник: Государственные программы Российской Федерации (новые редакции) (http://government.ru/info/11977, дата обращения 29.04.2014).

В госпрограмме определено, что к 2013 г. интенсивность затрат на технологические инновации организаций промышленного производства составит 2 % (в предыдущей версии — 1,95 %), а совокупный уровень инновационной активности организаций промышленного производства достигнет 30 % (в предыдущей версии 24 %). Имеется тенденция роста данного индикатора с 1,93 % в 2009 г. до 2,52 % в 2012 г., при этом к 2020 г. планируется значение 2,5 %, с учетом уже достигнутого в 2012 г. уровня, что также приводит к недостоверности планируемых значений, заложенных в госпрограмму.

Инновационная активность организаций России в 2009–2012 гг. находилась на уровне 9,3–10,4 %. В 2012 г. по отраслям, входящим в госпрограмму, совокупный уровень инновационной активности составил 15,05 %, на 8,95 % меньше, чем было запланировано (табл. 10).

Таблица 10

Совокупный уровень инновационной активности организаций промышленного производства, %

Виды экономической деятельности	До реализации ГП				Реализация ГП			
	2008	2009	2010	(+, –)	2011	2012	2013	(+, –)
Обрабатывающие производства	13,5	13,3	13,0	–0,5	13,3	13,4	н/д	0,1
Высокотехнологичные*	31,3	31,2	29,1	–2,2	30,1	30,3	н/д	0,2
Среднетехнологичные высокого уровня	21,2	20,4	19,7	–1,5	19,7	19,3	н/д	–0,4
Химическое производство	23,3	26,6	25,3	2,0	23,2	22,7	н/д	–0,5
Производство машин и оборудования	18,3	17,3	17,1	–1,2	17,7	16,7	н/д	–1,0
Производство электрических машин и оборудования	22,2	21,4	21,8	–0,4	21,2	22,1	н/д	0,8
Производство автомобилей, прицепов и полуприцепов	28,3	24,3	23,1	–5,2	24,4	23,7	н/д	–0,7
Производство прочих транспортных средств	22,3	18,7	14,5	–7,8	13,9	15,0	н/д	1,1

Виды экономической деятельности	До реализации ГП				Реализация ГП			
	2008	2009	2010	(+, –)	2011	2012	2013	(+, –)
Среднетехнологичные низкого уровня	13,3	12,5	12,5	–0,8	13,1	13,4	н/д	0,3
Производство резиновых и пластмассовых изделий	12,0	13,1	11,3	–0,7	12,1	12,0	н/д	–0,1
Производство прочих неметаллических изделий	10,1	8,7	8,9	–1,2	9,7	10,3	н/д	0,6
Металлургическое производство	24,6	21,9	24,3	–0,3	24,9	25,1	н/д	0,2
Производство готовых металлических изделий	12,5	11,8	11,3	–1,2	11,8	12,1	н/д	0,3
Низкотехнологичные	7,8	7,7	7,8	–	7,7	7,6	н/д	–0,1
Производство пищевых продуктов, включая напитки	11,7	11,4	11,4	–0,3	11,7	11,8	н/д	0,1
Текстильное производство	9,5	11,1	12,2	2,7	11,6	12,4	н/д	0,8
Производство одежды, выделки и крашения меха	5,8	6,6	6,2	0,4	5,3	5,0	н/д	–0,3
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	8,5	9,4	11,1	2,6	8,0	6,8	н/д	–1,2

** Примечание: в открытых данных имеются показатели только по видам экономической деятельности, не входящим в данную госпрограмму: производство фармацевтической продукции, производство офисного оборудования и вычислительной техники, производство электронных компонентов, аппаратуры для радио, телевидения и связи, производство медицинских изделий и пр., производство летательных аппаратов, включая космические.*

Источник: рассчитано по данным «Индикаторы науки: 2014. Статистический сборник» (http://www.hse.ru/primarydata/in2014, дата обращения 11.03.2014).

В целом ситуация изменилась незначительно: большинство отраслей имели отрицательные тенденции как до, так и после начала реализации государственной программы. Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров составил в 2012 г. 8 % (2009 г. — 4,5 %), при этом траектория инновационного развития[5] секторов экономики, отраженных в государственной программе, приведена в табл. 11.

Таблица 11

Показатели отгруженной продукции инновационного характера в общем объеме отгруженной продукции, %

Виды экономической деятельности	До реализации ГП				Реализация ГП
	2009	2010	2011	(+, –)	2012
Производство машин и оборудования	8,3	6,5	5,9	–2,4	6,0
Производство электрических машин и электрооборудования	7,3	7,3	6,2	–1,1	6,6
Производство автомобилей, прицепов и полуприцепов	20,8	19,5	23,7	2,9	31,4
Производство прочих транспортных средств	20,1	16,6	15,4	–4,7	18,3
Производство резиновых и пластмассовых изделий	6,8	6,5	7,8	1,0	10,4
Металлургическое производство	6,8	5,2	7,2	0,4	6,6
Производство готовых металлических изделий	2,4	2,1	1,2	–1,2	2,8
Строительство и ремонт судов	10,2	18,7	7,5	–2,7	21,3
Текстильное производство	4,5	2,9	2,5	–2,0	2,7
Производство одежды; выделка и крашение меха	4,9	4,3	2	–2,9	1,7
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	6,1	2,3	1,4	–4,7	1,4
Химическое производство	12,5	11,9	2,2	–10,3	2,3
Пищевая промышленность	4,6	5,1	0,4	–4,2	0,5

Источник: рассчитано по данным «Индикаторы науки: 2014. Статистический сборник» (http://www.hse.ru/primarydata/in2014, дата обращения 04.03.2014).

[5] *Рассчитывается как соотношение объема отгруженной инновационной продукции к общему объему выпуска продукции.*

В 2012 г. значительная доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции приходилась на производство автомобилей, прицепов и полуприцепов, а в ряде секторов наблюдалось снижение объемов. Требуется совершенствование статистической отчетности с учетом единого подхода по предоставлению информации для раскрытия статистических данных в разрезе развития отраслей экономики, указанных в государственных программах, особенно в таких сферах деятельности, как редкоземельные и композитные металлы, народные художественные промыслы, индустрия детских товаров и др.

Например, отсутствуют налоговые и статистические данные для оценки формирования кластеров полного производственного цикла продукции на основе редких и редкоземельных металлов. Указанный сектор экономики (код ОКВЭД 27.45.7, производство редких и редкоземельных металлов) требует детального анализа. Основную проблему при измерении данного показателя составляет формирование статистической отчетности предприятий по форме 4-инновация, которая нуждается в совершенствовании для четкого определения понятия «инновация». Федеральный закон № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике"» использует следующий термин: «Инновации — введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях».

Зачастую понятие «инновация» подменяется «модернизацией». Например, стратегия ОАО «АВТОВАЗ» предполагает реорганизацию инновационной инфраструктуры и проведение комплекса НИОКР, обеспечивающих достижение продукцией ОАО «АВТОВАЗ» целевого технического и потребительского уровня к 2015–2016 гг. Доля выручки от продаж новой продукции в общей выручке от продаж должна с 5 % в 2011 г. достигнуть 48 % в 2013 г. (!!!)[6], при этом расходы на НИОКР составили в 2009 г. 0,90 %, а в 2010 г. — 1,11 %. Фактически предприятие повышает конкурентоспособность за счет унификации деталей кузова, интерьера, электронных систем автомобилей, изменения конструкции автомобилей и оснащения в соответствии с современными требованиями потребителей, что сложно считать инновациями.

Считаем, что скорейшего решения требуют следующие вопросы: совершенствование методологии статистического учета предприятий и организаций, уточнение сути и способов статистической оценки видов работ и услуг инновационного характера. Стоит особо подчеркнуть, что вопросы качественного статистико-экономического учета по своей приоритетности никак не уступают собственно задачам создания инновационной продукции в России.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВВЕДЕНИЮ НОВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ (ИНДИКАТОРОВ) ГОСПРОГРАММЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ ВКЛАДА ОТРАСЛЕЙ В РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ

Стратегическая цель государственной политики в области развития промышленности и повышения ее конкурентоспособности должна быть основана на технологическом развитии промышленного производства, которое может базироваться на собственном инновационном потенциале предприятий либо на приобретении технологий со стороны. Становление действенной системы коммерциализации технологий, развитие технологического рынка, возникновение новых источников получения технологической

[6] *Паспорт «Программы инновационного развития ОАО «АВТОВАЗ» (http://innovation.gov.ru/node/3507).*

информации, формирование соответствующей инфраструктуры способствуют повышению эффективности использования научно-технических достижений и ускорению инновационного процесса.

Экспорт российских высокотехнологичных товаров должен составить к 2020 г. 2 %, при этом в госпрограмме недостаточно отражен международный обмен технологиями, отсутствуют формы и механизмы коммерциализации технологий, не раскрыты тенденции развития технологического рынка, а также пути совершенствования механизмов передачи и приобретения технологий на внутреннем и мировом рынках и ряд других направлений. Отсутствует стабильность и устойчивость технологического обмена, в целом по России отмечается устойчивое его снижение. При этом значительная динамика роста отмечена в экспорте технологий промышленных образцов, что требует дальнейшей отраслевой оценки.

Считаем необходимым ввести показатель «индекс технологического обмена», который показывает соотношение объемов экспорта и импорта технологий. Отраслевая структура платежей за технологии представлена в табл. 12.

Таблица 12

Индекс технологического обмена по отраслям

Виды экономической деятельности	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Добыча полезных ископаемых	0,09	0,09	0,04	0,35	0,17	0,02
Обрабатывающие производства	0,14	0,06	0,06	0,09	0,04	0,03
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0,02	0,24	0,3	0,34	0,4	0,76
Строительство	13,33	3,11	1,61	2,85	0,84	6,24
Оптовая и розничная торговля	2,17	0,92	0,74	0,18	3,69	0,08
Транспорт и связь	0,31	0,69	0,398	0,34	0,2	0,23
Операции с недвижимым имуществом и пр.	6,26	5,63	10,16	3,7	5,8	3,13

Источник: рассчитано по данным «Индикаторы науки: 2014: статистический сборник». (http://www.hse.ru/primarydata/in2014, дата обращения 04.03.2014)

Сальдо платежей за технологии, начиная с 2006 г., имеет значительный разрыв между экспортом и импортом по всем группам и устойчивую тенденцию роста в пользу импорта технологий, за исключением промышленных образцов. Структурный анализ технологий по категориям соглашений показывает большую долю инжиниринговых услуг в экспорте (2000 г. — 68,46 %; 2007 г. — 42,44 %; 2012 г. — 54,68 %) и в импорте (2000 г. — 60,23 %; 2007 г. — 52,88 %; 2012 г. — 39,47 %). Высокими темпами растет импорт технологий товарных знаков, на долю которых в 2012 г. приходилось 22,78 % (2000 г. — 17,02 %). Входящие в государственную программу «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» отрасли экономики имеют снижение индекса технологического обмена по обрабатывающим производствам на 0,11 % в 2005–2012 гг.

Повышение эффективности развития промышленности состоит в том, что на каждую единицу затрат — трудовых, материальных и финансовых — необходимо добиваться существенного увеличения объема производства национального дохода. Предлагается при проведении мониторинга и оценки эффективности реализации государственной программы сравнивать индикаторы до начала и после реализации мероприятий, а также дополнить показатели оценки конкурентоспособности отрасли (табл. 13).

Таблица 13

Предлагаемые показатели оценки эффективности реализации государственной программы

Дополнительные показатели оценки конкурентоспособности	Характеристика
Доля отрасли в валовой добавленной стоимости	Показывает рост отраслей, поддерживаемых госпрограммой
Доля налоговых платежей организаций отрасли в доходах бюджета	Отражает рост налоговых поступлений в совокупных налоговых доходах бюджета
Количество населения, занятого на предприятиях отрасли (динамика роста и доля) и число создаваемых рабочих мест	Характеризует интенсивность создания новых рабочих мест и занятость населения за счет создания новых производств
Средний уровень заработной платы работников, занятых в данной отрасли	Показывает соотношение уровня заработной платы в поддерживаемых отраслях к средней заработной плате по экономике
Индекс технологического обмена	Отражает технологический обмен, охватывающий сделки по приобретению и передаче научно-технических услуг, применение технологических процессов, выпуск продукции с учетом экспорта и импорта

Источник: составлено авторами.

Предлагается проводить расчет динамики изменения валовой добавленной стоимости и доли отраслей в ней. Валовая добавленная стоимость промышленности по отраслям, входящим в государственную программу, увеличилась в 2011–2013 гг. на 12,6 % (табл. 14).

Таблица 14

Валовая добавленная стоимость по видам экономической деятельности, млрд руб.

Виды экономической деятельности	До реализации ГП				Реализация ГП			
	2008	2009	2010	Темп роста, %	2011	2012	2013	Темп роста, %
Валовая добавленная стоимость в основных ценах	35 182,7	33 831,3	40 040,1	113,81	47 395,7	52 620,2	57 166,5	120,62
В том числе:								
производство пищевых продуктов, включая напитки	859,2	955,4	943,3	109,79	1066,4	1199,2	1286,2	120,61
текстильное производство	40,8	38,7	40,2	98,53	44,4	42,1	46,7	105,18
производство одежды; выделка и крашение меха	56,4	44,6	44,5	78,90	49,5	47,0	59,1	119,39
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	18,6	16,1	18,9	101,61	23,5	23,9	25,1	106,81
обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели	127,9	115,9	130,6	102,11	148,9	157,3	162,6	109,20
производство целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них	79,9	91,0	119,9	150,06	152,9	137,3	142,4	93,13
химическое производство (без производства пороха и взрывчатых веществ)	498,8	350,0	443,0	88,81	619,9	606,1	632,0	101,95
производство резиновых и пластмассовых изделий	131,6	122,7	134,3	102,05	149,6	170,0	175,7	117,45
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	406,7	239,7	261,9	64,39	338,5	396,6	418,7	123,69
металлургическое производство	957,3	602,3	852,9	89,09	950,9	890,2	896,0	94,23
Производство готовых металлических изделий	162,6	125,0	169,8	104,43	192,3	218,8	226,4	117,73

Виды экономической деятельности	До реализации ГП				Реализация ГП			
	2008	2009	2010	Темп роста, %	2011	2012	2013	Темп роста, %
производство машин и оборудования (без производства оружия и боеприпасов)	414,3	300,8	355,5	85,81	462,3	453,4	458,0	99,07
производство электрических машин и электрооборудования	132,1	106,4	150,8	114,16	167,4	179,3	182,0	108,72
производство автомобилей, прицепов и полуприцепов	137,3	68,8	136,7	99,56	193,4	261,3	276,5	142,97
прочая продукция обрабатывающих производств	182,2	176,8	223,8	122,83	249,1	286,4	305,8	122,76
Всего	4689,6	3815,8	4528,3	96,56	5374,5	5716,8	6050,3	112,57

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#, дата обращения 05.03.2014).

В целом по видам экономической деятельности наблюдается положительная динамика роста абсолютных значений валовой добавленной стоимости после реализации государственной программы. При этом в секторе «Производство автомобилей, прицепов и полуприцепов» темп роста после реализации госпрограммы увеличился на 43,41 %. В 2012–2013 гг. отмечается тенденция роста доли добавленной стоимости в ВВП только в двух секторах, все остальные имеют тенденцию к снижению, но при этом абсолютные величины по отраслям экономики увеличиваются. Таким образом, необходимо разработать систему мониторинга показателей, которые позволят проводить анализ в разрезе отраслей, входящих в государственную программу.

Предлагаем также ввести оценку налоговых поступлений в разрезе отраслей экономики, т. к. основной показатель результативности бюджетной поддержки отраслей промышленности — рост налоговых поступлений в консолидированный бюджет (табл. 15).

Таблица 15

Налоговые поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации по отраслям экономики, входящим в госпрограмму, млн руб.

Виды экономической деятельности	До реализации ГП				Реализация ГП			
	2008	2009	2010	Темп роста, %	2011	2012	2013	Темп роста, %
Пищевая промышленность	234 458	250 684	333 504	142,24	350 466	427 837	483 472	137,95
Производство машин и оборудования	110 658	101 648	113 600	102,66	139 334	160 526	154 687	111,02
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	80 464	82 570	100 662	125,10	116 704	136 437	142 196	121,84
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	196 071	15 120	111 555	56,89	142 908	123 498	126 226	88,33
Производство автомобилей, прицепов и полуприцепов	48 368	25 201	51 842	107,18	74 589	107 913	115 616	155,0
Химическое производство	77 062	34 586	48 856	63,39	75 629	81 018	65 969	87,23
Текстильное и швейное производство	13 948	14 447	15 648	112,19	16 554	19 429	15 066	91,01
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	2098	2157	2621	124,93	2020	2819	3279	162,33

Источник: рассчитано по данным Федеральной налоговой службы РФ (http://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/4163396/, дата обращения 05.03.2014).

Мероприятия, предусмотренные государственной программой, не привели к значительному росту налоговых поступлений по поддерживаемым отраслям, а текстильное и швейное производство после поддержки имеет тенденцию к снижению налоговых поступлений, хотя в госпрограмме предусмотрены меры государственного регулирования в части налоговых поступлений в бюджет. Таким образом, достаточно наглядно расхождение между фактическими значениями налоговых поступлений и заложенными в госпрограмме показателями, при этом вместо роста отмечена тенденция к снижению налоговых поступлений в 2013 г., что требует отдельной оценки состояния некоторых отраслей, в частности текстильной и швейной. В металлургическом производстве наблюдается наибольшее снижение налоговых поступлений за счет федеральных налогов, в т. ч. за счет налога на прибыль организаций, который уменьшился с 91 713 млн руб. в 2011 г. до 60 555 млн руб. в 2013 г.

Новая версия госпрограммы включает такой индикатор, как индекс прироста высокопроизводительных рабочих мест. Однако необходимо дополнить его расчетом показателя созданных рабочих мест в отраслях экономики (табл. 16).

Таблица 16

Число созданных рабочих мест (по средней численности работников) (без субъектов малого предпринимательства), тыс. чел.

Виды деятельности	До реализации ГП			Реализация ГП	
	2008	2009	2010	2011	2012
Всего по России, в т. ч.:	4079,5	3090,5	2982,7	3173,7	3304,2
Доля отраслей экономики, %	10,59	7,89	10,25	11,34	9,69
по анализируемым секторам:	432,1	243,8	305,7	359,8	320,1
пищевое производство	108,5	80,5	79,9	79,6	68,5
текстильное и швейное производство	23,8	20	17,1	17,1	16,5
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	3,9	1,9	3,9	3,7	2,7
химическое производство	18,3	12,7	13,3	16,9	14,6
производство резиновых и пластмассовых изделий	19,2	8,6	11,2	17,1	13,6
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	58,8	25,4	41,8	52,9	48,1
производство электрических машин и электрооборудования	63,5	26,6	33,9	44,5	36,5
производство транспортных средств и оборудования	59,8	35,1	52,9	65,9	76,1
производство машин и оборудования	76,3	33	51,7	62,1	43,5

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/#, дата обращения 05.03.2014).

Положительная тенденция роста только в одном секторе — производства транспортных средств и оборудования. Проведенный анализ показал снижение количества созданных рабочих мест по отраслям экономики. Учитывая малый жизненный цикл первого этапа государственной госпрограммы, в дальнейшем требуется постоянный мониторинг данного показателя.

Рациональное использование основных средств и производственных мощностей способствует улучшению технико-экономических показателей производства, в т. ч. увеличению выпуска продукции, снижению ее себестоимости и трудоемкости изготовления, что выступает ключевой основой модернизации экономики России и базой для инновационного развития.

Считаем, что в условиях смены технологического уклада необходимо обратить особое внимание на системное отраслевое создание и использование передовых производственных технологий, а также проведение оценки интенсивности и динамики их развития. Принципиально важна в оценке производственных технологий с точки зрения достижения мирового уровня степень их новизны, ранжируемая по двум группам:

— технологии, новые для России;

— принципиально новые технологии.

В качестве ключевых показателей нововведения научных разработок требуется оценка ряда параметров:

— производственно-технологические характеристики нововведения (например, себестоимость, надежность), т. е. наиболее значимые показатели этой продукции в сравнении с лучшими аналогами;

— перспективность завоевания рынка, например сопоставление себестоимости с ценой;

— выход на рынок — экономические показатели, например рентабельность, EVA.

Одна из важнейших задач модернизации и диверсификации российской экономики состоит в развитии ее инфраструктурных основ, т. к. отставание инфраструктуры — серьезное препятствие для перехода к инновационной модели развития. Система государственно-частного партнерства в инновационном бизнесе России служит механизмом, который заместил государственную технологическую политику в условиях плановой экономики и формирует связи между исследователями и бизнесом. В Российской Федерации решению данной проблемы уделяется повышенное внимание, создаются объекты инновационной инфраструктуры, разрабатываются и выпускаются нормативно-правовые акты, реализуются федеральные целевые научно-технические и государственные программы.

Вместе с тем многие экономисты, отмечая невысокую эффективность проводимых в этой области мероприятий, обосновывают необходимость более последовательного применения системного подхода. Большинство исследований по оценке эффективности инновационной деятельности сводятся к оценке конкретного инновационного проекта или деятельности на уровне предприятия, ряд исследований основаны на макроэкономических расчетах, в то время как необходимо проводить отраслевое исследование по различным секторам экономики и регионам. Разработка и реализация инновационной политики и формирование инновационной экономики должны стать необходимым условием развития российской промышленности и неотъемлемой частью долгосрочного социально-экономического развития страны.

Библиография

1. Государственные программы Российской Федерации (новые редакции) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. — Режим доступа: http://government.ru/info/11977 (дата обращения 29.04.2014).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 1.01.2014) [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/budget/.
3. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс.] / Официальный сайт. — Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/industrial/# (дата обращения 05.03.2014).
4. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] / Официальный сайт. — Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/# (дата обращения 25.04.2014).
5. Федеральная налоговая служба РФ. [Электронный ресурс] / Официальный сайт. — Режим доступа: http://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/4163396/ (дата обращения 05.03.2014).
6. Гришина Е. Е., Феоктистова О. А. Система «цели-задачи-показатели» основных инструментов БОР // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 4.
7. Индикаторы науки: 2014. Статистический сборник [Электронный ресурс.] / НИУ ВШЭ. Официальный сайт. — Режим доступа: http://www.hse.ru/primarydata/in2014 (дата обращения 11.03.2014).
8. Фокина Т. Внедрение программно-целевого бюджетирования: зарубежный опыт оценки эффективности и результативности реализации бюджетных программ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://budget4me.ru/ob/faces/analytics/view/20140413007040 (дата обращения 15.04.2014).

УДК 336.531.2

Ключевые слова:
социально ориентированные некоммерческие организации, формы и инструменты общественно-государственного партнерства, государственная поддержка СО НКО, региональные программы

***В. Ю. Кулькова**, д. э. н.,*
*руководитель Центра методологии финансового и стратегического управления Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: kulkova@nifi.ru**)*

Реализация государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации

Государственная поддержка третьего сектора, призванная коренным образом трансформировать позиционирование некоммерческих организаций в решении проблем социально-экономического развития территории и в конечном счете повысить устойчивость социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) — как эффективного производителя благ и услуг населению, как ключевого партнера бизнес-структур в реализации корпоративной социальной ответственности, получает значимое место в развитии институтов гражданского общества, что находит отражение в Стратегии 2020[1].

Развитие институтов гражданского общества обозначено приоритетом в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[2]. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной поддержки

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Трансформация устойчивости социально ориентированных некоммерческих организаций в условиях формирования межсекторного социального партнерства в Российской Федерации», проект № 14-02-00119.

[1] *Стратегия 2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. / Под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — С. 3.*

[2] *Утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.*

СО НКО, выступает Министерство экономического развития РФ. Ключевое направление государственной поддержки — наращивание потенциала финансирования региональных программ развития СО НКО и проектов некоммерческих организаций на конкурсной основе и в соответствии с принципом субсидиарности, что в целом корреспондирует с концептом программы повышения эффективности управления общественными финансами. Развитие программно-целевых методов и культуры проектного менеджмента в публичном управлении отраслями обозначено в качестве задач на предстоящий бюджетный цикл первым заместителем министра финансов РФ Т. Г. Нестеренко на заседании расширенной коллегии Министерства финансов РФ[3].

Отметим, что эффективность программно-целевых методов в публичном управлении (включая межсекторное социальное партнерство), обоснованная в отечественной и зарубежной науке[4], предусматривает мониторинг результатов реализации государственных программ. Целью статьи является представление результатов **структурного анализа реализации мероприятий по государственной поддержке СО НКО на федеральном и региональном уровнях**. Объектом исследования выступил некоммерческий сектор Республики Татарстан (РТ). Как представляется, опыт Республики Татарстан имеет аналитические перспективы, поскольку социально-экономическое развитие Татарстана на современном этапе идентифицируется с моделью социально ориентированной экономики, характеризующейся активной государственной поддержкой СО НКО. Эта поддержка реализуется в рамках республиканской целевой программы[5], занявшей третье место по величине выделенных субсидий в конкурсе программ поддержки СО НКО среди субъектов РФ, проведенном Минэкономразвития РФ в 2011 г.

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Поставленная цель предполагает сквозное исследование государственной поддержки СО НКО, мониторинг реализации мероприятий государственной поддержки на федеральном уровне и региональной программы поддержки СО НКО, а также интервью с экспертами.

Сквозное исследование направлено на анализ стратегических целей и задач, направлений, инструментов, институтов реализации государственной поддержки СО НКО. Мониторинг реализации государственной поддержки СО НКО на федеральном и региональном уровнях включает количественное описание трендов реализации мероприятий указанных программно-целевых инструментов, а также выявление социально-экономических эффектов и ограничений (экономических и социальных рисков)

---

[3] *Тезисы к выступлению первого заместителя министра финансов РФ Т. Г. Нестеренко на заседании расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. (http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id_4=21496%20).*

[4] *См., напр.: Блохин А. А., Стерник С. Г., Тулинова Н. В., Яременко И. А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 2. — С. 5–20; Кулькова В. Ю. Межбюджетный механизм финансирования государственных услуг в отрасли здравоохранения Республики Татарстан. — М.: Креативная экономика, 2008. — С. 54.*

[5] *РЦП «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» на 2011–2013 годы, утв. Постановлением КМ РТ № 781 от 21.09.2011.*

реализации региональной программы на практике методом полуформализованного интервью.

Было проведено десять интервью. Экспертами выступили лидеры НКО — операторы реализации программ, эксперты ГЦО (городского центра образования)[6], осуществляющие инфраструктурную поддержку третьего сектора в РТ, а также представители законодательных и исполнительных органов государственной власти, в ведении которых находится работа по поддержке СО НКО. Все интервью были зафиксированы на электронный носитель без прерывания записи. Осуществлено транскрибирование и распечатка их как текстов. Для качественного дискурс-анализа текстов использовался метод поступательной аппроксимации: создание структуры предположений и понятий; их апробация, позволяющая увидеть, насколько эти предположения соответствуют свидетельствам и раскрывают характеристики данных. Осуществлено кодирование: открытое кодирование (выбор тем, которым приписываются коды, создание списка тем и аналитических мемо); осевое кодирование (организация набора первичных концепций, обзор и проверка первичных кодов, установление ключевых концепций анализа). Интервью позволили получить экспертные мнения о социально-экономических эффектах и ограничениях реализации региональной программы, обобщение которых дает основу для формулировки выводов о проблемах инфраструктурной поддержки СО НКО и разработки рекомендаций по способам их решения.

СКВОЗНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СО НКО

Исследование государственной поддержки СО НКО в РФ не является новым предметом в экономике и управлении некоммерческим сектором. Ее методы и инструменты, реализация инфраструктурной поддержки НКО в рамках общественно-государственного партнерства в контексте программ повышения квалификации специалистов НКО и информационного обеспечения как в зарубежных практиках, так и в региональных кейсах уже анализировались автором[7]. Сосредоточение государственной поддержки и нормативно-правового регулирования деятельности НКО в функциях Министерства экономического развития РФ дает основание для вывода о том, что в настоящее время в России реализуется централизованная модель. В Минэкономразвития России создан координационный совет по государственной поддержке СО НКО, подготовлены методические материалы по разработке региональных программ. В 2013 г. Правительство РФ утвердило комплекс мер, направленных на увеличение поддержки СО НКО на период до 2018 г. Анализ методических разработок Минэкономразвития по стратегическому видению государственной поддержки НКО свидетельствует о поэтапной модели ее реализации, характеристика которой представлена в табл. 1.

---

[6] *Этот центр в 2012 г. реализовал проект «Региональный ресурсный центр поддержки СО НКО в РТ».*

[7] *Кулькова В. Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 30. — С. 37–46; Кулькова В. Ю., Рудакова О. В., Мироненко Н. В. Организационно-информационная поддержка деятельности СО НКО в Российской Федерации и Республике Татарстан // Вестник ОрелГИЭТ. — 2012. — № 2. — С. 165–170; Кулькова В. Ю. Теоретические аспекты межсекторного социального партнерства в современном управлении // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2013. — № 15. — С. 17–24.*

Таблица 1

Стратегическая модель развития государственной поддержки НКО в РФ

Этап	Временной горизонт	Цель	Модель	Направления развития
Выстраивание отрасли НКО и инфраструктуры	2010–2015 гг.	Институциональное оформление — формирование правил игры, институтов, компетенций	Централизованная	Совершенствование финансовой поддержки: механизма выдачи субсидий (процедура и критерии) и налогового стимулирования
				Повышение компетенций СО НКО и представителей государства, осуществляющих взаимодействие с третьим сектором
				Создание среды для взаимодействия доноров (жертвователей) и СО НКО
				Повышение транспарентности и прозрачности СО НКО
				Создание условий для реализации фандрайзинговых технологий (благоприятный налоговый режим для доноров; легализация удобных механизмов пожертвований: SMS, электронный кошелек)
Рост отрасли и увеличение ее финансирования государством	2015–2020 гг.	Наращивание потенциала НКО, передача им производства социальных услуг	Децентрализованная модель предполагает делегирование профильных программ министерствам, создание специального фонда для финансирования инфраструктуры СО НКО	Передача НКО производства ряда социальных услуг
				Децентрализация финансирования
				Создание национального фонда поддержки НКО
				Разработка Концепции развития НКО и 3–5-летнего плана
Достижение уровня продвинутых практик	2020–2030 гг.	Достижение позиционирования НКО, близкого к развитым странам		Переход на финансирование НКО путем возмещения расходов, дополненное развитием мер повышения финансовой устойчивости
				Введение ваучерной схемы для некоторых услуг НКО

Источник: разработано автором.

Оценка стратегической модели развития государственной поддержки НКО свидетельствует о ее ориентации на трансформацию из централизованной в децентрализованную, что соответствует мировым тенденциям взаимодействия между государством и некоммерческим сектором. Так, в США государственное финансирование некоммерческого сектора осуществляется через министерства, сфокусированные на решении социальных задач (Министерство образования, здравоохранения, социальной защиты). Унифицированные для всех ведомств стандарты предоставления финансирования задаются в коде лучших практик. Переход к децентрализованной модели характерен для Эстонии и Хорватии, которые демонстрируют лучшие значения индекса развития НКО среди стран Центральной Восточной Европы (Эстония) и положительный тренд индекса развития сектора НКО (Хорватия)[8]. В частности, система поддержки НКО в Эстонии основана на принципе четкого разделения источников финансирования конкретных программ и развития инфраструктуры: их финансовое обеспечение возложено на профильные министерства и фонды при них. В Хорватии произошел переход от централизованной поддержки через Государственный офис по взаимодействию с НКО (1998–2003 гг.) к децентрализованной — через профильные министерства.

[8] *The 2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia / USAID (www.icnl.org/research/resources/regional/NGOSICEE2009.pdf).*

Следует отметить, что разработка концепции развития НКО и среднесрочного планирования предусматривается только на втором этапе развития государственной поддержки НКО в РФ. В то же время зарубежные практики демонстрируют одновременную разработку концепции развития НКО и стратегии развития гражданского общества.

МОНИТОРИНГ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СО НКО НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ «О ПОДДЕРЖКЕ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН» НА 2011–2013 ГГ.

Согласно стратегии развития государственной поддержки НКО в РФ (табл. 1) на современном этапе происходит «выстраивание некоммерческого сектора и его инфраструктуры», в рамках которого в контексте финансовых механизмов совершенствуется процесс выдачи грантов НКО. В частности, разработаны критерии и процедуры мониторинга программ выдачи субсидий на федеральном уровне, инициирована работа по унификации критериев и внедрению системы мониторинга на региональном уровне.

Реализуется налоговое стимулирование некоммерческой деятельности. Так, с 2012 г. введен социальный налоговый вычет в сумме пожертвований, перечисленных гражданином на осуществление уставной деятельности СО НКО, а также на формирование или пополнение целевого капитала, но не более 25 % от суммы дохода, полученного в налоговом периоде и подлежащего налогообложению по ставке 13 %. Понижены до 20 % тарифы страховых взносов в государственные внебюджетные фонды для отдельных категорий СО НКО. В 2014 г. актуализируется проблема перехода от проектного подхода в деятельности НКО к системе государственного контракта.

В рамках нефинансовых механизмов достигнуто упрощение регистрации для таких организаций. Министерство юстиции формирует информационную базу зарегистрированных НКО и собирает отчетность по их деятельности. Стандартизация требований к прозрачности НКО находится на этапе разработки унифицированной обязательной формы отчетности, при активной пропаганде института «публичности и подотчетности НКО» через реализацию конкурсов: федерального «Точка отсчета», с участием НКО из субъектов РФ[9], региональных, рассчитанных на НКО из одного субъекта (например, практика Нижнего Новгорода)[10]. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 1478 регламентируется имущественная поддержка СО НКО.

Информационная поддержка СО НКО характеризуется наличием самостоятельного портала НКО[11] и большого количества сайтов, формируемых различными стейкхолдерами: представителями НКО (ресурсными центрами, НКО — грантодержателями), общественной палатой, министерствами.

Обращает внимание, что централизованная модель государственной поддержки СО НКО в РФ сочетается с децентрализованной системой финансовой поддержки, включающей: гранты на основе софинансирования (субсидии) Минэкономразвития России, субсидии Фонду поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, президентские гранты, субсидии в области социальной поддержки, культуры, искусства, здравоохранения, образования (рис. 1).

---

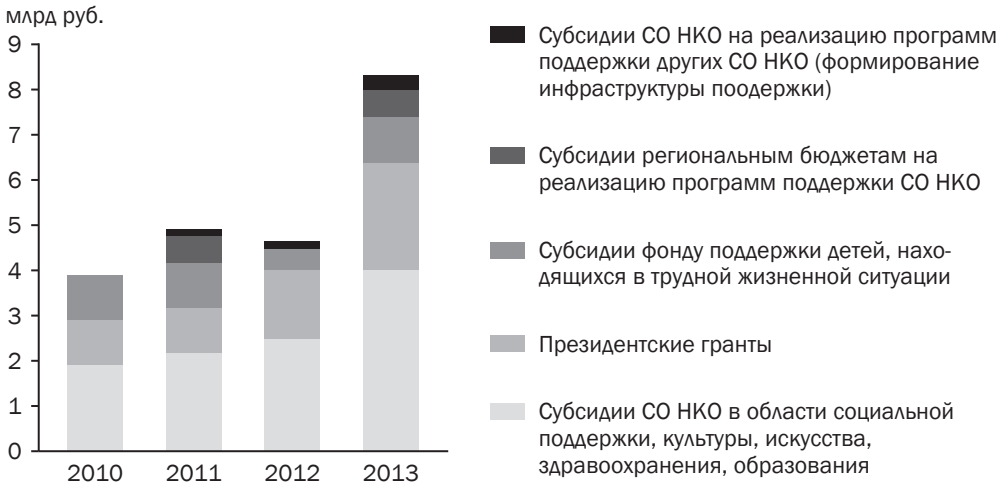
[9] *Портал НКО (http://portal-nko.ru/nko/refpoint).*

[10] *Сайт «Служение» (http://www.sluzhenye.org).*

[11] *http://portal-nko.ru.*

Рисунок 1

Финансовая поддержка СО НКО в РФ в 2010–2013 гг.



Источник: Шадрин А. Е. О реализации мероприятий по государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (www.economy.gov.ru/wps/wcm/.../presentation_24012013.ppt?MOD).

Как видно из рисунка, этап «выстраивания отрасли» в рамках государственной финансовой поддержки отличается ростом размеров софинансирования, диверсификацией операторов, а также направлений предоставления субсидий.

На федеральном уровне Министерство экономического развития РФ выделяет на конкурсной основе субсидии для программ развития некоммерческого сектора как субъектам РФ, так и непосредственно НКО, оказывающим информационную, консультационную, организационную и иную поддержку другим СО НКО, т. е. для программ инфраструктурной поддержки (табл. 2).

Таблица 2

Финансовая поддержка некоммерческого сектора (субсидии Минэкономразвития России) в 2011–2013 гг., млн руб.

Направления	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Программы развития НКО субъектов РФ	600	–	630
Программы инфраструктурной поддержки СО НКО другими СО НКО (ресурсные центры)	132	162	280

Источник: Шадрин А. Е. О реализации мероприятий по государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (www.economy.gov.ru/wps/wcm/.../presentation_24012013.ppt?MOD).

Наблюдаемый тренд роста финансирования программ инфраструктурной поддержки СО НКО другими СО НКО характеризуется увеличением количества профинансированных программ и поступивших заявок (в 2011 г. 35 программ из 496 заявок, в 2012 г. 48 программ из 702 заявок). Думается, что активизация проектной деятельности в СО НКО обусловлена реализацией образовательной программы для СО НКО и представителей государства, включающей семинары по проектному менеджменту в некоммерческих организациях. Охват образовательной программы в 2012 г. характеризуется следующей фактографией: повышение квалификации более 6400 работников СО НКО;

повышение квалификации более 1500 государственных и муниципальных служащих по вопросам поддержки СО НКО[12].

В рамках региональных программ развития СО НКО гранты на конкурсной основе представляются НКО профильными министерствами и региональными властями. В частности, в Республике Татарстан ежегодно проводятся конкурсы среди СО НКО, в т. ч. конкурс социальных проектов «Общественная инициатива»; конкурс для некоммерческих организаций, участвующих в реализации социально значимых проектов; ежегодный конкурс на оказание социально значимых услуг в области государственной молодежной политики и другие. Дополнительный импульс развитию некоммерческого сектора в Республике Татарстан придан реализацией республиканской целевой программы (РЦП) «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» на 2011–2013 годы. Для содержательной характеристики программы проведен экспресс-анализ, построенный на оценке таких показателей, как направления, количество мероприятий, ожидаемые результаты, источники финансирования и сумма затрат. Оценка суммы затрат строилась на расчете относительной величины структуры (ОВС), показывающей удельный вес затрат на финансирование программного направления в общем объеме затрат по программе. Результаты экспресс-анализа РЦП представлены в табл. 3.

Таблица 3

Характеристика РЦП «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» на 2011–2013 гг.

Направления	Количество мероприятий	Ожидаемые результаты	Источники финансирования	ОВС затрат по годам, %		
				2011	2012	2013
Гармонизация межнациональных отношений в Республике Татарстан	13	Повышение уровня толерантности в обществе; рост числа публичных социально значимых мероприятий, организованных СО НКО; повышение уровня государственной поддержки деятельности СО НКО; возрастание объемов социальных услуг, предоставляемых СО НКО	Бюджет Республики Татарстан	11,8	8,1	8,7
Охрана окружающей среды	4	Повышение уровня экологической культуры населения, рост общественных инициатив в решении вопросов улучшения экологической обстановки в республике; возрастание объемов социальных услуг, предоставляемых СО НКО; рост добровольцев — участников экологических акций	Бюджет Республики Татарстан	0,3	0,4	0,4
Защита семьи, детства и материнства, социальная поддержка пожилых граждан и инвалидов	11	Возрастание объемов социальных услуг, предоставляемых СО НКО для целевых групп направления; повышение уровня государственной поддержки деятельности СО НКО	Бюджет Республики Татарстан	0,5	0,7	0,7
			Внебюджетные источники	2,6	3,6	3,9
			Всего	3,1	4,3	4,6
Развитие и совершенствование существующих подразделений добровольной пожарной охраны	1	Прирост числа общественных объединений, СО НКО, взаимодействующих с органами исполнительной власти республики в решении социальных задач, связанных с обеспечением пожарной безопасности в сельской местности, повышением оперативности реагирования на пожары в сельской местности, повышением культуры населения в части обеспечения пожарной безопасности	Бюджет Республики Татарстан	21	X	X
			Внебюджетные источники	32,4	70,6	69,8
			Всего	53,4	70,6	69,8

[12] *Шадрин А. Е. О реализации мероприятий по государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (www.economy.gov.ru/wps/wcm/.../presentation_24012013.ppt?MOD).*

Направления	Количество мероприятий	Ожидаемые результаты	Источники финансирования	ОВС затрат по годам, %		
				2011	2012	2013
Развитие молодежных инициатив	15	Рост числа публичных социально значимых мероприятий, организованных СО НКО; повышение уровня государственной поддержки деятельности СО НКО; рост объемов социальных услуг, предоставляемых СО НКО	Бюджет Республики Татарстан	16,9	8,9	8,9
Профилактика социально опасных форм поведения граждан и популяризация здорового образа жизни	8	Повышение уровня доступности, адресности социально-психологических услуг для уязвимых категорий граждан; повышение уровня государственной поддержки деятельности СО НКО; повышение уровня компетенции специалистов, работающих с уязвимыми группами населения	Бюджет Республики Татарстан	0,8	X	X
			Внебюджетные источники	6,3	6,1	11,1
			Всего	7,2	6,1	11,1
Образовательная деятельность в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности	3	Рост степени участия институтов гражданского общества в разработке и экспертизе решений, принимаемых органами местного самоуправления в сфере ЖКХ; повышение уровня информированности населения о мерах государственной поддержки населения в ЖКХ и ресурсосбережении	Внебюджетные источники	–	–	–
Повышение прозрачности деятельности НКО: развитие взаимодействий со СМИ	2	Повышение уровня подготовки социальных журналистов, освещающих темы толерантности, межнационального общения и экстремизма; увеличение времени, выделяемого на социальную рекламу в республиканских СМИ	Внебюджетные источники	–	–	–
Иные направления финансовой помощи (выделение субсидий Кабмина РТ на конкурсной основе для СО НКО, реализующих социально значимые проекты; субсидии СО НКО на оказание бесплатной юридической помощи; выделение средств общественным организациям ветеранов и инвалидов в РТ)	3	Повышение уровня доступности социально значимых услуг для уязвимых категорий граждан; повышение уровня государственной поддержки деятельности СО НКО	Бюджет Республики Татарстан	3	1,6	1,7
			Внебюджетные источники	4,2	X	X
			Всего	7,2	1,6	1,7

Источник: Республиканская целевая программа «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» на 2011–2013 годы, утвержденная Постановлением КМ РТ от 21.09.2011 № 781.

Интерпретация результатов экспресс-анализа, представленных в табл. 3, дает основания для следующих выводов и обобщений.

1. Приоритетность по количеству мероприятий и объему финансирования в структуре направлений поддержки СО НКО в рамках РЦП получают: развитие и совершенствование существующих подразделений добровольной пожарной охраны, развитие молодежных инициатив, гармонизация межнациональных отношений в Республике Татарстан, иные направления (развитие финансовой поддержки СО НКО).

2. В аналитических целях проведена корреспонденция направлений РЦП с получателями финансовых средств, включая списки победителей конкурса Кабинета министров РТ на выделение грантов для СО НКО (2011–2013 гг.), что позволило констатировать следующее:

— несмотря на рост поданных заявок, победителями конкурсов из года в год становятся одни и те же организации, что позволяет выдвинуть гипотезу, с одной стороны, об ограничениях доступности финансовой поддержки для прочих СО НКО, с другой — о сращении интересов отдельных НКО и представителей операторов конкурсов. Отметим, что автором ранее был проведен критический анализ конкурсного механизма выделения финансовой поддержки СО НКО в Республике Татарстан, даны рекомендации по его совершенствованию на основе методологического обоснования в рамках теории общественного выбора[13];

— ряд НКО — получателей государственной поддержки (в частности, организации молодежного направления, добровольческие организации) учреждены органами исполнительной власти республики. Безусловно, согласно ФЗ № 7 от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях» (Глава II. «Формы некоммерческих организаций») в категорию НКО входят государственные и муниципальные учреждения, бюджетные учреждения, частные учреждения. Однако зарубежной наукой доказано, что различные типы организаций, в частности государственные, некоммерческие и неформальные объединения, имеют различные миссии, отличаются по типу поведения в силу правовых ограничений их деятельности и различных целей их менеджеров[14], что требует четкого законодательного определения. Кроме того, в институциональном аспекте учреждение государством НКО порождает развитие синдрома аффилированности некоммерческого сектора, что снижает его независимость и тем самым нивелирует принципы построения межсекторного социального партнерства;

— некоторые субъекты получают двойное финансирование: первый канал — программные мероприятия, второй канал — в рамках программы по позиции «иные направления оказания финансовой помощи», что ограничивает уровень доступности финансовой поддержки для других СО НКО. Это, на наш взгляд, является следствием нечеткой формулировки ожидаемых результатов программных мероприятий. Как видно из экспресс-анализа, в результатах программных мероприятий преобладают качественные характеристики, но отсутствуют их количественные измерения, т. е. конкретные показатели.

Вместе с тем наряду с отсутствием количественных показателей результативности мероприятий поддержки в РЦП приведены индикаторы оценки результативности реализации программы в целом. Это рост средней численности работников НКО, в процентах к предыдущему году; рост средней численности добровольцев НКО, в процентах к предыдущему году; удельный вес объема денежных средств, направленных на социальную и благотворительную помощь, в процентах от общего объема поступивших денежных средств НКО. Однако вышеуказанные индикаторы предикативно отражают как результативность, так и корреспонденцию целевых установок и результативности. На наш взгляд, рост средней численности работников НКО и добровольцев не отображает эффективной деятельности НКО и повышение доверия населения, т. е. вопросов, образующих проблемное поле в позиционировании некоммерческого сектора[15]. Для индикативной оценки указанных результатов более адекватными представляются

---

[13] *Кулькова В. Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике.*

[14] *Rose-Ackerman S. Altruism, Non-profits and Economic Theory // Journal of Economic Literature. — 1996 — № 34 (2). — P. 701–728.*

[15] *Кулькова В. Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике.*

показатели роста объема социальных услуг по их видам и изменение удовлетворенности населения услугами НКО, которое можно измерить по методикам, разработанным в зарубежной науке менеджмента доверия[16].

Выдвинутые гипотезы и сделанные выводы требуют верификации методом экспертного опроса. Необходимость исследования мнения экспертов о государственной поддержке СО НКО исходит из перспективы основных положений *implementation research*, в соответствии с которыми успешность реализации социальных реформ во многом обусловлена восприятием и поддержкой их стейкхолдерами, под которыми понимаются все заинтересованные лица, включая профессиональное сообщество и социальные группы.

РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ПОДДЕРЖКИ СО НКО ГЛАЗАМИ СТЕЙКХОЛДЕРОВ

Исследование фокусировалось на следующих вопросах: как утверждение РЦП «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан» отразилось на деятельности некоммерческой организации и состоянии сектора в целом; какие изменения произошли за годы действия программы; соответствие мероприятий программы реальным потребностям СО НКО; опыт участия в конкурсах на выделение субсидий из бюджета РТ; опыт повышения квалификации в рамках образовательных программ; репрезентативность индикаторов оценки реализации программы.

На основе данных вопросов на первом этапе исследования было разработано гайд-интервью и обозначена ступенчатая выборка. Она охватывала три группы информантов: лидеры СО НКО, представители региональной власти, члены Общественной палаты РТ. Некоммерческие организации были отобраны на основе реестра СО НКО Республики Татарстан (выбор был обусловлен техническими причинами: достигнутыми договоренностями на интервьюирование, т. к. ряд лидеров СО НКО категорически отказались от интервьюирования, ссылаясь на интенсивный график интервью). Среди учреждений исполнительной власти были выбраны осуществляющие взаимодействия с некоммерческими организациями — Министерство экономики РТ, Кабинет министров, Аппарат Президента РТ.

На втором этапе были собраны фокусированные интервью со стейкхолдерами третьего сектора по ступенчатой выборке в феврале–мае 2014 года (N = 10). На третьем этапе осуществлено транскрибирование и обработка результатов экспертного опроса по стандартной методике, изложенной во введении данной статьи.

Результаты исследования. Ожидаемыми оказались различия в оценках содержания и результативности РЦП, демонстрируемые экспертами-чиновниками и лидерами СО НКО. Так, в дискурсе региональных чиновников доминируют только позитивные оценки. *«Данная программа включает в себя именно те мероприятия, которые действительно реализовывались в республике в течение указанного периода времени. Если подводить итоги первой программы, то все показатели результативности выполнены и реализованы: приняты новые законы, разработаны новые постановления, создан реестр, принят закон “О безвозмездной передаче имущества НКО”»* (главный

[16] *Government at a Glance 2013, OECD Publishing. — P. 21–23 (http://dx.doi.org/10/1787/gov_glance-2013-en).*

советник управления по взаимодействию с институтами гражданского общества Департамента внутренней политики при Президенте РТ). Чиновниками не было отмечено сложностей в реализации РЦП: *«Барьеров в реализации РЦП как таковых не выявлено. Но есть пожелание, чтобы уделялось больше внимания муниципальным образованиям, чтобы велась работа на местах и, как следствие, там возникало представление о секторе НКО»* (специалист Министерства экономики РТ).

Среди лидеров СО НКО наблюдается дивергенция мнений относительно результативности государственной поддержки на региональном уровне. Некоммерческие организации, занимающиеся проблемами, характерными для отдельных сообществ, деятельность которых известна в республике и за ее пределами (в частности, освещается на сайтах организации, в СМИ), не ощущают государственной поддержки, хотя отмечают свою осведомленность о реализации РЦП. *«Реализация республиканской целевой программы никак не отразилась на деятельности нашей организации. Я читала эту программу, два раза отправляла заявку, также отравляла заявку на грант ЛУКОЙЛа, но получить грант так и не удалось. Мы активно участвуем в форумах, в работе межведомственной комиссии по вопросам ВИЧ и СПИДа при Кабинете министров РТ, активно защищаем права детей и женщин, живущих с ВИЧ-инфекцией, и со своей стороны готовы взять ответственность за профилактику. Но, к сожалению, на данный момент нет финансирования, и это серьезно ограничивает нас в деятельности, потому что тяжело работать, используя только волонтерский труд»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой женщин и детей с ВИЧ-инфекцией). *«Некоторые о программе хорошо отзываются. Если брать по пятибалльной шкале, то я бы поставила тройку, потому что не так все хорошо. Насколько я знаю, эта программа затрагивает вопросы предоставления грантов, форумы некоммерческих организаций. Что касается грантов, то с ними никак, мы подавали заявку, но ничего не получилось. Если рассматривать форумы, то, если честно, я не вижу результатов. Да, они проводятся в «Корстоне», действительно с размахом, с шикарными раздаточными материалами, представленными на флешках и т. д., но если рассматривать результат, то изменений нет и развития тоже»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой, досугом пожилых людей, развитием навыков активной гражданской позиции). *«В ходе реализации программы во взаимодействии между государством и СО НКО мы шагнули вперед: государство повернулось лицом к некоммерческим организациям, стало обращать на нас внимание. Создан реестр СО НКО республики, благодаря чему некоммерческие организации становятся известны и понятно, кто чем занимается. Для этого мы заполняли анкеты о своей организации. Активно нам помогает Общественная палата. Мы размещаем информацию о проводимых мероприятиях и проектах на ее сайте»* (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

Лидеры некоммерческих организаций проявляют солидарность в оценке мероприятий РЦП, выражая мнение о значительной государственной поддержке молодежных некоммерческих организаций. *«Государство активно развивает сферу молодежи. Молодежи Татарстана оказывается гигантская поддержка, их проекты активно поддерживаются и финансируются, и для меня сейчас сложно попасть из сферы студенческой в сферу, где нет поддержки совсем. Да, это классно, что государство поддерживает молодежь, но не надо забывать о людях, которые по сути никому не нужны, — это инвалиды, пожилые люди и т. д. Хотелось бы, чтобы нас не обделяли вниманием»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой, досугом пожилых людей, развитием навыков активной гражданской позиции).

В целом эксперты отмечают, что вопрос выбора приоритетов государственной поддержки сложен. *«На самом деле это всегда субъективный вопрос, потому что невозможно охватить все виды деятельности, т. е. проводятся конкурсы грантов по определенным направлениям. Я считаю, что эти направления на данный момент являются наиболее важными, поскольку они касаются в основном социально незащищенного населения. Но мы хотели бы расширить горизонты этой программы с целью более широкого охвата НКО»* (председатель организации, деятельность которой связана с поддержкой и решением социальных проблем молодых ученых города Казани, член Общественной палаты РТ). *«Некоммерческих организаций очень много. Думаю, соответствовать реальным потребностям всех некоммерческих организаций невозможно»* (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

Заслуживает внимание позиция лидеров, отмечающих, что ряд мероприятий, обозначенных в РЦП по поддержке СО НКО в РТ, был реализован в рамках других федеральных и региональных программ. Это позволяет предположить, что некоторые из мероприятий программы разрабатывались по уже достигнутым результатам, а не по реальным проблемам некоммерческого сектора. *«В сферах охраны окружающей среды, энергоресурсов, энергосбережения очень много поддержки реализуется не только на республиканском, но и на федеральном уровне, поэтому очень сложно оценить, какова была роль именно этой программы по сравнению с федеральными средствами, поскольку проекты масштабные... колоссальные средства вкладываются, создаются центры, учебные центры, инвестиционные центры по энерго- и ресурсосбережению в крупных вузах, таких как К(П)ФУ, Энергетический университет»* (председатель организации, деятельность которой связана с поддержкой и решением социальных проблем молодых ученых города Казани, член Общественной палаты РТ).

В ходе исследования было выявлено, что с реализацией РЦП активизировалась проектная деятельность некоммерческих организаций. Все эксперты разрабатывали и подавали заявки проектов на конкурсы по выделению республиканских грантов, однако результативность участия оказалась разная. Это работает на подтверждение выдвинутой нами гипотезы об ограничениях доступности финансовой поддержки для СО НКО и о существовании синдрома их аффилированности. *«Мы подаем заявки, но они не одобряются, возможно, это наша вина. Может, мы не совсем понимаем, что от нас хочет государство, или не подходим по критериям конкурса»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой женщин и детей, живущих с ВИЧ-инфекцией). *«...Результаты каждый раз вызывают сомнение: честно ли некоторые организации получили гранты. Нельзя сказать, что эти программы плохие, но конкурс складывается по принципу известности НКО, т. е. гранты каждый год даются почти одним и тем же программам, организациям, фамилиям, а новые перспективные проекты остаются за бортом. Думаю, бесполезно уже подавать грант, и нет веры в то, что нам его дадут. Потому что очень странно, когда на форуме НКО в президиуме сидит человек с определенной фамилией и впоследствии выясняется, что человек с той же фамилией подал заявку на грант и выиграл»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой, досугом пожилых людей, развитием навыков активной гражданской позиции).

Лояльность к определенным НКО в конкурсном отборе на финансирование проектных заявок отмечается также экспертом, чьи заявки получили одобрение. *«Сам конкурсный механизм я не знаю, по нему работают эксперты. Финансовая*

поддержка работает, деньги выделяют тем организациям, которых знают и которые их отработают» (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

Полученные мнения экспертов позволяют позиционировать проектную деятельность НКО как этап зарождения и отработки инновационных социальных технологий, которые далее проходят процесс рутинизации в государственных учреждениях. *«Сейчас создается республиканский центр замещающих семей. Я очень этому рада. Эта идея лежала в основе нашего проекта, который был поддержан на конкурсе Министерства экономики РТ. Проекты СО НКО идут в работу в государственных структурах. Например, хоспис Анжелы Вавиловой тоже открывается из проекта некоммерческой организации при значительной поддержке государства. Дальше государство будет взаимодействовать с фондом, наверное, на условиях государственного заказа»* (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

В ходе исследования подтвердилась и рабочая гипотеза об активизации проектной деятельности вследствие реализации образовательной программы для СО НКО и представителей власти, включающей семинары по проектному менеджменту в некоммерческих организациях. Наблюдается вариация оценок реализации образовательных программ для СО НКО в зависимости от их поставщика. Одобрение вызывают образовательные программы, реализуемые СО НКО, а отторжение — обучение представителями министерств и Общественной палаты РТ. *«Мы постоянно ходим на форумы, мастер-классы, организованные министерствами, Общественной палатой, но они повторяются из года в год, всегда одно и то же. Например, в последний раз мы ходили на мастер-класс от Министерства труда и социальной защиты РТ, где 40 минут рассказывали, как писать заявку на гранты, ничего для меня нового не рассказали... На практике ни поддержки нет, ни нормального обучения»* (руководитель некоммерческой организации, занимающейся поддержкой, досугом пожилых людей, развитием навыков активной гражданской позиции). *«Проводятся ежегодные семинары по написанию проектов от министерства, только из года в год одно и то же, никакого прорыва. В 2012 году были качественные семинары по управлению проектами, PR и фандрайзингу, которые проводил городской центр образования взрослых в ТИСБИ. Было интересно и содержательно, потому что наряду с учеными-практиками, которые в тренинговой форме учили писать заявки и управлять проектом, модераторами выступали лидеры НКО, делились опытом, даже приезжала коллега из Нижнего Новгорода. Но это было только один раз, по-моему, это было реализовано в рамках проекта, на который выделила деньги Республика Татарстан или Минэкономразвития России. В это же время, в те же дни и часы, проводились семинары для НКО в КАИ, ИЭУП, нам приходилось разрываться, но вопросы права и бухучета для меня как лидера не актуальны. Бухгалтер нашей организации один раз сходила и поняла, что это пустая трата времени»* (руководитель правозащитной организации).

На технические сложности в реализации образовательных программ, обусловленные воздействием стейкхолдеров, обращают внимание и эксперты — организаторы образовательных программ для СО НКО. *«Мы были одним из операторов реализации образовательной программы для НКО, наряду с другими организациями. В рамках конкурса Министерства экономики РТ мы выиграли проект «Региональный ресурсный центр поддержки СО НКО РТ». Не очень понятна была роль Общественной палаты, которая диктовала нам время и часы проведения занятий, причем одно и то же для*

всех операторов, а потом еще и выдала помимо наших сертификатов свой, но по нашим программам обучения. Было непонятно, как слушатели посетят все обучающие программы. Но мы решили, что главное качество, а слушатель будет голосовать ногами. У нас не было проблем с аудиторией. Слушатели всегда присутствовали. Для нашей организации этот проект послужил началом выстраивания сетевых взаимодействий с некоммерческими организациями ПФО. Сейчас в Республике Татарстан мы представляем сеть ресурсных центров СО НКО ПФО» (руководитель организации, в которой реализован проект ресурсной поддержки СО НКО).

Развитие государственной поддержки работает на консолидацию сектора и расширение географии социального партнерства. В то же время большинство экспертов отмечают, что с реализацией государственной поддержки СО НКО в рамках РЦП в большей степени усилилось взаимодействие между республиканскими СО НКО, а внутриокружные коммуникации некоммерческих организаций, в частности в рамках ПФО, остались на том же уровне.

Выявленное дублирование образовательных программ повышения квалификации для НКО позволяет сделать вывод об «институциональной размытости» инфраструктурной поддержки, которая характеризуется отсутствием структуры, ответственной за обучение, формированием инфраструктуры НКО, сопровождающейся неприятием Общественной палаты РТ и министерств как ресурсных центров. Потребность в постоянно действующем ресурсном центре поддержки некоммерческих организаций в республике, проросшем из среды третьего сектора, выражают лидеры СО НКО. *«Первые проекты нам помогали разрабатывать в городском центре образования взрослых, сразу помогали и с юридической помощью. Нужен действующий центр поддержки СО НКО, куда можно прийти с разработкой проекта, сразу решить юридические вопросы, составить смету проекта»* (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

Разные индикаторы оценки результатов реализации РЦП выделяются экспертами-чиновниками и представителями некоммерческих организаций. Для чиновников ключевой индикатор программы — это объем финансирования. *«Данная программа показала себя очень эффективной, она принимала участие в конкурсе Министерства экономического развития РФ в 2011 и 2013 гг. среди субъектов РФ, и по итогам конкурса 2011 г. РТ заняла второе место, а в 2013 г. — пятое место соответственно, и на поддержку НКО было привлечено в бюджет РТ более 50 млн руб.»* (главный советник управления по взаимодействию с институтами гражданского общества Департамента внутренней политики при Президенте РТ).

Лидеры некоммерческих организаций ставят под сомнение адекватность оценки результативности программы по заявленным в ней индикаторам, в частности, по удельному весу объема денежных средств, направленных на социальную и благотворительную помощь, по росту численности работников НКО, что подтверждает выдвинутую нами гипотезу о неадекватности индикаторов оценки результативности реализации программы. *«...Как главный индикатор я бы не стал рассматривать количество человек в НКО, поскольку основная масса НКО опирается на определенный устоявшийся актив, который реализует большие проекты. Если НКО молодая, там возможно увеличение количества людей, но опять-таки до определенного уровня, т. е. постоянно гнаться за увеличением численности НКО, мне кажется, не стоит. Показатель удельного веса объема денежных средств, направленных на благотворительную помощь, можно применить только к определенной части НКО. Допустим,*

я являюсь членом организации Союза науки и образования, здесь как таковой благотворительной деятельностью невозможно заниматься, т. е. этот показатель будет достаточно маленьким...» (председатель организации, деятельность которой связана с поддержкой и решением социальных проблем молодых ученых Казани, член Общественной палаты РТ).

«Рост численности работников для НКО и не нужен, мы не можем позволить себе содержать большой штат работников. Большая часть моих специалистов работает бесплатно. Слава богу, выиграли грант и сейчас есть чем людям платить хотя бы небольшую зарплату (пять тысяч) на 11 месяцев. Показатель удельного веса объема денежных средств, направленных на благотворительную помощь, сомнительный: привлекать деньги должны фонды, а общественная организация должна служить людям, приносить им пользу» (руководитель некоммерческой организации, оказывающей помощь замещающим семьям).

Таким образом, проведенное исследование дает основание для констатации того, что реализованная в рамках РЦП государственная поддержка СО НКО на региональном уровне работает на:

— консолидацию сектора и развитие социального партнерства внутри региона;

— активизацию проектной деятельности некоммерческих организаций, позиционирование проектной деятельности НКО как этапа зарождения и отработки инновационных социальных технологий, которые далее в процессе рутинизации переходят в государственные учреждения;

— повышение профессиональных компетенций в рамках образовательных программ, проводимых НКО на принципах ресурсного центра.

В процессе исследования подтвердились следующие рабочие гипотезы:

— синдром аффилированности некоммерческих организаций, который присущ ранним стадиям становления некоммерческого сектора в зарубежных практиках;

— неадекватность индикаторов оценки результативности реализации программы;

— активизация проектной деятельности вследствие реализации образовательной программы для СО НКО и представителей власти, включающей семинары по проектному менеджменту в некоммерческих организациях.

В заключение хотелось бы выделить перспективные направления развития государственной поддержки некоммерческих организаций на республиканском уровне:

1. Децентрализованная модель государственной поддержки, предусматривающая координацию деятельности и выдачи грантов профильными министерствами.

2. Создание регионального ресурсного центра поддержки СО НКО, координирующего инфраструктурную поддержку третьего сектора (повышение образовательного уровня, консультации, информирование) на базе некоммерческой организации, имеющей практику инфраструктурной поддержки.

3. Охват большего количества НКО имущественной поддержкой, в т. ч. решение проблем их размещения.

4. Использование для индикативной оценки результатов государственной поддержки СО НКО в рамках программ следующих показателей: рост объема социальных услуг по их видам и изменение удовлетворенности населения услугами НКО.

Библиография

1. Стратегия 2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. / Под науч. ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХ и ГС, 2013.
2. Тезисы к выступлению первого заместителя министра финансов РФ Т. Г. Нестеренко на заседании расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id_4=21496%20.
3. Блохин А. А., Стерник С. Г., Тулинова Н. В., Яременко И. А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 2.
4. Кулькова В. Ю. Межбюджетный механизм финансирования государственных услуг в отрасли здравоохранения Республики Татарстан. — М.: Креативная экономика, 2008.
5. Кулькова В. Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 30.
6. Кулькова В. Ю., Рудакова О. В., Мироненко Н. В. Организационно-информационная поддержка деятельности СО НКО в Российской Федерации и Республике Татарстан // Вестник ОрелГИЭТ. — 2012. — № 2.
7. Кулькова В. Ю. Опыт организации и реализации образовательной программы для специалистов социально ориентированных некоммерческих организаций Республики Татарстан (СО НКО РТ) в развитии системы государственной поддержки третьего сектора // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. — 2013. — № 3.
8. Кулькова В. Ю. Теоретические аспекты межсекторного социального партнерства в современном управлении // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2013. — № 15.
9. Портал СО НКО [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://portal-nko.ru/nko/refpoint.
10. Сайт «Служение» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.sluzhenye.org.
11. Шадрин А. Е. О реализации мероприятий по государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.economy.gov.ru/wps/wcm/.../presentation_24012013.ppt?MOD.
12. The 2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia / USAID [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.icnl.org/research/resources/regional/NGOSICEE2009.pdf.
13. Government at a Glance 2013, OECD Publishing. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://dx.doi.org/10/1787/gov_glance-2013-en.
14. Rose-Ackerman S. Altruism, Non-profits and Economic Theory // Journal of Economic Literature. — 1996. — 34 (2).

УДК 336.151; 336.152; 336.153

***Ключевые слова**:*
медицинские сберегательные счета,
медицинское страхование,
механизмы оплаты медицинской помощи,
моральный риск,
обязательное медицинское страхование,
разделение затрат,
участие пациента в оплате

***В. С. Назаров**, к. э. н.,*
директор Научно-исследовательского финансового института,
заместитель директора Института социального анализа
и прогнозирования РАНХиГС
*(**e-mail: nazarov@nifi.ru**)*
***К. М. Дэвис**, доктор наук (экономика),*
профессор факультета экономики
Оксфордского университета;
зав. лабораторией экономики здравоохранения РАНХиГС
*(**e-mail: christopher.davis@economics.ox.ac.uk**)*
***Н. Н. Сисигина**, науч. сотр.*
Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС
*(**e-mail: sisiginann@mail.ru**)*

Медицинские сберегательные счета: перспективы для системы ОМС

Одной из причин неэффективного расходования средств в системе обязательного медицинского страхования остается недостаточная экономическая мотивация участников (пациентов, поставщиков медицинских услуг). В международной практике распространенным методом усиления экономических стимулов в системе здравоохранения является использование различных форм участия пациента в оплате медицинской помощи, из которых для России особый интерес представляют медицинские сберегательные счета, объединяющие преимущества оплаты из личных средств и медицинского страхования.

Начиная с 1970–1980-х гг. проблема сдерживания роста расходов на здравоохранение становится одной из центральных тем экономики здравоохранения. Предшествующий период в большинстве развитых стран характеризуется резким увеличением расходов на здравоохранение как в абсолютном, так и в относительном выражении[1]. В дальнейшем темпы роста расходов на здравоохранение снизились в значительной степени благодаря принятым мерам по ограничению предложения, но на протяжении большей части последующих десятилетий по-прежнему превышали темпы роста ВВП.

[1] *В частности, в европейских странах с 1960 по 1980 г. доля расходов на здравоохранение в ВВП увеличилась в среднем в 1,8 раза.*

МОРАЛЬНЫЙ РИСК В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

Наряду с объективными причинами (расширение охвата населения бесплатной медицинской помощью, развитие медицинских технологий, старение населения) определенный вклад в рост расходов вносят причины субъективного характера, в первую очередь риски недобросовестного поведения поставщиков и потребителей медицинской помощи. В общем случае под риском недобросовестного поведения, или моральным риском, понимается риск изменения поведения одного из участников экономических отношений, связанный с изменением условий его деятельности. На практике моральный риск чаще всего проявляется в страховой сфере: субъект, обладающий страховкой, склонен выбирать более рискованную стратегию поведения, увеличивающую вероятность наступления страхового события. В здравоохранении под моральным риском понимается аналогичное изменение поведения потребителя при приобретении медицинской страховки (или медицинского обеспечения, финансируемого за счет бюджетных средств). Моральный риск со стороны потребителя медицинских услуг может проявляться в поведении, увеличивающем риск возникновения заболевания, или потреблении услуг, не являющихся необходимыми по объективным показаниям.

Моральный риск в здравоохранении приводит к увеличению неоправданных расходов по нескольким причинам[2].

1. С точки зрения классической экономической теории предельные издержки приобретения отдельной медицинской услуги в условиях классической страховой или бюджетной модели здравоохранения равны нулю. Как следствие, потребителю выгодно обращаться за медицинской помощью даже в том случае, если ее предельная полезность незначительна.

2. Поскольку потребитель не участвует в оплате конкретных медицинских услуг, он не заинтересован в поиске лучшего соотношения затраты/эффективность. В результате потребитель может приобретать услуги более высокого уровня или по более высокой цене, чем требуется.

3. Рынок медицинских услуг характеризуется значительной информационной асимметрией. Потребитель, как правило, не обладает достаточными знаниями для оценки действительной необходимости предлагаемых медицинских услуг, тогда как поставщики медицинских услуг заинтересованы в увеличении стоимости лечения и могут навязывать потребителю избыточные услуги или услуги по завышенной цене. Поскольку потребитель не заинтересован в оптимизации затрат, он с высокой вероятностью будет поддерживать избыточные назначения.

Все перечисленные проявления морального риска прямо или косвенно связаны с исключением (ограничением — в случае частной медицинской страховки) ценового регулирования, что следует считать первичной причиной развития морального риска со стороны потребителя. Вместе с тем отказ от оплаты медицинских услуг непосредственно потребителем играет важную роль в обеспечении доступности медицинской помощи и в конечном итоге в сохранении здоровья населения. Следствием приоритета доступности медицинской помощи стало преобладание в политике большинства развитых стран мер, направленных на смягчение последствий морального риска: ограничение пакета медицинского обеспечения, контроль обоснованности предоставления медицинской помощи, регулирование цен и условий оказания стандартных медицинских услуг.

Альтернативным решением проблемы выступает частичное восстановление ценового регулирования в форме разделения затрат между потребителем и формальным покупателем медицинских услуг (страховой компанией, государственными органами).

---

[2] *Farnsworth D. Moral Hazard in Health Insurance: Are Consumer-Directed Plans the Answer? / Annals of Health Law 15 (2), 2006. — P. 251–273.*

С экономической точки зрения участие потребителя в оплате можно рассматривать как искусственное восстановление предельных издержек обращения за медицинской помощью, ограничивающее потребление медицинских услуг только теми, предельная полезность которых превышает понесенные потребителем затраты, т. е. клинически обоснованными. Участие в оплате также позволяет восстановить значимость ценовой информации для потребителя, что создает стимулы к поиску наилучшего соотношения стоимости и результата лечения. В то же время расширение участия потребителя в оплате неизбежно снижает доступность медицинской помощи, что может привести к полному отказу от части медицинских услуг или позднему обращению за медицинской помощью. Участие потребителя в оплате также не решает проблему неоправданных расходов, создаваемых поставщиками медицинских услуг, поскольку даже при наличии ценовой информации потребитель обычно не обладает достаточными знаниями, чтобы определить, является ли предлагаемая услуга необходимой.

Активное использование механизмов разделения затрат в здравоохранении начинается после публикации результатов исследования, проведенного Корпорацией RAND в 1974–1981 гг. В ходе проекта Корпорация RAND играла роль страховщика, предлагая участникам эксперимента страховые планы с различным уровнем участия пациента: от 0 до 95 %. Результаты исследования показали, что при сопоставимых показателях здоровья расходы пациентов с 95-процентным участием составляли только 66 % от расходов лиц, страховые планы которых не включали разделения затрат[3].

В начале 1980-х гг. частные страховые компании в США начинают предлагать страховые планы с расширенным участием пациента в оплате, включая установленный минимальный объем расходов, оплачиваемый пациентом из личных средств (безусловную франшизу), соплатежи (в фиксированной сумме и в виде доли от суммы счета), сострахование (страхование, покрывающее расходы, не включенные в основной страховой план). Медицинские сберегательные счета входят в практику государственного медицинского обеспечения с 1984 г. (Сингапур), частного медицинского страхования — с первой половины 1990-х годов (США, ЮАР).

Формально медицинский сберегательный счет представляет собой целевой сберегательный счет, средства которого могут расходоваться его держателем на оплату медицинских услуг и товаров медицинского назначения в законодательно утвержденном порядке по собственному усмотрению. Правила использования средств счета могут включать в себя разрешенные направления расходования (виды медицинской помощи, конкретные медицинские услуги), лимиты расходования (общий, на услуги определенного типа), возможность перераспределения средств между сберегательными счетами членов семьи. В отдельных случаях медицинские сберегательные счета могут допускать изъятие средств на цели, не связанные с получением медицинской помощи, но такое использование средств сопровождается штрафными санкциями. Как правило, для медицинских сберегательных счетов также устанавливаются правила пополнения счета, включающие минимальный ежемесячный взнос, и предельный объем накоплений.

Управление медицинскими сберегательными счетами осуществляется страховой компанией или банком, при этом гарантируется минимальная доходность счета. Остаток средств на конец года обычно переносится на будущие периоды и может быть объектом наследования.

В отличие от социального медицинского страхования, основанного на горизонтальном перераспределении средств по принципу «здоровый платит за больного», держатель сберегательного счета сохраняет право собственности на внесенные средства и право самостоятельного выбора направлений их расходования (в пределах законодательных ограничений). Вместе с тем сберегательные счета сохраняют отдельные

[3] *Farnsworth D. Moral Hazard in Health Insurance: Are Consumer-Directed Plans the Answer?*

характеристики медицинского страхования (накопительный принцип формирования, целевой характер использования средств), которые позволяют снизить риски ограничения доступности медицинской помощи благодаря перераспределению средств в течение жизни индивида.

Медицинские сберегательные счета позволяют бороться с ростом расходов двумя основными путями[4].

1. Снижением потребления медицинских услуг за счет ориентации пациентов на сохранение здоровья и рациональное потребление медицинских услуг.

2. Снижением расходов на здравоохранение за счет ориентации пациентов на поиск наиболее экономически эффективных методов лечения и уменьшения административных затрат на планирование медицинского обеспечения благодаря передаче права выбора медицинских услуг и поставщиков с лучшими условиями непосредственно потребителю.

В странах с преимущественно частным финансированием здравоохранения медицинские сберегательные счета также позволяют расширить охват населения медицинским страхованием. Поскольку медицинские сберегательные счета являются разновидностью индивидуального страхования, они привлекают ту часть незастрахованного населения, которая не доверяет классическим страховым планам, основанным на перераспределении средств, или считает их невыгодными для себя. В частном медицинском страховании медицинские сберегательные счета, как правило, используются в качестве дополнения к страховым планам с высоким уровнем франшизы для оплаты медицинских расходов до вступления в действие страховой части, что также повышает доступность медицинской помощи.

В странах с финансированием здравоохранения из бюджетных средств или средств обязательного медицинского страхования медицинские сберегательные счета могут стать инструментом привлечения дополнительных денежных ресурсов в систему оплаты медицинской помощи за счет расширения возможностей разделения затрат с пациентом.

ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ МЕДИЦИНСКИХ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫХ СЧЕТОВ В ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКЕ

Исторически первым государством, включившим сберегательные счета в систему оплаты медицинской помощи, стал Сингапур (1984 г.). Позднее медицинские сберегательные счета в различных формах начали использовать ЮАР (1994 г., реализована модель частных страховых планов с использованием сберегательных счетов, близкая модели США), Китай (1998 г., пилотный проект — с 1994 г.) и США (2003 г., для отдельных категорий населения — с 1996 г.). Проект использования медицинских сберегательных счетов предлагался для реформы здравоохранения Канады (1996 г.). Несмотря на то что перечисленные государства ранее использовали различные модели финансирования медицинской помощи (бюджетная модель британского типа в Сингапуре, преимущественно частное финансирование в США, страхование за счет работодателя — в Китае), проблема морального риска в различных формах присутствовала во всех типах систем.

В зависимости от поставленных задач и особенностей действующей системы здравоохранения национальные модели медицинских сберегательных счетов могут отличаться по отдельным параметрам, в частности, по разрешенным направлениям и объемам расходования средств, схеме сочетания различных источников оплаты медицинской помощи, механизмам администрирования сберегательных счетов (см. табл. 1).

---

[4] *Hsu J. Medical Savings Accounts: What is at Risk? World Health Report 2010. Background Paper 17 / World Health Organization (http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/MSAsNo17FINAL.pdf).*

Таблица 1

Сравнение национальных моделей медицинских сберегательных счетов

	Сингапур	Китай	США	Канада (проект)
Цели внедрения	Сокращение расходов на здравоохранение. Создание у потребителей мотивации к рациональному поведению. Привлечение дополнительных ресурсов в систему здравоохранения	Сокращение расходов на здравоохранение. Создание у потребителей мотивации к рациональному поведению	Расширение прав пациента. Расширение охвата населения медицинским страхованием	Создание у потребителей мотивации к рациональному поведению. Расширение прав пациента
Участие	Обязательное	Обязательное	Добровольное	Обязательное
Целевая аудитория	Все работающее население Сингапура	Все работающее по найму население, проживающее в городской местности	Пользователи страховых планов с высокими вычетами (не имеющие иной медицинской страховки)	Все население
Пополнение счета	Работник и работодатель. Обязательный уровень взносов и предельные объемы средств на счете устанавливаются государством с учетом возраста застрахованного лица, типа занятости и уровня дохода	Работник и работодатель. Обязательный уровень взносов устанавливается на муниципальном уровне с учетом рекомендованных нормативов	Любое заинтересованное лицо. Максимальный объем взносов зависит от возраста застрахованного лица, типа страхового плана и длительности его использования	Государство. Размер взносов устанавливается отдельно для каждой демографической группы исходя из среднего объема подушевых расходов за прошлые периоды и стоимости страховки от дорогостоящих заболеваний
Управление средствами	Государство (Центральный сберегательный фонд)	Государство (муниципальные агентства социального страхования)	Частные финансовые институты (банки, страховые компании и др.)	Государство
Сочетание с платежами из личных средств	Платежи при превышении лимита расходования средств на услуги определенного типа. Обязательный соплатеж при оплате медицинской помощи при хронических заболеваниях (фиксированный вычет + процент от суммы счета)	Платежи в размере разрыва между объемом сберегательного счета и объемом расходов, позволяющим обратиться к страховой части	Определяется используемым страховым планом. Общее условие — платежи в размере разрыва между объемом сберегательного счета и объемом расходов, позволяющим обратиться к страховой части. Могут предусматриваться иные формы соплатежей	Платежи в размере разрыва между объемом сберегательного счета и объемом расходов, позволяющим обратиться к страховой части
Сочетание с медицинским страхованием от дорогостоящих заболеваний	Добровольный государственный страховой план Medishield или иные государственные и частные страховые планы	Обязательный государственный страховой план	Обязательное использование частного страхового плана с высоким вычетом	Обязательное приобретение частного или страхового плана по выбору застрахованного лица

Источник: составлено авторами.

Сингапур

Исторически Сингапур являлся частью Британской империи и к моменту обретения статуса самоуправляемого государства (1959 г.) сохранял бюджетную систему здравоохранения, организованную по образцу британской модели: всеобщее бесплатное медицинское обеспечение, представляемое государственными больницами и оплачиваемое из средств государственного бюджета. Решение о постепенном отказе от бюджетной модели здравоохранения как слишком дорогостоящей для развивающейся

страны было принято сразу после получения независимости, и уже в 1960 г. были введены обязательные соплатежи населения за посещение врача, которые, впрочем, на тот момент носили символический характер[5]. Полномасштабная реформа здравоохранения, направленная на переход к рыночному регулированию отрасли, началась только в 1984 г. с принятием Национального плана развития здравоохранения. Наиболее значимыми новациями реформы стали изменение статуса государственных больниц и переход от бюджетного к преимущественно частному финансированию.

В течение 1980–1990-х гг. все государственные больницы Сингапура были преобразованы в самостоятельные юридические лица, формально находившиеся в собственности созданной в 1985 г. частной некоммерческой Корпорации здравоохранения Сингапура, в свою очередь, принадлежащей Министерству здравоохранения. Такая сложная структура собственности обеспечивала независимость руководства больниц от Министерства здравоохранения в вопросах текущей деятельности, но сохраняла за Министерством возможность принятия стратегических решений по изменению структуры больничной сети[6].

Основным источником финансирования пореформенной системы здравоохранения становились личные средства граждан, поступающие в систему здравоохранения через медицинские сберегательные счета (программа Medisave), и прямые платежи из личных средств. Финансирование из государственного бюджета сохранялось только для оплаты минимального набора медицинских услуг для малоимущего населения и частичного субсидирования стационарного лечения.

Позднее программа индивидуальных медицинских сберегательных счетов Medisave была дополнена программой медицинского страхования Medishield (с 1990 г.), предназначенной для оплаты расходов при длительных заболеваниях, требующих значительных расходов, и государственным благотворительным фондом Medifund (с 1993 г.), оказывающим поддержку гражданам, которые не могут оплатить стационарную медицинскую помощь даже с учетом государственных субсидий. В дальнейшем в систему здравоохранения были включены меры поддержки для отдельных категорий граждан (например, регулируемые государством страховые планы Eldershield — для граждан пожилого возраста, дополнительные взносы на счета Medisave родителей, выплачиваемые государством при рождении ребенка).

В 1993 г. с учетом результатов первого десятилетия реформы был подготовлен программный доклад «Доступное здравоохранение», дополнивший Национальный план развития здравоохранения новыми ключевыми направлениями, включая ориентацию на поддержку здорового образа жизни и индивидуальной ответственности за здоровье, а также возможность прямого государственного вмешательства в случаях, когда рынок не способен сдерживать рост расходов[7].

Медицинские сберегательные счета Medisave являются обязательными для всего работающего населения Сингапура. Самозанятое население первоначально не участвовало в программе Medisave, но с 1992 г. для лиц, чистый доход которых за предыдущий год составил S$6000 и более, сберегательные счета также стали обязательными[8].

Участие в программе страхования от катастрофических заболеваний Medishield добровольное. По умолчанию участниками программы Medishield являются все держатели счетов Центрального сберегательного фонда, но за участниками сохраняется право выхода из программы, которое обычно используется при выборе частного медицинского страхования. На практике программа Medishield охватывает более 90 % населения.

---

[5] *S$0.50 за посещение врача в будние дни и S$1 — за посещение в праздничные и выходные дни (здесь и далее S$ используется для обозначения сингапурского доллара).*

[6] *Ramesh M. Autonomy and Control in Public Hospital Reforms in Singapore // The American Review of Public Administration. — 2008. — Vol. 38. — № 1. — P. 62–79.*

[7] *Haseltine W. A. Affordable Excellence: the Singapore Healthcare Story: How to Create and Manage Sustainable Healthcare Systems. — Singapore: Ridge Books, 2013.*

[8] *CPF Contribution / Central Provident Fund Board (http://mycpf.cpf.gov.sg/Employers/Gen-Info/cpf-Contri/ContriRa.htm).*

Управление медицинскими сберегательными счетами, как и другими видами обязательных целевых сбережений населения, осуществляет государственный Центральный сберегательный фонд. В настоящий момент он объединяет целевые сберегательные счета, предназначенные для приобретения жилья, страховки на случай смерти или утраты трудоспособности, инвестирования и оплаты образования (общий счет), финансирования пенсионного обеспечения (специальный счет), медицинских услуг (счет Medisave). Центральный сберегательный фонд гарантирует минимальный уровень доходности сбережений, пересматриваемый ежеквартально (во втором квартале 2014 г. ставка доходности общего счета установлена на уровне 2,5 %, для специального счета и счета Medisave — 4,0 %[9]). Средства счетов наследуются по завещанию или на основании законодательства о наследовании.

Пополнение сберегательных счетов осуществляется как работником, так и работодателем. Сумма отчислений зависит от типа занятости, возраста и уровня дохода держателя счета. Объем обязательных взносов для самозанятого населения определяется исходя из дохода за предыдущий год[10].

Общий объем средств сберегательного счета жестко контролируется государством. Предельные объемы средств устанавливаются государством ежегодно с учетом роста стоимости медицинских услуг: в 2013 г. максимальный объем сбережений на счете Medisave составлял S$45 500[11]; минимальный остаток средств для лиц от 55 лет и старше, при котором возможно использование средств счета, с 1 июля 2013 г. был определен на уровне S$40 500[12]. Неиспользованный остаток средств в пределах лимита переходит на будущие периоды; средства, превышающие установленный предел, перераспределяются на остальные счета держателя в Центральном сберегательном фонде.

Характерная особенность сингапурской модели медицинских сберегательных счетов — разнообразие форм ограничений на использование средств счета. Наряду с установлением минимального остатка средств ограничения включают в себя определение перечня услуг, включенных в программу Medisave, соплатежи в фиксированной сумме и в виде оплаты доли счета, лимиты расходования средств на оплату отдельных услуг, ограничения на перераспределение средств между счетами членов семьи. Целью этих мер выступает сохранение функции Medisave по регулированию индивидуальных медицинских расходов, в т. ч. для лиц пожилого возраста и страдающих хроническими заболеваниями, которая исчезнет при «пустом» счете[13].

Из средств медицинских сберегательных счетов могут оплачиваться расходы на стационарную медицинскую помощь и часть амбулаторно-поликлинических услуг, в том числе на оплату лекарств, амбулаторной хирургии, психиатрической помощи, части диагностических процедур и лечения хронических заболеваний, отдельные специфические лекарства и процедуры для пациентов, больных раком (химиотерапия, лучевая терапия), вирусом иммунодефицита (лекарственное обеспечение, переливания крови), перенесших пересадку органов (лекарственное обеспечение) и т. д. Допускается использование средств индивидуального счета Medisave для оплаты медицинских расходов членов семьи держателя счета. Для каждой категории медицинских услуг определяется годовой лимит расходования средств, для некоторых процедур (искусственное оплодотворение, гемодиализ, антиретровирусные препараты при лечении

---

[9] *Interest Rates / Central Provident Fund Board (http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Int-Rates/Int-Rates.htm).*

[10] *CPF Contribution / Central Provident Fund Board (http://mycpf.cpf.gov.sg/Employers/Gen-Info/cpf-Contri/ContriRa.htm).*

[11] *Medisave Contributions / Central Provident Fund Board (http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/11789499-FAA9-4CDB-89FF-976CF23C08D3/0/MedisaveContributions.pdf).*

[12] *Medisave Minimum Sum / Central Provident Fund Board (http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/739B90C6-218D-4AAD-9A4D-2B384381B57F/0/MedisaveMinimumSum.pdf).*

[13] *Haseltine W. A. Affordable Excellence: the Singapore Healthcare Story: How to Create and Manage Sustainable Healthcare Systems.*

ВИЧ-инфекции) также устанавливаются ограничения на перераспределение средств между семейными счетами. Оплата амбулаторно-поликлинических услуг, не включенных в перечень, осуществляется целиком из личных средств пациента[14].

Размер соплатежей для амбулаторно-поликлинических услуг определяется типом медицинских услуг, для стационарной медицинской помощи — классом больничной палаты. В целях предотвращения избыточного расходования средств счета использование средств Medisave для оплаты амбулаторно-поликлинической помощи, оказываемой при хронических заболеваниях, дополнительно ограничивается обязательным соплатежом из личных средств пациента в размере S$30 и 15 % от остальной суммы счета[15].

Из средств сберегательных счетов также могут быть оплачены страховые взносы как государственных (Medishield и Medishield Plus), так и частных страховых планов, интегрированных с Medisave.

Результаты реформы здравоохранения Сингапура, как правило, оценивают чрезвычайно высоко. Расходы Сингапура на здравоохранение не превышают 5 % ВВП, доля государственных расходов сохраняется в пределах 1–1,5 % ВВП[16]. ВОЗ в исследовании 2000 г. поставила систему здравоохранения Сингапура на шестое место в мире по эффективности[17]; в рейтинге стран мира по эффективности систем здравоохранения, составленном агентством Bloomberg в 2013 г., Сингапур занимает второе место после Гонконга[18].

По основным показателям здравоохранения Сингапур соответствует наиболее развитым странам мира или опережает их. Ожидаемая продолжительность жизни с 1960 по 2012 г. у женщин выросла с 66 до 84,5 лет, у мужчин — с 62 до 79,9 лет, что превышает показатели таких стран, как США и Великобритания. Младенческая смертность в 1990 г. достигла уровня 5 на тысячу рожденных живыми, что примерно соответствовало уровню Великобритании, Австралии и Канады; в 2012 г. младенческая смертность снизилась до 1,8 промилле (в Великобритании и Австралии — до 4, в Канаде — до 5)[19].

К основным факторам успеха медицинских сберегательных счетов в Сингапуре относят высокую склонность к сбережению наряду с высоким уровнем дохода и относительно молодым населением[20].

Критики сингапурской модели, как правило, останавливаются на двух потенциально опасных последствиях реформы. Во-первых, медицинские сберегательные счета оказались не в состоянии сдержать рост расходов на медицинские услуги, вызванный деятельностью поставщиков, в частности, ориентацией больниц на предоставление наиболее дорогих услуг[21]. Во-вторых, старт реформе был дан в относительно благоприятных демографических и экономических условиях, что ставит под сомнение эффективность программы в будущем. Косвенно эти опасения подтверждаются появлением дополнительных программ и бонусов, направленных на поддержку отдельных категорий населения, и медленным, но неуклонным ростом нормативов обязательных

---

[14] *Medisave Withdrawal limits / Ministry of Health Singapore (http://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/costs_and_financing/schemes_subsidies/medisave/Withdrawal_Limits.html).*

[15] *С 1 июля 2014 г. обязательный соплатеж в фиксированной сумме S$30 будет отменен. Соплатеж в размере 15 % от суммы счета и предельный объем общих расходов на оплату амбулаторной помощи при хронических заболеваниях S$400 сохраняются в прежнем объеме.*

[16] *Данные Global Health Expenditure Database.*

[17] *The World Health Report 2000 — Health Systems: Improving Performance. — Geneva: World Health Organization, 2000.*

[18] *Most Efficient Health Care: Countries / Bloomberg (http://www.bloomberg.com/visual-data/best-and-worst/most-efficient-health-care-countries).*

[19] *Данные OECD Health Statistics 2013 и Singapore Department of Statistics.*

[20] *Dong W. Can Health Care Financing Policy be Emulated? The Singaporean Medical Savings Accounts Model and its Shanghai Replica // Journal of Public Health (Oxford). — 2006. — 28 (3). — P. 209–214.*

[21] *Hsiao W. C. Medical Savings Accounts: Lessons from Singapore // Health Affairs. — 1995. — № 14 (2). — P. 260–266.*

отчислений на счета Medisave. ВОЗ и ряд других исследователей также отмечают незначительную роль сберегательных счетов и государственных программ медицинского страхования: на долю Medisave приходится около 8 % от общих расходов на здравоохранение, Medishield и Medishield Plus — 2 %, тогда как на долю государственных расходов и расходов из личных средств пациентов приходится по 25 %, частного медицинского страхования — 5 %, на долю работодателя — 35 % от общих расходов на здравоохранение[22].

Китай

Особенность китайской системы здравоохранения — отсутствие единой модели медицинского обеспечения населения. В первые десятилетия после провозглашения Китайской Народной Республики (1950–1970 гг.) были созданы системы медицинского страхования для работающего городского населения, занятого на государственных предприятиях (Labour Insurance System — LIS, с 1951 г.), и государственных служащих, преподавателей и студентов высших учебных заведений (Government Insurance System — GIS, с 1952 г.). За счет средств медицинского страхования в системах оплачивалась также медицинская помощь пенсионерам и лицам, находящимся на иждивении застрахованных. Медицинское обеспечение сельского населения с 1950-х гг. осуществлялось на основе кооперативного медицинского страхования. Медицинские расходы работников и пенсионеров государственных предприятий оплачивались за счет прибыли предприятия до налогообложения, государственных служащих, студентов и государственных пенсионеров — за счет государственного бюджета, сельского населения — сельской общиной. Население, не включенное ни в одну из этих систем, оплачивало медицинские услуги из личных средств. До начала рыночных реформ государство в значительной степени субсидировало эти траты, устанавливая заниженные цены на медицинские услуги[23].

Переход к рыночной экономике, начавшийся в 1978 г., привел к кризису существовавших ранее систем медицинского страхования, вызванному в сельской местности роспуском сельских общин, в городской — тяжелым положением многих государственных предприятий и распространением частных компаний. Следствием кризиса стало резкое сокращение доли населения, охваченного медицинским страхованием: в 1999 г. доля застрахованных среди всего населения страны составляла 7 %, среди городского населения в 1998 г. до начала реформы системы страхования — 38 %[24]. Одновременно со снижением охвата населения медицинским страхованием ухудшилась доступность медицинской помощи, оплачиваемой из личных средств пациента, поскольку отказ от жесткого государственного регулирования в ходе реализации рыночных реформ привел к росту цен на медицинские услуги. Действовавшие системы медицинского страхования работающего населения, основанные на полной оплате медицинских расходов работодателем, в рыночных условиях также оказались слишком тяжелой финансовой нагрузкой для государственного бюджета и бюджетов частных компаний, вплоть до банкротства некоторых из них из-за неспособности оплатить медицинские расходы[25].

---

[22] *Medical Savings Accounts: Lessons Learned from Limited International Experience / World Health Organization, 2002; Dong W. Can Health Care Financing Policy be Emulated? The Singaporean Medical Savings Accounts Model and its Shanghai Replica.*

[23] *Barber S., Yao L. Health Insurance Systems in China: a Briefing Note / World Health Report 2010. Background paper, № 37. — World Health Organization, 2010.*

[24] *Liu G., Cai R. H., Zhao Z. Y., Yuen P., Xiong X. J., Chao S., Wang B. Q. Urban Health Care Reform Initiative in China: Findings from its Pilot Experiment in Zhengjiang City // International Journal of Economic Development. — 1994. — № 1 (4). — P. 504–525.*

[25] *Wang Z. The Effectiveness, Problems, and Outlet for the Personal Account of Basic Medical Insurance // Chinese Health Economics. — 2005. — № 24. — P. 39–42.*

Основной целью реформы здравоохранения в Китае стало восстановление доступности медицинской помощи для населения. Для решения этой задачи были созданы три новые системы медицинского страхования:

— система страхования городского работающего населения (Urban Employee — Basic Medical Insurance; с 1994 г. — пилотный проект, с 1999 г. — распространение на всю территорию страны), призванная заместить GIS и LIS;

— система страхования городского неработающего населения (Urban Residents — Basic Medical Insurance, с 2007 г.);

— обновленная система кооперативного медицинского страхования для сельской местности (New Rural Cooperative Medical Scheme, с 2003 г. — пилотный проект, с 2007 г. — распространение на всю территорию страны).

Из трех основных систем медицинского страхования Китая медицинские сберегательные счета используются только в системе страхования городского работающего населения. Основная цель сберегательных счетов — сдерживание роста расходов на здравоохранение, характерного для предшествующих систем страхования этой группы. Доступность медицинской помощи при дорогостоящих заболеваниях обеспечивается страховым фондом.

В 1994 г. новая схема медицинского страхования городского работающего населения начала использоваться в рамках пилотного проекта в двух городах общим населением 5 млн человек, в 1995–1996 гг. в пилотный проект были включены 58 городов. В 1998 г. решением Государственного совета КНР «О создании системы базового медицинского страхования работников в городской местности» новая модель медицинского обеспечения была распространена на всю территорию страны и всех работодателей городской местности, включая государственные и частные предприятия, государственные органы и учреждения[26].

Предполагается, что в будущем система страхования городского работающего населения полностью заместит действовавшие ранее системы страхования государственных служащих и работников государственных предприятий. На практике право выбора страховой системы для государственных предприятий и учреждений остается за работодателем, поэтому часть организаций с низким уровнем медицинских расходов сохраняет более выгодные для них предшествующие системы. По состоянию на 2011 г. новая система страхования городского работающего населения охватывала 252 млн человек (в 2013 г. — 265 млн человек[27]), бесплатную медицинскую помощь по предыдущим страховым планам получали около 50 млн человек (включая непосредственно застрахованных лиц и членов их семей)[28].

Управление страховой системой в значительной степени децентрализованно. На государственном уровне установлено право участия в страховой системе работников городских предприятий всех форм собственности, рекомендуемые уровень взносов и пределы страхового возмещения. Остальные полномочия по регулированию страховой системы переданы на муниципальный уровень (как правило, на уровень городской администрации), который одновременно является уровнем объединения страховых рисков. Перераспределение средств между муниципалитетами не предусматривается. Муниципалитеты, в частности, принимают решение об участии в системе медицинского обеспечения самозанятого населения и работников сельскохозяйственных предприятий, устанавливают нормативы взносов с учетом рекомендованных значений, распределение средств между сберегательной и страховой частью и правила их использования. Управление средствами сберегательных счетов

---

[26] *Liu Y. Reforming China's Urban Health Insurance System // Health Policy. — 2002. — № 60 (2). — P. 133–150.*

[27] *Liu Q. Healthcare Reform Rolls on: What's Next? / China.org.cn (http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2013-11/10/content_30553575.htm).*

[28] *China. Basic Medical Insurance in Urban Areas / International Labour Organization (http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_geoaid=156&p_scheme_id=287).*

и страхового фонда осуществляют агентства социального страхования, создаваемые при муниципалитетах[29].

Финансовое обеспечение медицинской помощи складывается из индивидуальных медицинских сберегательных счетов, оплаты из личных средств застрахованного лица и социально-страховой части. Обязательное финансирование страхового плана осуществляется за счет средств работника (рекомендованное значение — 2 % от заработной платы) и работодателя (рекомендованное значение — 6 % от фонда оплаты труда). На индивидуальные сберегательные счета направляются взнос работника полностью и доля от общего платежа работодателя, определяемая муниципалитетом (рекомендованное значение — 30 %), остальная часть платежа работодателя перечисляется в социально-страховой фонд. Органы местного самоуправления вправе устанавливать собственные нормативы взносов работодателя (обычно 6–10 % от фонда оплаты труда) и работника (1–2 % от заработной платы), распределение взносов между страховой и сберегательной частью[30].

Органы местного самоуправления также выбирают модель использования страховых средств[31]:

— последовательное использование средств, при котором медицинская помощь первоначально оплачивается из средств сберегательного счета, далее — из личных средств потребителя вплоть до достижения суммы безусловной франшизы, и лишь затем потребитель получает право на частичное покрытие последующих расходов за счет страховых средств;

— параллельное использование средств, при котором средства сберегательной и страховой части расходуются независимо друг от друга. Средства сберегательных счетов используются только для оплаты амбулаторно-поликлинической медицинской помощи, средства страхового фонда — только стационарной (после превышения размера безусловной франшизы и с обязательными соплатежами из личных средств потребителя).

Использование средств ограничено обязательной безусловной франшизой (устанавливается органами местного самоуправления как доля от среднего годового заработка застрахованного лица, рекомендованное значение — 10 %) и предельным объемом страхового возмещения (рекомендованное значение — 400 % среднего годового заработка в муниципалитете). Расходы, превысившие предельный объем возмещения, оплачиваются из личных средств или средств добровольного медицинского страхования[32]. Органы местного самоуправления могут устанавливать особые правила использования средств для больных хроническими заболеваниями.

Все медицинские сберегательные счета являются строго индивидуальными, перераспределение средств внутри семейных счетов не предусматривается. Неиспользованные средства сберегательных счетов переходят на будущие периоды, ограничения максимального или минимального остатка средств не применяются.

Результаты реформы в Китае неоднозначны. Пилотный проект показал эффективность медицинских сберегательных счетов в сокращении неоправданного потребления медицинской помощи и общего объема расходов на здравоохранение, но реализация новой страховой схемы в масштабах всей страны выявила ряд существенных недостатков новой модели:

— увеличение неравенства в доступе к медицинской помощи. Работники с высокой оплатой относительно легко оплачивают безусловную франшизу, тогда как для

---

[29] *Liu Y. Reforming China's Urban Health Insurance System.*

[30] *The Decision of the State Council on Setting up Basic Medical Insurance System for Staff Members and Workers in Cities and Towns / Asian Legal Information Institute (http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/dotscosubmisfsmawicat1108/).*

[31] *Zhang H. Medical Savings Account Balance and Outpatient Utilization: A Multivariate Analysis on the Impact of the Medical Savings Account in China. — The Hong Kong Polytechnic University, 2012.*

[32] *The Decision of the State Council on Setting up Basic Medical Insurance System for Staff Members and Workers in Cities and Towns.*

малооплачиваемых работников она представляет серьезное препятствие. Проблема усиливается плоской шкалой отчислений, приводящей к существенной разнице в объеме отчислений на сберегательные счета;

— неэкономное или нецелевое использование средств сберегательных счетов. Так, при последовательном расходовании средств сберегательные счета могут провоцировать сверхпотребление по мере приближения к объему установленного вычета, поскольку население воспринимает оплату из страховых средств как более выгодную. При параллельном расходовании средств потребители стремятся увеличить потребление услуг, оплачиваемых за счет страховой части, в частности, за счет неоправданной госпитализации;

— высокие административные расходы при низкой эффективности деятельности страховых агентств[33].

США

В США также не существует единой государственной системы здравоохранения, охватывающей все население. Часть населения (лица старше 65 лет, инвалиды, лица с доходом ниже определенного уровня, ветераны) получают медицинское обеспечение в рамках государственных программ (32,6 %). Большая часть населения обладает частной медицинской страховкой, преимущественно приобретаемой через работодателя (48,4 %), реже — индивидуально (3,6 %). Остальная часть населения (15,4 %) остается незастрахованной[34].

Впервые концепция медицинских сберегательных счетов как возможный инструмент решения проблемы морального риска в частном медицинском страховании в США начинает обсуждаться в 1970-е гг. Начиная с 1980-х гг. частные страховые компании начинают предлагать страховые планы, включающие медицинские сберегательные счета.

Позднее интерес к концепции медицинских сберегательных счетов появляется на государственном уровне. Сберегательные счета рассматриваются как инструмент повышения эффективности использования средств за счет превращения потребителя в активного участника отношений в сфере здравоохранения, самостоятельно выбирающего необходимые виды медицинских услуг и их поставщиков на основе информации о цене и качестве услуг.

В 1992 г. понятие медицинских сберегательных счетов впервые появляется в федеральном законодательстве, но на практике они не получили широкого распространения, поскольку в отличие от средств, предназначенных на уплату взносов по медицинскому страхованию, средства сберегательных счетов оставались налогооблагаемыми. В 1996 г. начинается пилотный проект по использованию медицинских сберегательных счетов (Archer MSA, medical savings accounts), средства которых исключались из налогообложения. Но право на открытие этих счетов было предоставлено лишь отдельным категориям населения (самозанятому населению, работодателям с числом работников менее 50)[35]. В 2002 г. постановлением Налогового управления США работодателям разрешается открывать специализированные счета для оплаты медицинских расходов сотрудников, средства которых не облагаются налогом, но остаются собственностью работодателя (HRA, health reimbursement account). В это же

---

[33] *Yi Y., Maynard A. Medical Savings Accounts in China // Euro Observer. — 2008. — № 10 (4). — P. 12–14; Kong X., Yang Y., Gong F., Zhao M. Problems and the Potential Direction of Reforms for the Current Individual Medical Savings Accounts in the Chinese Health Care System // Journal of Medicine and Philosophy — 2012. — № 37. — P. 556–567.*

[34] *Приводятся данные 2012 г. по основному источнику медицинского обеспечения, см.: Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2012 // U.S. Census Bureau http://www.census.gov/prod/2013pubs/p60-245.pdf).*

[35] *The Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996 / U.S. Government Printing Office (http://www.gpo.gov/fdsys/search/pagedetails.action?granuleId=CRPT-104hrpt736&packageId=CRPT-104hrpt736).*

время начинают развиваться страховые планы, позволяющие потребителям самостоятельно выбирать оптимальный для них набор услуг, покрываемых страховкой (CDHP — Consumer-driven health plans). Поскольку эти планы, как правило, предполагали высокий уровень безусловной франшизы, медицинские сберегательные счета часто использовались как дополнение к ним, позволяющее оплачивать необходимые расходы до достижения минимального страхового уровня. В 2003 г. появляются медицинские сберегательные счета современного типа (HSA — health savings account), средства которых принадлежат непосредственно держателю счета, а право на открытие имеет любое лицо, соответствующее требованиям закона[36]. Закон предусматривает постепенное прекращение или преобразование медицинских сберегательных счетов предыдущих типов в HSA. Управление HSA осуществляет банк, страховая компания или иной финансовый институт, уполномоченный Налоговым управлением США.

Выбор страхового плана, предполагающего использование сберегательного счета, является добровольным. Ограничения на использование медицинских сберегательных счетов включают в себя требования к держателю счета (использование страхового плана с высоким уровнем безусловной франшизы, отсутствие другой медицинской страховки и права на участие в программе Medicare, отсутствие у кого-либо из членов семьи оформленного налогового вычета на владельца счета как иждивенца) и страховому плану (уровень безусловной франшизы, ограничение максимального размера платежей из личных средств потребителя, включая франшизу и соплатежи). В 2013 г. минимальный размер годовой франшизы, допускающий использование HSA, был установлен на уровне $1250 для индивидуального страхового плана и $2500 — для семейного страхового плана. Предельный объем платежей из личных средств потребителя составлял $6350 для индивидуального страхования, $12 700 — для семейного страхования[37].

Взносы на сберегательный счет вправе производить любой дееспособный индивид, включая само застрахованное лицо, работодателя, членов семьи и др. Максимально допустимый размер взносов определяется типом страховки, возрастом застрахованного лица и длительностью действия сберегательного счета и может доходить до $3250 для индивидуального страхового плана и до $6450 — для семейного страхового плана.

Перечень допустимых и недопустимых направлений расходования средств сберегательного счета устанавливается Налоговым управлением США. В общем случае к разрешенным расходам относятся расходы на диагностику, лечение, смягчение последствий и предупреждение болезней, которые влияют непосредственно на заболевание или нарушение нормальной жизнедеятельности, подпадающие под страховой вычет. Расходы на услуги и товары, влияющие на состояние здоровья в общем, в частности отдых или витамины, к допустимым направлениям не относятся. Расходы на услуги, исключенные из перечня допустимых направлений расходования средств, возможны, но облагаются налогом на доходы и дополнительным 20 % штрафом[38].

Число пользователей HSA быстро растет. По данным на январь 2013 г. пользователями HSA являлись 15,5 млн американцев (в январе 2012 г. — 13,5 млн, в январе 2011 г. — 11,4 млн)[39].

Оценка эффективности медицинских сберегательных планов в США осложняется значительными различиями в условиях страховых планов, в частности в объеме покрытия, условиях выбора поставщиков медицинской помощи, условиях оплаты отдельных видов медицинской помощи[40]. Отмечаются трудности с получением информации,

---

[36] *The Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act / Centers for Medicare & Medicaid Services (http://www.cms.gov/Medicare/Demonstration-Projects/DemoProjectsEvalRpts/downloads/MMA649_Legislation.pdf).*

[37] *IRS Publication 969 / The Internal Revenue Service (http://www.irs.gov/publications/p969/ar02.html).*

[38] *IRS Publication 969 / The Internal Revenue Service.*

[39] *January 2013 Census Shows 15.5 Million People Covered by Health Savings Account / High-Deductible Health Plans (HSA/HDHPs) / America's Health Insurance Plans (http://www.ahip.org/HSACensus2013PDF/).*

[40] *Например, многие страховые планы обеспечивают оплату профилактической медицинской помощи «с первого доллара» без учета франшизы.*

необходимой для принятия решения о действительной необходимости медицинской услуги, большая склонность лиц, выбравших страховой план со сберегательным счетом, к откладыванию обращения к врачу и снижению потребления профилактической медицинской помощи. Среди пользователей страховых планов с более мягкими условиями оплаты профилактической медицинской помощи и помощи при хронических заболеваниях эти риски снижаются. Привлекательность страховых планов, основанных на использовании сберегательного счета, для ранее незастрахованного населения на практике не подтвердилась, поскольку примерно половина американцев, не имеющих медицинской страховки, обладают доходом в пределах не облагаемого подоходным налогом минимума и, как следствие, не получают никаких преимуществ от использования сберегательного счета[41].

Канада

В Канаде действует единая система здравоохранения, обеспечивающая универсальный доступ к медицинской помощи, включая амбулаторно-поликлиническую помощь, стационарную помощь, услуги по уходу, лекарственное обеспечение. Основным источником финансирования служат бюджетные средства, участие пациента в оплате медицинской помощи не предусматривается. Отмечается быстрый рост расходов на здравоохранение: в 1997–2007 гг. расходы провинций на здравоохранение увеличивались в среднем на 7,5 % в год, тогда как темпы роста доходов бюджетов провинций составляли 5,7 %, ВВП — 5,2 %. При этом расходы на здравоохранение отдельных провинций могут доходить до половины общего объема бюджета. В настоящий момент Канада придерживается политики жесткого сдерживания расходов, ограничивая предложение медицинских услуг (запрет на внесение в страховые планы новых лекарств или медицинских технологий, исключение из страховых планов отдельных дорогостоящих услуг, увеличение сроков ожидания медицинской помощи). Политика сдерживания расходов при относительной финансовой эффективности негативно сказывается на доступности медицинской помощи: средний срок от приема семейного врача до получения назначений специалиста с 1993 по 2010 г. вырос с 9,3 до 18,2 недель[42].

Проект реформы здравоохранения в Канаде, основанный на использовании медицинских сберегательных счетов, впервые был предложен Институтом Фрэзера в 1996 г.[43]. Предполагалось, что сберегательные счета сохранят основные принципы социальной системы здравоохранения с расширением действия рыночных регуляторов. В качестве основных преимуществ перехода от прямого государственного финансирования к системе сберегательных счетов предлагалось:

— расширение свободы выбора пациентом необходимых медицинских услуг;

— увеличение заинтересованности пациента и врача в рациональном использовании средств с учетом ценовой информации;

— ориентация врача на потребности пациента.

В соответствии с проектом реформы медицинские сберегательные счета должны были сохранить принцип универсального доступа. Держателями сберегательных счетов (MPA — medical premium accounts) становятся все граждане страны. Пополнение сберегательных счетов осуществляется государством из средств общих налоговых поступлений.

Средства медицинского сберегательного счета делятся на две части: индивидуальный счет гражданина и страховая часть. Средства страховой части предназначены для приобретения страховки от дорогостоящих заболеваний, которая может быть как

---

[41] *Glied, S. Health Savings Accounts in the United States // Euro Observer. — 2008. — № 10 (4). — P. 5–6.*

[42] *Skinner B. J., Rover M. Canada's Medicare Bubble: Is Government Health Spending Sustainable without User-based Funding / Fraser Institute, 2011 (http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/canadas-medicare-bubble.pdf).*

[43] *McArthur W., Ramsay C., Walker M. Healthy Incentives: Canadian Health Reform in an International Context / The Fraser Institute, 1996.*

государственной, так и частной. Частные страховые компании обязаны включать в предлагаемые страховые планы определенный государством минимальный набор услуг, но вправе расширять его за дополнительную плату.

Общий годовой государственный взнос может быть рассчитан на основе данных о подушевых расходах по демографическим группам за прошлые периоды. Размер страховой части сберегательного счета определяется как стоимость страховки от дорогостоящих заболеваний, полученной на основе актуарных расчетов для каждой демографической группы. Остаток средств государственного взноса за вычетом страховой части направляется на индивидуальный сберегательный счет.

Средства индивидуального счета могут быть направлены на приобретение любых медицинских услуг или лекарственных средств без каких-либо ограничений. При этом в зачет франшизы включаются только расходы на услуги и лекарственные препараты, входящие в выбранный страховой план. После исчерпания средств индивидуального сберегательного счета и до достижения общего объема расходов, соответствующего франшизе, медицинские услуги оплачиваются из личных средств пациента, далее — за счет страховых средств. Остаток средств медицинского сберегательного счета на конец года может выплачиваться застрахованному лицу напрямую, переводиться на пенсионный счет, сохраняться на медицинском сберегательном счету на будущие периоды.

Важное условие эффективности системы сберегательных счетов — экономическая самостоятельность больниц: приватизация или передача в частное управление, выставление счетов непосредственно пациенту, а не государственным органам.

Авторы реформы предлагали проведение пилотного проекта для проверки влияния сберегательных счетов на объем медицинских расходов и доступность медицинской помощи, но не получили поддержки. Комитет Сената по социальным вопросам, науке и технологиям в своем отчете указал на недостаточную изученность влияния сберегательных счетов на систему здравоохранения и высокий риск снижения доступности медицинской помощи для малообеспеченного населения и населения, страдающего хроническими заболеваниями. Как следствие, Комитет не рекомендовал включение медицинских сберегательных счетов в государственную систему здравоохранения, но допустил возможность рассмотрения механизма сберегательных счетов в будущем для оплаты услуг, не включенных в государственный страховой план и оплачиваемых из личных средств пациента (например, долгосрочного ухода)[44].

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕДИЦИНСКИХ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫХ СЧЕТОВ

Имеющийся опыт применения медицинских сберегательных счетов пока недостаточен для исчерпывающей оценки изменений в поведении потребителей и поставщиков медицинской помощи. С учетом ограниченности доступных данных можно сделать следующие выводы об эффективности сберегательных счетов:

1. Использование медицинских сберегательных счетов на начальном этапе приводит к снижению общего уровня потребления медицинских услуг и расходов. В дальнейшем в отдельных случаях могло наблюдаться возобновление роста расходов, вызванного как политикой поставщиков медицинских услуг (Сингапур), так и переориентацией потребления на услуги, оплачиваемые за счет страховых средств (Китай) или личных средств потребителя (США). Во всех случаях в первую очередь отмечалось снижение потребления чрезмерно дорогих или не являвшихся необходимыми медицинских услуг. Вместе с тем в исследованиях отмечались следующие потенциальные риски:

— риск роста расходов, вызванный предложением. Из-за наличия значительной информационной асимметрии на рынке медицинских услуг поставщики могут навязывать потребителю избыточные услуги или услуги по завышенной цене даже при

[44] *The Health of Canadians — The Federal Role. Final Report. Volume Six: Recommendations for Reform. The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 2002 / Parliament of Canada (http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/372/soci/rep/repoct02vol6-e.htm).*

наличии у потребителя стимула к экономии. Использование сберегательных счетов усиливает эту тенденцию за счет исключения промежуточного контрольного звена в лице государственных органов управления здравоохранением или страховых компаний. Риск роста расходов отчасти подтверждается данными Сингапура, где внедрение сберегательных счетов и предоставление значительной автономии государственным больницам привели к усилению конкуренции по качеству, но не по цене, что в конечном итоге стало причиной роста расходов на медицинское обеспечение и потребовало вмешательства государства в деятельность больниц[45];

— риск ограничения доступности необходимой медицинской помощи, особенно профилактической. Эта проблема частично может быть решена установкой особых условий для гарантирования доступности первичной помощи: снижение уровня соплатежей и повышение лимитов расходования средств на эти цели (Сингапур), обеспечение покрытия профилактической медицинской помощи без учета франшизы (США).

2. Исследования не отмечают значимого влияния медицинских сберегательных счетов на расширение охвата ранее не застрахованного населения. В частных системах здравоохранения медицинские сберегательные счета играют важную роль в улучшении доступности медицинской помощи для людей, которые уже использовали частную медицинскую страховку. Для ранее не застрахованного населения сберегательные счета остаются слишком дорогим и непривлекательным инструментом медицинского обеспечения.

Критики концепции сберегательных счетов отмечают связанный с медицинскими сберегательными счетами риск дробления страхового рынка и роста стоимости классических страховых планов, поскольку страхование, основанное на сберегательных счетах, привлекает наиболее здоровое и обеспеченное население[46]. В то же время данные ряда исследований, проведенных в США и ЮАР, не показывают существенных различий между пользователями классических страховых планов и планов, основанных на сберегательных счетах[47].

3. Медицинские сберегательные счета увеличивают общий объем доступных средств путем переноса части финансовой нагрузки на потребителя, что может положительно оцениваться при использовании сберегательных счетов в качестве дополнения, расширяющего медицинское обеспечение (например, за счет предоставления палат повышенной комфортности), или при изначально дефицитной системе медицинского обеспечения. Страны с развитыми системами медицинского обеспечения рассматривают перенос финансовой нагрузки по оплате основных медицинских услуг на потребителя как шаг назад, поскольку эта мера снижает доступность медицинской помощи и эффективность использования средств. Даже в том случае, если сберегательные счета финансируются государством, возникает проблема учета индивидуальных медицинских рисков и их последующей компенсации, которая успешно решается действующими системами здравоохранения путем горизонтального перераспределения средств[48].

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕДИЦИНСКИХ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫХ СЧЕТОВ В РОССИИ

В последние годы отдельные эксперты неоднократно обращались к теме возможного использования медицинских сберегательных счетов в рамках российской системы

---

[45] *Hsiao W. C. Medical Savings Accounts: Lessons from Singapore.*

[46] *Moon M., Nichols L. M., Wall S. Medical Savings Accounts: A Policy Analysis / Urban Institute, 1996 (http://www.urban.org/url.cfm?ID=406498).*

[47] *См., напр.: Yoo H., Chen C. Estimated Income Characteristics of HSA Accountholders in 2008 / America's Health Insurance Plans, 2009; Matisonn S. Medical Savings Accounts in South Africa / National Center for Policy Analysis, Policy Report № 234, 2000.*

[48] *Thomson S., Mossialos E. Medical Savings Accounts; Can They Improve Health System Performance in Europe? // Euro Observer. — 2008. — № 10 (4). — P. 1–4.*

здравоохранения[49]. Важным аргументом в пользу сберегательных счетов служит изменение статуса пациента: из пассивного получателя медицинских услуг пациент превращается в полноправного участника системы здравоохранения, права которого на принятие решений о приобретении услуг и оценку их качества впервые в отечественной практике получат экономическое обеспечение. Появление в системе ОМС финансовых ресурсов, контролируемых непосредственно потребителем, даст следующие положительные эффекты:

— расширение свободы выбора медицинского учреждения и конкретного медицинского специалиста;

— сокращение объемов теневых платежей, прозрачность цен и стандартов качества медицинских услуг;

— активное участие пациента в контроле качества медицинской помощи.

Тем не менее большинство отечественных специалистов в области общественного здравоохранения склонны относиться к идее медицинских сберегательных счетов скептически. Причины такого отношения кроются, с одной стороны, в особенностях сберегательных счетов как метода оплаты медицинской помощи (недостаточной доказанности эффекта снижения или существенного замедления роста медицинских расходов в долгосрочном периоде, возникновении риска роста социального неравенства в доступе к медицинской помощи), с другой — в особенностях национальной модели здравоохранения, препятствующих их эффективному использованию. В первую очередь это касается отношения к медицинскому обеспечению как к особой сфере, распространение рыночных принципов на которую недопустимо. Население воспринимает бесплатную медицинскую помощь как одно из важнейших социальных прав и крайне негативно воспринимает любые ограничения этого права. Даже в том случае, если сберегательные счета будут финансироваться из страховых взносов на ОМС, это неизбежно приведет к отрицательной реакции, аналогичной реакции на монетизацию льгот. Медицинские специалисты, в свою очередь, склонны рассматривать свою деятельность как разновидность государственной службы и предпочитают, чтобы она оценивалась профессиональными ассоциациями или органами государственной власти, но не пациентами и тем более не воспринималась как часть коммерческой сферы обслуживания. Существуют также и иные потенциальные риски: низкая медицинская грамотность населения ставит под сомнение возможность пациентов принимать обоснованные решения о выборе медицинских услуг; ненадежность финансовых институтов и недоверие населения к ним затрудняют техническую реализацию медицинских сберегательных счетов.

Часть высказываемых опасений находит подтверждение в опыте Китая, где медицинские сберегательные счета пришли на смену социально-страховой модели, и в исследованиях, проведенных в Канаде: вероятное ограничение доступности медицинской помощи, ориентация потребителей на преимущественное использование средств страховой части. Следует ли из этого, что медицинские сберегательные счета однозначно не пригодны для развития российской системы ОМС?

Ответ на этот вопрос зависит от трактовки текущей ситуации в сфере здравоохранения. На сегодняшний день уже известно, что проблема морального риска свойственна всем типам систем здравоохранения развитых стран (исключение составляют частные системы, полностью основанные на платежах из личных средств и встречающиеся исключительно в развивающихся странах). При увеличении общего объема медицинских расходов, вызванного старением населения, ростом стоимости медицинских технологий и расширением государственных гарантий в сфере здравоохранения, проблема избыточного потребления «бесплатной» медицинской помощи становится опасной для финансовой устойчивости системы здравоохранения. Большинство развитых стран, в том числе Россия, стремится решить эту проблему административными методами за

[49] *См. напр.: Гришин В. Новая идеология нового здравоохранения в новой стране // Медицинский вестник. — 2008. — № 8. — С. 6; № 9–10. — С. 6; № 15. — С. 5.*

счет ограничения доступности медицинской помощи (создание многоуровневой системы медицинской помощи с жесткой схемой маршрутизации, легализация очередей и сроков ожидания медицинской помощи). При этом пациент полностью отстраняется от принятия решений и не может повлиять на доступность необходимой ему услуги, иначе как обратившись в частную медицинскую организацию с оплатой из личных средств. Как следствие, развитие механизмов ограничения доступности приводит к выходу наиболее активной и обеспеченной части населения из государственной системы здравоохранения и нарастанию неравенства в доступе к медицинской помощи в противовес декларируемым принципам универсального доступа.

Другой стороной проблемы недобросовестного поведения в системах здравоохранения, где функции потребителя и покупателя разделены, выступает качество предоставляемых услуг. Разделение оплаты и получения услуг приводит к формированию искаженной системы стимулов: поставщики заинтересованы в соответствии формальным требованиям покупателя, гарантирующим оплату услуг, а не ожиданиям пациента. Развитие административных методов контроля качества (мониторинг удовлетворенности качеством и доступностью медицинской помощи, работа с обращениями граждан, введение дополнительных отчетных форм, отражающих отдельные потребительские качества услуги) неизбежно приводит к росту административных издержек, но не гарантирует достоверного отражения интересов пациента.

Наделение пациента в государственной системе здравоохранения экономическими правами позволяет преодолеть разрыв между покупателем и потребителем, сократив тем самым риски недобросовестного поведения без введения дополнительных издержек. Наиболее известный финансовый инструмент регулирования потребительского поведения — разделение затрат, т. е. оплата части стоимости полученной медицинской помощи из личных средств пациента. Основным недостатком данного инструмента выступает его очевидная социальная несправедливость: медицинская помощь становится менее доступной для малообеспеченных граждан. Медицинские сберегательные счета могут рассматриваться как наиболее мягкий вариант разделения затрат, позволяя гарантировать определенный уровень покрытия медицинских расходов за счет установления обязательного размера взносов. Кроме того, это более гибкий инструмент, воздействие которого на доступность медицинской помощи может быть дополнительно смягчено путем:

— пополнения медицинских сберегательных счетов за счет страховых взносов или средств налогообложения;

— субсидирования сберегательных счетов для наиболее нуждающихся категорий граждан (малообеспеченных, страдающих хроническими заболеваниями);

— ограничения перечня направлений и объемов использования средств первичной медицинской помощи, оказываемой по инициативе пациента, с сохранением системы ОМС в полном объеме для дорогостоящих заболеваний.

Таким образом, правомерно рассматривать медицинские сберегательные счета как одно из возможных решений проблемы недобросовестного поведения. Включение медицинских сберегательных счетов в систему ОМС как одного из основных источников оплаты медицинской помощи на современном этапе следует признать маловероятным в силу высокой технической сложности и негативного восприятия идеи обществом.

Более перспективным вариантом использования медицинских сберегательных счетов в российском здравоохранении может стать применение их для решения отдельных задач, в частности лекарственного страхования. В настоящий момент в России действуют две программы лекарственного обеспечения: «7 нозологий» и ОНЛС (обеспечение необходимыми лекарственными средствами), направленные на снабжение медицинскими препаратами наиболее нуждающихся в социальной защите групп населения. Всеобщее лекарственное обеспечение распространяется на лечение в условиях стационара. Таким образом, все действующие программы ориентированы на социальную поддержку населения, нуждающегося в дорогостоящем лечении,

тогда как обязательное лекарственное страхование имеет совершенно другое целевое назначение: сохранение здоровья трудоспособного населения.

Это отличие обязательного лекарственного страхования от лекарственного обеспечения позволяет говорить о поиске новых форм оплаты лекарственных средств, включая различные разновидности финансового участия потребителя. Немаловажно, что всеобщее лекарственное обеспечение в современной России вводится впервые и, в отличие от ОМС, модель поведения потребителей еще не сформирована, что снижает риски оппортунистического поведения. По сравнению с обязательным лекарственным страхованием лекарственное обеспечение на основе сочетания сберегательных счетов и соплатежей из личных средств позволяет максимально полно учесть интересы потребителя. Пациенты, нуждающиеся в приобретении медикаментов, не внесенных в список жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, не исключаются из системы лекарственного обеспечения полностью, а сохраняют право на использование ее средств с учетом установленных ограничений. По сравнению с лекарственным обеспечением, основанным на соплатежах населения, медицинские сберегательные счета также обладают рядом преимуществ:

— возможность управлять доступностью лекарственного обеспечения через государственные субсидии для нуждающихся категорий населения, управление перечнем лекарственных средств и уровнем участия пациента в оплате;

— перераспределение рисков во времени через накопительную функцию сберегательного счета;

— создание стимулов для рационального поведения потребителей путем передачи им права собственности на средства сберегательного счета и ответственности за расходование средств;

— обеспечение целевого расходования средств обязательного лекарственного страхования и мониторинг потребления лекарственных средств.

Таким образом, медицинские сберегательные счета могут быть эффективны как механизм оплаты медицинской помощи в составе отдельных проектов и программ системы ОМС, не финансируемых ранее за счет ОМС и не относящихся к медицинской помощи по жизненным показаниям. Окончательные выводы о перспективах м-едицинских сберегательных счетов в российской системе ОМС позволит сделать пилотный проект, в частности, в сфере лекарственного обеспечения.

Библиография

1. Гришин В. Новая идеология нового здравоохранения в новой стране // Медицинский вестник. — 2008. — № 8; № 9–10; № 15.
2. Barber S., Yao L. Health Insurance Systems in China: a Briefing Note / World Health Report 2010. Background paper, №. 37. World Health Organization, 2010.
3. China. Basic Medical Insurance in Urban Areas [Электронный ресурс] / International Labour Organization. — Режим доступа: http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.viewScheme?p_lang=en&p_geoaid=156&p_scheme_id=287.
4. CPF Contribution [Электронный ресурс] / Central Provident Fund Board. — Режим доступа: http://mycpf.cpf.gov.sg/Employers/Gen-Info/cpf-Contri/ContriRa.htm.
5. Department of Statistics Singapore [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.singstat.gov.sg.
6. Dong W. Can Health Care Financing Policy be Emulated? The Singaporean Medical Savings Accounts Model and its Shanghai Replica // Journal of Public Health (Oxford). — 2006. — № 28 (3).
7. Farnsworth D. Moral Hazard in Health Insurance: Are Consumer-Directed Plans the Answer? Annals of Health Law 15 (2), 2006.
8. Glied, S. Health Savings Accounts in the United States // Euro Observer. — 2008. — 10 (4).
9. Global Health Expenditure Database [Электронный ресурс] / World Health Organization. — Режим доступа: http://apps.who.int/nha/database/DataExplorerRegime.aspx.
10. Haseltine W. A. Affordable Excellence: the Singapore Healthcare Story: How to Create and Manage Sustainable Healthcare Systems. — Singapore: Ridge Books, 2013.
11. Hsiao W. C. Medical Savings Accounts: Lessons from Singapore // Health Affairs. — 1995. — № 14 (2).
12. Hsu J. Medical Savings Accounts: What is at Risk? World Health Report 2010. Background Paper 17 [Электронный ресурс] / World Health Organization. — Режим доступа: http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/MSAsNo17FINAL.pdf.

13. Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2012, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2013 [Электронный ресурс] / U.S. Census Bureau. — Режим доступа: http://www.census.gov/prod/2013pubs/p60-245.pdf.
14. Interest Rates [Электронный ресурс] / Central Provident Fund Board. — Режим доступа: http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/Int-Rates/Int-Rates.htm.
15. IRS Publication 969 [Электронный ресурс] / The Internal Revenue Service. — Режим доступа: http://www.irs.gov/publications/p969/ar02.html.
16. January 2013 Census Shows 15.5 Million People Covered by Health Savings Account / High-Deductible Health Plans (HSA/HDHPs) [Электронный ресурс] / America's Health Insurance Plans. — Режим доступа: http://www.ahip.org/HSACensus2013PDF/.
17. Kong X., Yang Y., Gong F., Zhao M. Problems and the Potential Direction of Reforms for the Current Individual Medical Savings Accounts in the Chinese Health Care System // Journal of Medicine and Philosophy. — 2012. — № 37.
18. Liu G., Cai R. H., Zhao Z. Y., Yuen P., Xiong X. J., Chao S., Wang B. Q. Urban Health Care Reform Initiative in China: Findings from its Pilot Experiment in Zhengjiang City // International Journal of Economic Development. — 1994. — № 1 (4).
19. Liu Q. Healthcare Reform Rolls on: What's Next? [Электронный ресурс] / China.org.cn. — Режим доступа: http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2013-11/10/content_30553575.htm.
20. Liu Y. Reforming China's Urban Health Insurance System // Health Policy. — 2002. — № 60 (2).
21. Matisonn S. Medical Savings Accounts in South Africa / National Center for Policy Analysis // Policy Report. — 2000. — № 234.
22. McArthur W., Ramsay C., Walker M. Healthy Incentives: Canadian Health Reform in an International Context / The Fraser Institute, 1996.
23. Medical Savings Accounts: Lessons Learned from Limited International Experience / World Health Organization. 2002.
24. Medisave Contributions [Электронный ресурс] / Central Provident Fund Board. — Режим доступа: http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/11789499-FAA9-4CDB-89FF-976CF23C08D3/0/MedisaveContributions.pdf.
25. Medisave Minimum Sum [Электронный ресурс] / Central Provident Fund Board. — Режим доступа: http://mycpf.cpf.gov.sg/NR/rdonlyres/739B90C6-218D-4AAD-9A4D-2B384381B57F/0/MedisaveMinimumSum.pdf.
26. Medisave Withdrawal limits [Электронный ресурс] / Ministry of Health Singapore. — Режим доступа: http://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/costs_and_financing/schemes_subsidies/medisave/Withdrawal_Limits.html.
27. Moon M., Nichols L. M. Wall S. Medical Savings Accounts: a Policy Analysis [Электронный ресурс] / Washington, DC: Urban Institute, 1996. — Режим доступа: http://www.urban.org/url.cfm?ID=406498.
28. Most Efficient Health Care: Countries [Электронный ресурс] / Bloomberg. — Режим доступа: http://www.bloomberg.com/visual-data/best-and-worst/most-efficient-health-care-countries.
29. OECD Health Statistics [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.oecd.org/els/health-systems/oecdhealthdata.htm.
30. Ramesh M. Autonomy and Control in Public Hospital Reforms in Singapore // The American Review of Public Administration. — 2008. — № 38.
31. Skinner B. J., Rover M. Canada's Medicare Bubble: Is Government Health Spending Sustainable without User-based Funding [Электронный ресурс] / Fraser Institute, 2011. — Режим доступа: http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/canadas-medicare-bubble.pdf
32. The Decision of the State Council on Setting up Basic Medical Insurance System for Staff Members and Workers in Cities and Towns [Электронный ресурс] / Asian Legal Information Institute. — Режим доступа: http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/dotscosubmisfsmawicat1108/
33. The Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996 [Электронный ресурс] / US Government Printing Office. — Режим доступа: http://www.gpo.gov/fdsys/search/pagedetails.action?granuleId=CRPT-104hrpt736&packageId=CRPT-104hrpt736.
34. The Health of Canadians — The Federal Role. Final Report. Volume Six: Recommendations for Reform. The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 2002 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/372/soci/rep/repoct02vol6-e.htm.
35. The Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act [Электронный ресурс] / Centers for Medicare & Medicaid Services. — Режим доступа: http://www.cms.gov/Medicare/Demonstration-Projects/DemoProjectsEvalRpts/downloads/MMA649_Legislation.pdf.
36. Thomson S., Mossialos E. Medical Savings Accounts: Can They Improve Health System Performance in Europe? // Euro Observer. — 2008. — 10 (4).
37. Wang Z. The Effectiveness, Problems and Outlet for the Personal Account of Basic Medical Insurance // Chinese Health Economics. — 2005. — № 24.
38. The World Health Report 2000 — Health Systems: Improving Performance. — Geneva: World Health Organization, 2000.
39. Yi Y., Maynard A. Medical Savings Accounts in China // Euro Observer. — 2008. — № 10 (4).
40. Yoo H., Chen C. Estimated Income Characteristics of HSA Accountholders in 2008 / America's Health Insurance Plans, 2009
41. Zhang H. Medical Savings Account Balance and Outpatient Utilization: A Multivariate Analysis on the Impact of the Medical Savings Account in China / The Hong Kong Polytechnic University, 2012.

УДК 519.863

Ключевые слова:
оценка эффективности,
оценка риска,
функция риска,
коэффициент риска,
свертка критериев,
закон распределения

***В. А. Горелик**, д. ф.-м. н.,*
проф., вед. науч. сотр.
Вычислительного Центра им. А. А. Дородницына РАН
*(**e-mail: vgor16@mail.ru**)*
***Т. В. Золотова**, д. ф.-м. н.,*
доц., проф. кафедры «Прикладная математика»
Финансового университета при Правительстве РФ
*(**e-mail: tgold11@mail.ru**)*

Об эквивалентности принципов оптимальности инвестиционного портфеля

Вопросам выбора принципов оптимальности поведения инвесторов на фондовом рынке, т. е. вида оптимизируемого критерия при принятии решения о составе портфелей ценных бумаг, посвящена обширная литература[1]. При этом разработка принципов оптимальности портфеля ценных бумаг предполагает решение вопроса о соотношении его доходности и риска.

Статическая постановка задачи формирования инвестиционного портфеля впервые сформулирована Г. Марковицем[2]. При этом в качестве оценки риска ученый использовал функцию риска, заданную в метрике l_2^2 (дисперсия). В более поздней работе Г. Марковица[3] задача поиска оптимального портфеля была поставлена как задача минимизации разности дисперсии и математического ожидания доходности портфеля (коэффициент риска при дисперсии равен 1). Кроме того, в той же работе была рассмотрена задача на максимум математического ожидания доходности при ограничении на дисперсию, а чаще всего финансовыми аналитиками рассматривается задача минимизации дисперсии при ограничении по доходности. Решением всех этих задач является эффективный портфель.

---

[1] *Горелик В. А., Золотова Т. В. Модели оценки коллективного и системного риска. Научное издание. — М.: ВЦ РАН, 2011. — 163 с.; Шарп У., Александер Г., Бейли Дж. Инвестиции: Пер. с англ. — М.: ИНФРА-М, 2004. — Т. XII. — 1028 с.; Ширяев А. Н. Основы стохастической финансовой математики. Т. 1. Факты. Модели. — М.: ФАЗИС, 1998. — 512 с.*

[2] *Markowitz H. M. Portfolio Selection // Journal of Finance. — 1952. — № 7. — P. 77–91.*

[3] *Markowitz H. M. Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investment. — NY: Wiley, 1959. — 344 с.*

В статьях В. А. Горелика и Т. В. Золотовой[4] задача формирования портфеля рассматривалась как задача максимизации линейной свертки критериев «математическое ожидание — дисперсия». В силу свойств выпуклости она дает необходимые и достаточные условия Парето-оптимальности, т. е. любая задача, решением которой является эффективный портфель, эквивалентна данной задаче при некотором значении коэффициента риска. В работе «Критерии оценки и оптимальности риска в сложных организационных системах»[5] авторами предложена задача минимизации свертки типа отношения функции риска, заданной в метрике l_2 (СКО), к математическому ожиданию, а также задача минимизации вероятностной функции риска (VAR). Показан способ сведения таких задач к задаче квадратичного программирования. При этом в задаче с вероятностной функцией риска предполагалось, что случайные значения доходностей финансовых инструментов нормально распределены.

В настоящей статье рассмотрены две постановки задачи формирования портфеля: задача максимизации линейной свертки критериев «математическое ожидание — дисперсия» и задача минимизации вероятностной функции риска. Показана эквивалентность этих двух методов нахождения оптимального портфеля; оптимальный выбор в задаче с вероятностной функцией риска приводит к одному из эффективных портфелей, соответствующему определенному значению коэффициента риска при дисперсии в задаче максимизации линейной свертки критериев «математическое ожидание — дисперсия». Найдена связь между параметром в вероятностной функции риска и коэффициентом риска. Рассмотрено экспоненциальное распределение случайных величин доходностей, имеющее более «тяжелые хвосты» по сравнению с нормальным распределением. Задача с вероятностной функцией риска сведена к задаче квадратичного программирования в предположении, что случайные значения доходностей финансовых инструментов имеют экспоненциальный закон распределения. Обосновано удобство использования экспоненциального закона.

ИССЛЕДОВАНИЕ СВЯЗИ РЕШЕНИЙ ЗАДАЧ МАКСИМИЗАЦИИ ЛИНЕЙНОЙ СВЕРТКИ «МАТЕМАТИЧЕСКОЕ ОЖИДАНИЕ — ДИСПЕРСИЯ» И МИНИМИЗАЦИИ VAR ДЛЯ НОРМАЛЬНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ

В основе рассматриваемых нами математических моделей фондового рынка лежит предположение, что теоретически существует вероятностное распределение n-мерного вектора r случайных величин доходностей r_i финансовых инструментов на фондовом рынке. При этом известно, что доходности представляют собой взаимосвязанные случайные величины и мерой, определяющей эту взаимосвязь, служит ковариация доходностей. Будем считать, что фондовый рынок характеризуется вектором математических ожиданий доходностей финансовых инструментов $\bar{r} = (\bar{r}_1, ..., \bar{r}_i, ..., \bar{r}_n)$ и ковариационной матрицей $K = (\sigma_{ij})_{n \times n}$. Предположим, что инвесторы основывают свое поведение на этой информации.

---

[4] *Горелик В. А., Золотова Т. В. Оценка корреляции доходности инвестиционных портфелей и устойчивость фондового рынка // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. — 2012. — № 3. — С. 43–52; Горелик В. А., Золотова Т. В. Критерии устойчивости фондового рынка, их связь с информированностью и принципами поведения инвесторов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 3. — С. 17–28; Горелик В. А., Золотова Т. В. О некоторых оценках устойчивости фондового рынка и влиянии на них информированности инвесторов // Проблемы управления. — 2013. — № 6. — С. 41–47.*

[5] *Горелик В. А., Золотова Т. В. Критерии оценки и оптимальности риска в сложных организационных системах. Научное издание. — М.: ВЦ РАН, 2009. — 162 с.*

Рассмотрим индивидуальное поведение инвестора, управлением которого является вектор x (портфель ценных бумаг). Компоненты портфеля x_i есть доли средств, вкладываемые в финансовые инструменты из конечного списка (i = 1, ..., n). В работе У. Шарпа, Г. Александера, Дж. Бейли[6] предлагалось рассматривать вероятностные функции риска для нахождения оптимального портфеля ценных бумаг. Рассмотрим одну их возможных постановок, а именно определим оптимальный портфель как решение задачи на минимум вероятности того, что случайное значение доходности портфеля меньше требуемого:

$$\min_x P(rx < r_p),\ xe = 1,\ x \geq 0 \tag{1}$$

где r_p — требуемое значение математического ожидания доходности портфеля, e = (1, ..., 1), P — вероятность.

Различие между инвесторами заключается в значении величины r_p. Естественно предположение, что $r_p < m$, иначе задача (1) теряет смысл. Здесь и далее мы не делаем различия в обозначении вектора-строки и вектора-столбца, считая их соответствующими требованиям операций умножения матриц и векторов.

В исследовании[7] показано, что если $\{r_i\}$ — система нормально распределенных случайных величин доходностей r_i с математическими ожиданиями $\bar{r}_i$ и ковариационной матрицей $K = (\sigma_{ij})_{n\times n}$, то задача (1) сводится к задаче квадратичного программирования:

$$\min_y yKy,\ \bar{r}y - r_p ye = 1,\ y \geq 0, \tag{2}$$

а в результате к системе линейных алгебраических уравнений для $y > 0$:

$$2Ky^0 + \lambda^0(r_p e - \bar{r}) = 0,\ \bar{r}y^0 - r_p y^0 e = 1. \tag{3}$$

При этом решения задач (1) и (2) связаны соотношением $x^0 = \dfrac{y^0}{y^0 e}$. Если часть компонент x^0 принимает нулевое значение, то система уравнений (3) становится меньшего порядка.

Найдем решение системы уравнений (3) при невырожденной матрице K. Для этого из первой группы уравнений (3) выразим y^0: $y^0 = \frac{1}{2}\lambda^0 K^{-1}(\bar{r} - r_p e)$. Подставим его в последнее уравнение системы (3): $\frac{1}{2}\lambda^0 \bar{r} K^{-1}(\bar{r} - r_p e) - \frac{1}{2} r_p \lambda^0 e K^{-1}(\bar{r} - r_p e) = 1$ или $\frac{1}{2}\lambda^0(\bar{r} - r_p e)K^{-1}(\bar{r} - r_p e) = 1$, откуда получаем $\lambda^0 = \dfrac{2}{(\bar{r} - r_p e)K^{-1}(\bar{r} - r_p e)}$. В работе[8] показано, что $\forall \xi\ \xi K^{-1}\xi > 0$, поэтому $(\bar{r} - r_p e)K^{-1}(\bar{r} - r_p e) > 0$. Следовательно, $y^0 = \dfrac{K^{-1}(\bar{r} - r_p e)}{(\bar{r} - r_p e)K^{-1}(\bar{r} - r_p e)}$. Тогда решение задачи (1) имеет вид

$$x^0 = \frac{K^{-1}(\bar{r} - r_p e)}{(\bar{r} - r_p e)K^{-1}(\bar{r} - r_p e)}. \tag{4}$$

---

[6] *Шарп У., Александер Г., Бейли Дж. Инвестиции.*

[7] *Горелик В. А., Золотова Т. В. Критерии оценки и оптимальности риска в сложных организационных системах.*

[8] *Горелик В. А., Золотова Т. В. Модели оценки коллективного и системного риска. Научное издание.*

Определим теперь оптимальный портфель как решение задачи на максимум линейной свертки критериев математического ожидания и дисперсии случайного значения доходности портфеля:

$$\max_x [\bar{r}x - \alpha(xKx)],\ xe = 1,\ x \geq 0, \tag{5}$$

где $\alpha > 0$ — весовой коэффициент, определяющий отношение инвестора к риску (коэффициент риска). Здесь различие между инвесторами заключается в отношении к риску, выражающееся в значении коэффициента α в целевой функции.

Портфель называется полноразмерным, если у составляющего его вектора x все компоненты положительные[9]. Решение задачи (5) для полноразмерных портфелей приведено в другой работе авторов[10]:

$$x^0(\alpha) = \frac{K^{-1}e}{eK^{-1}e} + (K^{-1}\bar{r} - \frac{eK^{-1}\bar{r}}{eK^{-1}e}K^{-1}e)\frac{1}{2\alpha}. \tag{6}$$

Исследуем вопрос, в каком случае решения задач (1) и (5) совпадают.

Теорема 1. Если при $\bar{r}$, K и r_p, удовлетворяющих условию

$$K^{-1}(\bar{r} - r_p e) > 0, \tag{7}$$

коэффициент риска $\alpha = \frac{1}{2}eK^{-1}(\bar{r} - r_p e)$, то решения задач (1) и (5) совпадают и определяют оптимальный полноразмерный портфель (6).

Доказательство: Если компоненты вектора $K^{-1}(\bar{r} - r_p e)$ положительные, то их сумма $eK^{-1}(\bar{r} - r_p e)$ тоже положительная. Значит, $\alpha = \frac{1}{2}eK^{-1}(\bar{r} - r_p e) > 0$, и оптимальный портфель x^0 согласно (4) имеет положительные компоненты.

Подставим $\alpha = \frac{1}{2}eK^{-1}(\bar{r} - r_p e)$ в (6):

$$x^0(\alpha) = \frac{K^{-1}e}{eK^{-1}e} + (K^{-1}\bar{r} - \frac{eK^{-1}\bar{r}}{eK^{-1}e}K^{-1}e)\frac{1}{2\alpha} =$$

$$= \frac{K^{-1}e}{eK^{-1}e} + (K^{-1}\bar{r} - \frac{eK^{-1}\bar{r}}{eK^{-1}e}K^{-1}e)\frac{1}{eK^{-1}(\bar{r} - r_p e)} =$$

$$= \frac{K^{-1}e}{eK^{-1}e} + \frac{(K^{-1}\bar{r})(eK^{-1}e) - (K^{-1}e)(eK^{-1}\bar{r})}{(eK^{-1}e)(eK^{-1}(\bar{r} - r_p e))} =$$

$$= \frac{(K^{-1}e)(eK^{-1}(\bar{r} - r_p e)) + (K^{-1}\bar{r})(eK^{-1}e) - (K^{-1}e)(eK^{-1}\bar{r})}{(eK^{-1}e)(eK^{-1}(\bar{r} - r_p e))} =$$

$$= \frac{(K^{-1}\bar{r})(eK^{-1}e) - r_p(K^{-1}e)(eK^{-1}e)}{(eK^{-1}e)(eK^{-1}(\bar{r} - r_p e))} = \frac{K^{-1}(\bar{r} - r_p e)}{eK^{-1}(\bar{r} - r_p e)}.$$

Таким образом, решение задачи (5) при $\alpha = \frac{1}{2}eK^{-1}(\bar{r} - r_p e)$ совпало с решением задачи (1), которое определяет при данном α полноразмерный портфель. Теорема доказана.

---

[9] *Горелик В. А., Золотова Т. В. Некоторые вопросы оценки корреляции доходностей инвестиционных портфелей // Проблемы управления. — 2011. — № 3. — С. 36–42.*

[10] *Горелик В. А., Золотова Т. В. Критерии оценки и оптимальности риска в сложных организационных системах. Научное издание.*

ИССЛЕДОВАНИЕ СВЯЗИ РЕШЕНИЙ ЗАДАЧ МАКСИМИЗАЦИИ ЛИНЕЙНОЙ СВЕРТКИ «МАТЕМАТИЧЕСКОЕ ОЖИДАНИЕ — ДИСПЕРСИЯ» И МИНИМИЗАЦИИ VAR ДЛЯ ЭКСПОНЕНЦИАЛЬНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ

Нормальный закон распределения получил широкую популярность и поэтому достаточно часто используется при моделировании случайных процессов. Это объясняется и удобством его применения при исследовании случайных процессов, и полезными свойствами нормального закона (например, устойчивостью). Однако в ряде случаев, в частности при моделировании случайных процессов в экономике и финансах, распределения случайных экономических показателей отличаются от нормального, т. е. нормальный закон не всегда наилучшим образом характеризует случайные процессы. Отклонение гипотезы «нормальности» связано с тем, что значение коэффициента вытянутости (эксцесса) больше у тех статистических распределений, которые соответствуют реальным данным. Известно, что коэффициент вытянутости определяется через четвертый момент. Это обстоятельство позволяет говорить о том, что такие распределения случайных величин имеют «тяжелые хвосты», т. е. соответствующая плотность распределения медленно убывает при $|x| \to \infty$ по сравнению с нормальной плотностью. Отклонение от нормального (гауссова) распределения случайных величин наблюдается в финансово-экономической области и характерно, например, для обменных курсов валют, для цен и доходностей акций. Это подтверждается как видом эмпирических плотностей (гистограмм), так и стандартными статистическими приемами обнаружения отклонений от нормального распределения: квантильный метод, критерий К. Пирсона, ранговые критерии.

К распределениям с «тяжелыми правыми хвостами» обычно относят такие, для которых вероятность того, что случайная величина превосходит достаточно большое x, имеет величину порядка x^{α} (например, распределения Стьюдента, Парето, гиперболическое[11]). В работе предлагается использовать двухстороннее экспоненциальное распределение, которое имеет менее «тяжелый хвост», чем названные выше, но более «тяжелый», чем у нормального закона. Это распределение, с одной стороны, обладает хорошими аналитическими свойствами, а с другой — в некоторых случаях лучше, чем нормальное, описывает финансовую статистику. Примером может служить распределение случайной величины доходности акций компании «Аэрофлот». В данной работе использовались статистические данные цен акций компании «Аэрофлот» за период с января 2013 г. по январь 2014 г.[12]. При этом значения доходности акций компании определялись с использованием ежедневных цен закрытия торговых сессий.

Рассмотрим гипотезы о нормальном распределении случайной величины доходности акций с плотностью $f(\xi) = \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{(\xi - m)^2}{2\sigma^2}}$ и об экспоненциальном распределении с плотностью $g(\xi) = \frac{1}{2}\lambda e^{-\lambda|\xi - m|}$, где m — математическое ожидание, σ — среднеквадратическое отклонение случайной величины доходности акций, λ — параметр, равный $\sqrt{2}/\sigma$. В случае гипотезы о нормальном распределении этой величины критерий согласия К. Пирсона дает значение $\chi^2 = 44{,}336$, которому соответствует вероятность $P = 0{,}001$ того, что эта величина превзойдет данное значение χ^2. Это свидетельствует о том, что расхождение теоретического и статистического распределений велико и статистические данные значений доходности акций компании «Аэрофлот»

[11] *Ширяев А. Н. Основы стохастической финансовой математики.*

[12] *Данные котировок с Московской межбанковской валютной биржи (http://www.finam.ru/analysis/profile00008/default.asp, дата обращения 18.01.2014).*

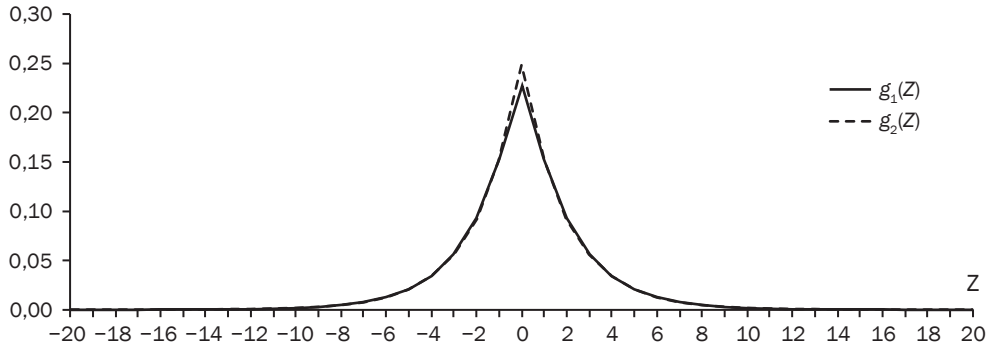
противоречат гипотезе о нормальном их распределении. Но в случае гипотезы об экспоненциальном распределении имеем $\chi^2 = 19{,}901$, а $P = 0{,}3$, т. е. расхождение теоретического и статистического распределений можно считать несущественным и гипотезу об экспоненциальном распределении случайной величины доходности акций компании «Аэрофлот» — правдоподобной.

В отличие от нормального распределения экспоненциальное распределение случайной величины Y не является устойчивым[13], т. е. отсутствует сходимость по экспоненциальному распределению случайных величин $\frac{Y_1 + \ldots + Y_n}{d_n} + a_n$ к Y, где $\{Y_n\}$ — последовательность независимых одинаково распределенных случайных величин, $\{a_n\}$ — последовательность действительных чисел, $\{d_n\}$ — последовательность положительных чисел. Так, например, применяя для суммы двух экспоненциально распределенных случайных величин $Y_1 + Y_2 = Z$ с одинаковыми математическими ожиданиями формулу для композиции двух законов распределения[14], получаем закон распределения $g_1(Z) = \frac{\lambda_1\lambda_2}{2(\lambda_2^2 - \lambda_1^2)}(\lambda_2 e^{-\lambda_1|Z-m|} - \lambda_1 e^{-\lambda_2|Z-m|})$. В случае устойчивости экспоненциального распределения закон принял бы вид $g_2(Z) = \frac{\lambda_1\lambda_2}{2(\lambda_2^2 + \lambda_1^2)} e^{-\frac{\lambda_1\lambda_2}{(\lambda_2^2+\lambda_1^2)}|Z-m|}$. Однако, как показывают численные эксперименты, имеет место приблизительная устойчивость.

Пример 1. Пусть $\lambda_1 = 0{,}5$, $\lambda_2 = 5$, $m = 0$. Как видно на рисунке, графики $g_1(Z)$ и $g_2(Z)$ практически совпадают, особенно в «хвостовой» части. Так, для $Z = 50$ имеем $g_1(50) = 3{,}507\times10^{-12}$ и $g_2(50) = 3{,}911\times10^{-12}$.

Рисунок 1

Графики плотностей распределения $g_1(Z)$ и $g_2(Z)$



Источник: составлено авторами по данным котировок акций компании «Аэрофлот».

Рассмотрим вопрос о нахождении решения задачи (1), если случайные величины доходностей имеют экспоненциальный закон распределения.

Теорема 2. Пусть случайная величина доходности портфеля x описывается приближенно экспоненциальным распределением с математическим ожиданием $\bar{r}x$ и дисперсией xKx. Тогда в задаче (1) функция цели $P(rx < r_p)$ достигает минимума на заданном множестве $X = \{x \mid xe = 1, x \geq 0\}$ в точке $x^0 = (x_1^0, \ldots, x_i^0, \ldots, x_n^0)$ такой, что $x^0 = \frac{y^0}{y^0 e}$, а $y^0 = (y_1^0, \ldots, y_n^0)$ является решением задачи квадратичного программирования:

[13] *Ширяев А. Н. Основы стохастической финансовой математики.*

[14] *Вентцель Е. С. Теория вероятностей. — М.: КноРус, 2010. — 658 с.*

$$\min_y yKy,\ \bar{r}y - r_p ye = 1,\ y \geq 0, \tag{8}$$

Доказательство. По предположению случайная величина rx экспоненциально распределена, т. е. $P(rx < r_p) = \frac{1}{2}\lambda\int_{-\infty}^{r_p} e^{-\lambda|t-m|}dt$, где $m = \bar{r}x$ — математическое ожидание, $\lambda = \sqrt{2}/\sigma$, $\sigma = (xKx)^{1/2}$ — СКО случайной величины rx. Поскольку $r_p < m$, то $|t - m| = -(t - m)$ и $P(rx < r_p) = \frac{1}{2}\lambda\int_{-\infty}^{r_p} e^{-\lambda|t-m|}dt = \frac{1}{2}\lambda\int_{-\infty}^{r_p} e^{\lambda(t-m)}dt = \frac{1}{2}e^{\lambda(t-m)}\Big|_{-\infty}^{r_p} = \frac{1}{2}e^{\lambda(r_p-m)}$, причем $\lambda(r_p - m) < 0$. Значит, минимизация величины $P(rx < r_p)$ сводится к максимизации показателя степени (или минимизации его обратной величины). Учитывая, что $\lambda = \sqrt{2}/\sigma$, задача, эквивалентная (1), примет вид $\frac{\sigma}{a - r_p} \to \min$. Возвращаясь к переменной x, окончательно получаем

$$\min_{x \in X} \frac{(xKx)^{1/2}}{\bar{r}x - r_p}. \tag{9}$$

Покажем, что задача (9) сводится к задаче квадратичного программирования, а в результате — к системе линейных алгебраических уравнений. Действительно, введем обозначение $z = (\bar{r}x - r_p)^{-1}$. Тогда задача (9) примет вид

$$\min_{x,\,z}((zx)K(zx))^{1/2},\ \bar{r}(zx) - zr_p = 1,\ xe = 1,\ x \geq 0.$$

Приняв $y = zx$, имеем $ye = z$ и получаем задачу (8). Пусть $y^0 = (y_1^0, \ldots, y_n^0)$ — решение задачи (8), тогда $x^0 = \frac{y^0}{y^0 e}$ — решение задачи (1). Теорема доказана.

Замечание 1. В случае гипотезы о нормальном распределении системы случайных величин $\{r_i\}$ для вычисления величины $P(rx < r_p)$ требовалось использование функции Лапласа. Удобство гипотезы об экспоненциальном распределении заключается в простой процедуре вычисления $P(rx < r_p)$, не требующей использования функции Лапласа. Зная x^0, можно вычислить минимальное значение вероятности того, что случайная доходность портфеля меньше требуемой: $P(rx^0 < r_p) = \frac{1}{2}e^{\frac{\sqrt{2}(r_p - \bar{r}x^0)}{(x^0Kx^0)^{1/2}}}$.

Замечание 2. Решение задачи (8) имеет вид (4). Значит, теорема 1 верна и в случае гипотезы об экспоненциальном законе распределения случайных величин доходностей в задаче (1), а именно для $\bar{r}$, K и r_p, удовлетворяющих условию $K^{-1}(\bar{r} - r_p e) > 0$, и коэффициента риска $\alpha = \frac{1}{2}eK^{-1}(\bar{r} - r_p e)$ решения задач минимизации вероятностной функции риска и максимизации линейной свертки «математическое ожидание — дисперсия» совпадают и определяют оптимальный полноразмерный портфель $x^0(\alpha) = \frac{K^{-1}e}{eK^{-1}e} + (K^{-1}\bar{r} - \frac{eK^{-1}\bar{r}}{eK^{-1}e}K^{-1}e)\frac{1}{2\alpha}$.

Пример 2. Имеются три ценные бумаги, вектор ожидаемых доходностей которых имеет вид $\bar{r} = (0{,}15;\ 0{,}25;\ 0{,}26)$, а ковариационная матрица $K = \begin{pmatrix} 0{,}1 & 0{,}05 & -0{,}1 \\ 0{,}05 & 0{,}2 & 0{,}05 \\ -0{,}1 & 0{,}05 & 0{,}3 \end{pmatrix}$.

Пусть требуемое значение ожидаемой доходности портфеля составляет $r_p = 0{,}1$. Тогда решение задачи (8) есть $y^0 = (5{,}589;\ 0{,}643;\ 3{,}9)$, а $x^0 = (0{,}552;\ 0{,}063;\ 0{,}385)$. При этом математическое ожидание портфеля $\bar{r}x^0 = 0{,}199$ строго больше $r_p = 0{,}1$. Минимальное значение вероятности того, что случайная доходность портфеля меньше

требуемой, $P(rx^0 < r_p) = \frac{1}{2}e^{\frac{\sqrt{2}(r_p - \bar{r}x^0)}{(x^0Kx^0)^{1/2}}} = 0{,}247$. Проверим условие $K^{-1}(\bar{r} - r_p e) > 0$. Действительно, $K^{-1}(\bar{r} - r_p e) = (1{,}39; 0{,}16; 0{,}97)$. Значит, $\alpha = \frac{1}{2}eK^{-1}(\bar{r} - r_p e) = 1{,}26$ и оптимальный портфель $x^0(\alpha) = \frac{K^{-1}e}{eK^{-1}e} + (K^{-1}\bar{r} - \frac{eK^{-1}\bar{r}}{eK^{-1}e}K^{-1}e)\frac{1}{2\alpha} = (0{,}552; 0{,}063; 0{,}385)$, являющийся решением задачи (5), является решением задачи (1).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нами рассмотрены задачи нахождения оптимального портфеля ценных бумаг с использованием вероятностной функции риска портфеля для гипотез о нормальном и экспоненциальном законах распределения случайных величин доходностей. Найдено значение коэффициента риска в модели «математическое ожидание — дисперсия», при котором задача минимизации вероятностной функции риска эквивалентна задаче максимизации линейной свертки критериев «математическое ожидание — дисперсия» при выполнении некоторого условия, налагаемого на исходные данные моделей. Показано, что при выполнении этого условия решение задач дает полноразмерный портфель.

Таким образом, если для нахождения оптимального портфеля использовать модель с вероятностной функцией риска, то результаты проведенного исследования дают возможность решать задачу нахождения оптимального портфеля при любой из двух рассмотренных гипотез о распределении случайных величин доходностей, а также определять эквивалентное отношение инвестора к риску (коэффициент риска).

Библиография

1. Вентцель Е. С. Теория вероятностей. — М.: КноРус, 2010. — 658 с.
2. Горелик В. А., Золотова Т. В. Модели оценки коллективного и системного риска. Научное издание. — М.: ВЦ РАН, 2011. — 163 с.
3. Горелик В. А., Золотова Т. В. Критерии оценки и оптимальности риска в сложных организационных системах. Научное издание. — М.: ВЦ РАН, 2009. — 162 с.
4. Горелик В. А., Золотова Т. В. Некоторые вопросы оценки корреляции доходностей инвестиционных портфелей // Проблемы управления. — 2011. — № 3.
5. Горелик В. А., Золотова Т. В. Оценка корреляции доходности инвестиционных портфелей и устойчивость фондового рынка // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. — 2012. — № 3.
6. Горелик В. А., Золотова Т. В. Критерии устойчивости фондового рынка, их связь с информированностью и принципами поведения инвесторов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал — 2013. — № 3.
7. Горелик В. А., Золотова Т. В. О некоторых оценках устойчивости фондового рынка и влиянии на них информированности инвесторов // Проблемы управления. — 2013. — № 6.
8. Шарп У., Александер Г., Бейли Дж. Инвестиции: Пер. с англ. — М.: ИНФРА-М, 2004. — Т. XII.
9. Ширяев А. Н. Основы стохастической финансовой математики. Т. 1. Факты. Модели. — М.: ФАЗИС, 1998. — 512 с.
10. Markowitz H. M. Portfolio Selection // Journal of Finance. — 1952. — № 7.
11. Markowitz H. M. Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investment. — NY: Wiley, 1959. — 344 с.
12. Данные котировок с Московской межбанковской валютной биржи [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.finam.ru/analysis/profile00008/default.asp (дата обращения 18.01.2014).

УДК 336.02

***Ключевые слова**:*
государственная финансовая политика,
система финансовых рисков,
классификация финансовых рисков,
финансовый риск-менеджмент

***В. А. Слепов**, д. э. н., проф.,*
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заведующий кафедрой финансов и цен Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова
*(**e-mail: vlslepov@yandex.ru**)*
***А. Ф. Арсланов**, к. э. н.,*
главный специалист Первого Чешско-Российского банка
*(**e-mail: arslanoff@gmail.com**)*

Риски национальной финансовой политики

Национальная финансовая политика — это система мер, осуществляемых органами государственной власти в денежно-кредитной, бюджетной сферах и на финансовом рынке. Интегральный подход к трактовке национальной финансовой политики позволяет раскрыть современные факторы ее формирования, выявить значение координации мер по ее осуществлению, реализуемых конкретными структурами, определить специфику финансовой политики государства в условиях глобализации мировой экономики.

В современных условиях ведущим фактором, определяющим особенности и направления дальнейшей эволюции национальной финансовой политики, выступает макроэкономическая неопределенность, обусловленная глобальным финансово-экономическим кризисом. Под макроэкономической нестабильностью понимается динамическая изменчивость основных тенденций хозяйственной конъюнктуры под влиянием внешних и внутренних факторов.

Одной из важнейших особенностей финансовой политики в условиях финансовой глобализации и макроэкономической нестабильности являются риски, связанные с ее реализацией. Под риском понимается вероятностное событие, способное негативно повлиять на реализуемую политику и предопределить необходимость ее корректировки. Эти риски способны не только снизить эффективность осуществляемых мер, но и привести к невыполнению задач, поставленных в рамках такой политики. При всем многообразии экономической литературы по финансовым рискам в ней практически нет работ, посвященных исследованиям рисков в области государственной финансовой политики.

КЛАССИФИКАЦИЯ РИСКОВ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

Критериями классификации рисков финансовой политики выступают: сфера проявления риска, его влияние на конкретный элемент финансовой политики, объективный или субъективный характер возникновения рисков, длительность проявления риска, уровень его угрозы и степень прогнозируемости.

По критерию сферы проявления выделяются риски, возникающие и реализующиеся в мировой и национальной финансовой системах. Они способны проявиться в экономиках других стран, в первую очередь ведущих, а также в международной

экономической и финансовой системах. Механизм переноса таких рисков из страны в страну связан с мировыми потоками товаров и капиталов, функционированием международных рынков, деятельностью транснациональных корпораций и банков.

В соответствии с критерием влияния на конкретный элемент финансовой политики могут быть выделены риски, связанные с проведением денежно-кредитной и бюджетной политики, а также при регулировании финансового рынка и его конкретных сегментов.

Критерий объективного или субъективного характера возникновения рисков дает возможность охарактеризовать риски, возникающие вследствие циклического и научно-технического развития, а также риски, связанные с реализацией конкретных мер политики соответствующими структурами — центральными банками, министерствами финансов, мегарегулятором финансового рынка.

По критерию длительности проявления выделяются риски, носящие кратко-, средне- и долгосрочный характер и требующие соответствующих инструментов управления.

Уровень угрозы как критерий классификации позволяет выявить риски, нейтрализация которых потребует использования традиционных инструментов финансовой политики, а также риски, для управления которыми необходимо применение специфических инструментов. К первой группе инструментов, в частности, относятся изменение ставки рефинансирования, девальвация, рост денежной базы, изменение налогового бремени, рост государственного долга. Нетрадиционные инструменты, используемые в условиях глобального кризиса: снижение ставки рефинансирования до значения, близкого к нулевому, количественное смягчение, т. е. покупка государственных и частных ипотечных облигаций (ипотечные облигации выкупались в начале проведения политики количественного смягчения и потому выступают неотъемлемой ее частью за счет дополнительной денежной эмиссии).

В соответствии с критерием прогнозируемости выделяются риски, определяемые с использованием ранее апробированных (традиционных) и специфических методов диагностики. К первой группе рисков, в частности, относятся неблагоприятный инвестиционный климат, избыточная долговая нагрузка на домашние хозяйства, компании, государство, неэффективность налоговой системы, отток капитала за рубеж, низкая капитализация коммерческих банков. Риски, которые могут быть выявлены с использованием ранее неапробированных, специфических методов диагностики, — это риски создания специализированных структур для скупки обесценившихся, «токсичных» банковских активов, а также риски, связанные с международной координацией финансовой политики.

Таблица

Критерии классификации и виды рисков реализации финансовой политики

№№	Критерии классификации	Риски
1	Сфера проявления	— внутренние — внешние
2	Влияние на конкретный элемент финансовой политики	— проведения денежно-кредитной политики — проведения бюджетной политики — регулирования финансового рынка
3	Объективный или субъективный характер возникновения	— возникающие вследствие циклического и научно-технического развития экономики — возникающие при реализации конкретных мер финансовой политики
4	Длительность проявления	— краткосрочного характера — среднесрочного характера — долгосрочного характера
5	Уровень угрозы	— требующие применения традиционных инструментов управления — требующие применения специфических инструментов управления
6	Степень прогнозируемости	— выявляемые с использованием ранее апробированных методов диагностики — выявляемые с использованием специфических методов диагностики

Источник: составлено авторами.

Все многообразие рисков может быть сведено к экзогенным рискам, вызываемым внешними факторами, и эндогенным рискам, обусловленным внутренними причинами.

Экзогенные риски

К таким рискам относятся:

— проявление цикличности мирового экономического развития;

— нестабильность основных мировых рынков — валютного, кредитного, фондового;

— избыточная денежная ликвидность в основных мировых валютах.

Один из основных экзогенных рисков — проявление цикличности мирового экономического развития, предопределяемой особенностями научно-технического прогресса. Такая цикличность выражается в изменениях структуры совокупного спроса, формирующегося в мировой экономике и, соответственно, в структуре мирового экспорта и импорта. Подобные изменения вызывают смену лидеров среди ведущих стран-экспортеров. Смена тенденций мирового научно-технического развития вызывает становление новых технологических укладов в одних странах и кризисные явления в других. В последнем случае происходит распространение негативных явлений из страны в страну. Макроэкономическая нестабильность может охватить целые регионы.

Важно учитывать, что наряду с долгосрочными циклами, возникающими вследствие смены технологических укладов, в мировой экономике проявляются среднесрочные циклы. В этом случае причинами волатильности служит неравномерное развитие секторов экономик конкретных стран, а также основных рынков. В частности, как показывает мировая практика, гипертрофированное развитие рынков ипотечного и потребительского кредитования в отдельных странах приводит к выдаче займов домашним хозяйствам с низкими доходами и тем самым провоцирует неустойчивость кредитных учреждений. В условиях открытой глобализированной экономики нестабильность, возникающая в финансовом секторе одной страны, распространяется на другие страны. Поэтому она проявляется одновременно в нескольких государствах и приводит к необходимости резкого изменения их финансовой политики.

Экзогенные риски связаны с функционированием международных рынков, в частности валютного, кредитного, фондового, а также рынков энергоносителей и золота. Резкое увеличение волатильности на них оказывает сильное воздействие на состояние рынков конкретных стран. Негативная динамика этих рынков может быть связана с изменениями ожиданий хозяйствующих субъектов относительно их состояния в последующем периоде вследствие изменения макроэкономических показателей, а также с высокой спекулятивной активностью и неблагоприятными политическими событиями. Волатильность мировой экономики провоцирует спекулятивную активность. Она обусловлена прежде всего возникшей в мировой экономике неопределенностью относительно направлений технологического развития. В этих условиях уменьшается производственное использование капитала, что приводит к формированию избыточного денежного капитала, используемого для извлечения прибыли в краткосрочном периоде. Увеличению количества краткосрочных операций на основных рынках способствует резкое снижение ставок рефинансирования центральных банков ведущих стран.

На рост числа спекулятивных операций в условиях глобального кризиса в значительной степени повлияло проведение ФРС США, Банком Англии, Европейским центральным банком (ЕЦБ) и Банком Японии количественного смягчения, т. е. увеличения денежной базы при покупке государственных и ипотечных облигаций. Количественное смягчение используется указанными банками как мера по преодолению макроэкономической нестабильности. Его цель состоит в стимулировании коммерческими банками корпоративного сектора и расширении на этой основе совокупного спроса в национальных экономиках. Количественное смягчение используется как мера финансовой политики в ситуации, когда ставка рефинансирования снижена центральными банками ведущих стран до значений, близких к нулевым. Однако такая политика создает

существенный риск инфляционного процесса, который распространяется в мировой хозяйственной системе и выступает экзогенным риском для ее участников, в т. ч. для России. Во-первых, увеличение денежного предложения в ведущих мировых валютах оказывает давление на российский рубль и сдерживает экспорт несырьевых отраслей отечественной экономики. Во-вторых, избыток денежной ликвидности в мировой экономике приводит к высокой волатильности мировых цен на потребительские, в т. ч. продовольственные, товары, ввозимые в Россию, и тем самым ускоряет инфляцию. В-третьих, денежная ликвидность в ведущих валютах стимулирует высокую активность спекулятивного капитала. Его приток в страну обуславливает необходимость проведения центральными банками валютных интервенций в целях предотвращения завышения курса национальной валюты. Но увеличение в результате такой скупки денежной базы является причиной роста денежных агрегатов и усиления монетарной инфляции.

Эндогенные риски

Эти риски возникают и проявляются в национальной экономике под воздействием факторов ее развития. Очевидно, что в условиях открытой экономики выделение внутренних факторов, отличных от внешних, в определенной мере условно вследствие тесных взаимосвязей тенденций развития мировой и национальных хозяйственных систем.

Тем не менее есть объективные основания для выделения специфических эндогенных рисков финансовой политики, обусловленных особенностями эволюции экономик конкретных стран, в частности России. Эти особенности определяются спецификой структуры национальной экономики, степенью ее вовлеченности в мирохозяйственные связи, международной специализацией. Важно также учитывать характеристики циклического и технологического развития конкретной страны, степень корреляции ее макроэкономических показателей с индикаторами основных международных рынков.

К основным эндогенным рискам проведения финансовой политики относятся:

- несбалансированность сбережений и конечного потребления;
- низкая доля национальных производителей на внутреннем рынке и высокая зависимость от импорта;
- неблагоприятный инвестиционный климат;
- нехватка ресурсов для средне- и долгосрочных инвестиций;
- избыточная долговая нагрузка на домашние хозяйства, компании, государство;
- недостаточно развитый финансовый рынок;
- зависимость доходов бюджетов всех уровней от мировых цен на экспортируемые товары, в т. ч. энергоносители;
- высокие темпы инфляционного процесса.

Несбалансированность сбережений и конечного потребления означает вероятность ситуации, при которой в национальной экономике возникает нехватка внутренних накоплений, и, как следствие, это приводит к низким темпам экономического роста. Снижение бюджетных доходов создает проблемы с финансированием текущих и капитальных расходов. Это ведет к увеличению государственного долга. Расхождение между двумя показателями — темпами роста экономики (ВВП) и увеличением государственной задолженности — сопровождается снижением инвестиционного рейтинга страны. Это становится причиной увеличения стоимости заимствований, связанной с появлением премии за риск в процентной ставке по кредитам. В свою очередь, повышение стоимости заимствований служит дополнительным фактором наращивания как бюджетного дефицита, так и государственного долга. Управление этим риском, который носит долгосрочный характер, состоит в своевременном принятии мер по обеспечению сбалансированности сбережений и потребления как важнейшего условия макроэкономической устойчивости. Такая устойчивость предопределяет стабильность процесса формирования доходной части государственного бюджета.

Низкая доля национальных производителей на внутреннем рынке и высокая зависимость от импорта приводит к недостаточной генерации налоговой базы в национальной экономике и вероятности высокого уровня безработицы. В этих условиях возникает риск снижения доходных поступлений в бюджеты всех уровней и в фонды социального страхования. Одновременно увеличивается нагрузка на бюджетную систему за счет выплаты пособий по безработице и социальному обеспечению. Управление этим риском состоит в разработке и реализации национальной финансовой политики, способной обеспечить формирование устойчивой налоговой базы на долгосрочную перспективу. Эффективность такой политики оценивается повышением бюджетных доходов на единицу вложений в инфраструктуру, а также в инвестиционные проекты, реализуемые в рамках государственно-частного партнерства.

Неблагоприятный инвестиционный климат характеризуется нехваткой финансовых ресурсов для осуществления частных капиталовложений из-за снижения иностранных инвестиций и оттока за рубеж национального капитала. Угроза такой ситуации возникает при чрезмерно жесткой налоговой политике с высоким уровнем обложения прибыли, имущества, потребления. Кроме того, неблагоприятный инвестиционный климат складывается из-за сложных бюрократических процедур открытия бизнеса, выделения земельных участков, выдачи разрешений на строительство. Управление данным риском в целях минимизации средне- и долгосрочных угроз финансовой политики состоит в устранении барьеров, мешающих притоку иностранного капитала, в развитии конкурентной среды, формировании современной инфраструктуры, проведении эффективной налоговой политики в сфере обложения доходов иностранных инвесторов.

Снижение оттока национального капитала в сочетании с притоком иностранных инвестиций создают потенциал долгосрочного развития как основы эффективной финансовой политики, обеспечивающей стабильность денежно-кредитной среды, устойчивые поступления в бюджетную систему, эффективное функционирование всех секторов интегрированного финансового рынка.

Нехватка ресурсов для средне- и долгосрочных инвестиций приводит к замедлению в будущем периоде темпов экономического роста и, как следствие, к снижению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней. Такая нехватка может быть связана с высокими темпами роста непроизводственных расходов, неэффективным использованием имеющихся в стране ресурсов, отсутствием «длинных» денег в национальной экономике. Риск нехватки инвестиционных ресурсов может быть снижен путем увеличения нормы накопления в национальном корпоративном секторе, наращивания компаниями заемного капитала за счет внутренних и внешних источников. Очевидно, что чрезмерное привлечение внешних кредитных ресурсов приводит к возникновению новых угроз для макроэкономической стабильности. В экспортно ориентированной сырьевой экономике важным источником финансовых ресурсов служат доходы компаний нефтегазового сектора. В качестве дополнительного источника, по нашему мнению, может быть использована часть золотовалютных резервов, размещаемая на депозиты в крупных национальных банках.

Избыточная долговая нагрузка на домашние хозяйства, компании связана с вероятностью нехватки текущих доходов для обслуживания и выплаты задолженности. Нехватка текущих доходов может проявиться в условиях как циклических, так и краткосрочных конъюнктурных колебаний экономической системы. Однако трудности с обслуживанием долгов способны привести к ситуации дефолта. Как показывает мировой опыт, при высокой задолженности домашних хозяйств по ипотечным и потребительским кредитам снижение доходов в условиях циклического роста безработицы создает трудности для банковской системы. Неустойчивость кредитных учреждений вызывает падение их акций и провоцирует понижательную тенденцию на фондовом рынке. В свою очередь, снижение биржевых котировок приводит к обесценению акций, заложенных в банках при получении кредитов. В таких условиях резко сокращаются

объемы банковского кредитования. В корпоративном секторе возникают проблемы привлечения ресурсов для финансирования оборотного капитала.

Избыточная долговая нагрузка на государство приводит к удорожанию заимствований в целях рефинансирования накопленного долга. Это увеличивает спрос на финансовые ресурсы и предопределяет рост процентных ставок. Значительный объем ресурсов перераспределяется в сферу финансирования государственного долга. Тем самым сокращается объем ресурсов, доступных по приемлемым ставкам для частного сектора. В результате происходит замедление темпов экономического развития страны.

Недостаточно развитый финансовый рынок характеризуется низкими объемами операций в его конкретных сегментах и отсутствием устойчивых взаимосвязей между ними. Такой рынок не является эффективным и в слабой степени подвержен воздействию мер, осуществляемых мегарегулятором. Будущее состояние неразвитого финансового рынка слабо поддается прогнозированию. Расширение сегментов финансового рынка за счет использования новых инструментов биржевой и внебиржевой торговли, увеличение объемов проводимых операций позволяют повысить стабильность его функционирования и тем самым снизить риск негативного влияния на реализацию национальной финансовой политики.

Зависимость доходов бюджетов всех уровней от мировых цен на экспортируемые товары, в том числе энергоносители, создает существенный эндогенный риск реализации национальной финансовой политики, связанный прежде всего с формированием бюджетных доходов и осуществлением расходов. Следует также учитывать, что динамика мировых цен на энергоносители воздействует на важнейшие макроэкономические параметры, в том числе на ВВП, валютный курс, ценовую динамику. Поэтому волатильность мировых цен на энергоносители выступает в данном случае существенным риском национальной финансовой политики. Долгосрочное управление этим риском состоит в диверсификации экономики, расширении перечня экспортируемых товаров, увеличении емкости внутреннего рынка. Инструмент управления этим риском в среднесрочном периоде — создание резервных фондов и эффективное размещение их ресурсов.

Высокие темпы инфляционного процесса создают для финансовой политики риск обесценения аккумулируемых ресурсов, а также падения эффективности вложений в проекты, реализуемые в рамках государственно-частного партнерства. Снижение стоимости денег вызывает необходимость корректировки бюджетных ассигнований. Рост цен увеличивает стоимость государственных закупок и услуг, оказываемых частными компаниями органам государственного управления. В условиях инфляции резко возрастает неопределенность будущего состояния рыночной среды. Это приводит к снижению инвестиций, оттоку капитала за рубеж.

Управление каждым из рисков предполагает использование специфических методов, способных снизить вероятность его наступления и интенсивность проявления. Вместе с тем возможно комплексное регулирующее воздействие на группы рисков, проявляющихся в конкретных сферах — бюджетной, денежно-кредитной, на финансовом рынке. Это является важнейшей функцией государственной финансовой политики в условиях неустойчивости и турбулентности мировой экономики.

Библиография

1. Ершов М. В. Новые риски посткризисного мира // Вопросы экономики. — 2012. — № 12.
2. Финансы: учебник / под ред. проф. В. А. Слепова, проф. В. Г. Князева. — М.: Магистр, 2012.
3. Энциклопедия финансового риск-менеджмента / под ред. А. А. Лобанова, А. В. Чугунова. — М.: Альпина Паблишер, 2003.
4. Allen S. Financial Risk Management: A Practitioner's Guide to Managing Market and Credit Risk. — Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2003.
5. Best P. Implementing Value at Risk. — Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 1998.
6. Jorion P. Financial Risk Manager (FRM) Instruction Manual. — NY: Carli Management Corporation, 2000.

УДК 33.065:004

Ключевые слова:
инновационная экономика,
инновации,
бюджетирование инноваций,
управление информацией,
системный подход

***Л. В. Глухова**, д. э. н.,*
проф. кафедры «Менеджмент организации»
Волжского университета им. В. Н. Татищева
*(**e-mail: prof.glv@ya.ru**)*
***Н. А. Сердюкова**, д. э. н.,*
проф. кафедры финансов и цен РЭУ им. Г. В. Плеханова
*(**e-mail: nsns25@yandex.ru**)*

Мультиагентная модель управления государственной инновационной системой

Анализ современных тенденций развития экономики страны, нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации позволяет квалифицировать экономику России на современном этапе как развивающуюся по инновационной траектории. Переход страны к инновационной экономике требует формирования государственной инновационной системы (ГИнС) на разных уровнях экономического управления, с гибким финансовым механизмом, оптимизирующим затраты и обеспечивающим финансовую эффективность.

Под ГИнС будем понимать целостный комплекс хозяйствующих субъектов, эффективно взаимодействующих в процессе разработки, реализации и распространения новых технологических воспроизводственных концепций и технологий. Ее цель — обеспечение реализации государственной экономической и инновационной политики в строгом соответствии с нормативно-правовой базой государства. ГИнС должна стать составной частью финансово-экономической системы государства и подсистемой национальной инновационной системы.

Реализация и эффективное функционирование ГИнС могут быть обеспечены с помощью мультиагентной информационной модели управления экономическими процессами. Эта модель отражает взаимодействие ее компонентов в триаде: надсистема, система, подсистема. Роль государства отражена в блоке внешней среды. Модель состоит из модулей и отдельных блоков, является многоуровневой и многоядерной. Каждое из ядер представляет собой автоматизированную информационную или экспертную систему, в которой реализован кибернетический принцип управления. Система адаптируется под изменение требований внешней среды за счет аппарата структурного анализа и синтеза, в результате использования которого определяется совокупность нормативных показателей для контролируемых параметров и формируются модели управления. Задачей мультиагентной информационной модели является динамическое распределение информации между агентами, которые способны к взаимодействию друг с другом, и анализа информации, полученной в процессе решения

целевых задач. С точки зрения «интеллектуальности» агенты приспособлены к принятию решений в условиях неопределенности посредством механизма самообучения при возникновении новой нестандартной ситуации. Интеллектуальный агент обладает определенным уровнем восприятия, умения познавать и действовать на основе базы знаний в сфере инновационной деятельности, содержащей модели простейших ценностей и отношений и алгоритмы анализа, обучения и ситуативной ориентации.

Эффективность инновационного процесса обеспечивается посредством расширения круга субъектов инновационной деятельности, связанных потоками инвестиций, инноваций и информации, усложнения связей между ними и перерастанием таких связей в научно-промышленное сотрудничество, что обеспечивает конвергенцию науки и производства. Это приводит производственные отношения в соответствие с условиями развития производительных сил, характерными для постиндустриального общества. Конвергенция проявляется в предлагаемой модели во взаимосвязанности со звеньями структуры более высокого порядка, объединенными общей целевой функцией — максимизацией технологической и финансовой конкурентоспособности. Основной признак возникающих в модели конвергентных связей — появление институтов, функционально объединяющих науку с производством посредством системы информационного обеспечения. Развитие конвергенционных процессов приводит к созданию инновационных сетевых структур, обеспечивающих цикл выпуска конкретной конкурентоспособной продукции, что в модели поддерживается мультиагентными связями.

Рисунок 1

Модель мультиагентной информационной системы

Источник: разработано авторами.

С точки зрения государственного финансового менеджмента[1] мультиагентная информационная модель управления экономическими процессами является средством поддержки решений государственной политики в области финансирования инноваций. Ее применение позволяет своевременно удовлетворять требования внешней среды и выявлять области критических точек выхода из состояния экономического

[1] *Государственный финансовый менеджмент рассматривается как система нормативно-законодательных актов, регламентирующих принятие решений в сфере финансово-экономической политики.*

гомеостаза[2]. Это дает возможность ГИнС мобилизовать внутренние резервы, обеспечить дополнительный приток ресурсов за счет изменения направления и структуры движения капитала, сбалансировать уровень развития за счет комплексной реализации механизмов интеграции и трансферта технологий.

Отметим, что информационному сектору принадлежит особая роль в инновационной экономике — владение информацией и принятие адекватных решений становится условием национального успеха. Современные информационные технологии базируются на информационных системах различного уровня интегрированности в инновационную деятельность. Например, мультиагентные информационные системы представляют собой дальнейшую интеллектуализацию автоматизированных систем[3].

Технология мультиагентных моделей применяется в распределенных информационных системах, характерных для современной экономики. Однако использование централизованного управления в таких системах часто приводит к снижению надежности, излишним затратам ресурсов на реализацию управляющих функций. В мультиагентных системах управляющие функции распределены между агентами — программами, обладающими способностями автономной работы, общения с другими агентами, восприятия данных от управляемой среды и целенаправленного воздействия на нее. Входами в мультиагентных системах служат внутренние параметры агента и данные о состоянии среды, а выходами — параметры, воздействующие на среду и информирующие пользователя о ее состоянии. Здесь процедура принятия решений формируется на основе входных данных и правил из базы знаний.

В модели мультиагентной системы (рис. 1) подсистема измерений представлена с помощью процедуры структурного анализа и синтеза, позволяющей проводить анализ инновационной деятельности реального сектора экономики, формировать сравнительную оценку ее эффективности, в т. ч. и на уровне региона[4]. С помощью этой модели, внешней средой которой выступает Министерство финансов РФ, формируются требования к результативности использования финансовых ресурсов, вкладываемых в инновации на федеральном и региональном уровнях.

Недостаточная экономическая эффективность государственных инвестиций в нововведенческие процессы реального сектора экономики — один из основных рисков организации инновационной деятельности на уровне государства. В связи с этим отметим, что необходимо задать интервал эффективности и допустимые отклонения от него, в которых государство страхует эти риски, а также интервалы, в которых риски страхуются за счет государственно-частного партнерства. Отсюда следует, что одной из важнейших задач, требующих решения при формировании государственной инновационной системы, выступает разработка оценки эффективности инновационных процессов, поскольку «в настоящее время и в долгосрочной перспективе основная ответственность за эффективность формирования и использования системы прогнозирования и противодействия рискам сохраняется за федеральными органами исполнительной власти»[5]. Модель, предлагаемая в статье, позволяет осуществлять

---

[2] *Гомеостаз — саморегуляция, способность открытой системы сохранять постоянство своего внутреннего состояния посредством скоординированных реакций, направленных на поддержание динамического равновесия.*

[3] *Мультиагентная информационная система управления инновационной средой предприятий региона. Патент № 87549, Российская Федерация, МПК G06F17/30 (2009.01). / Л. В. Глухова, З. Ф. Мазур; заявитель и патентообладатель Глухова Л. В., З. Ф. Мазур.*

[4] *Мультиагентная информационная система управления инновационной средой предприятий региона. Патент № 87549.*

[5] *Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р).*

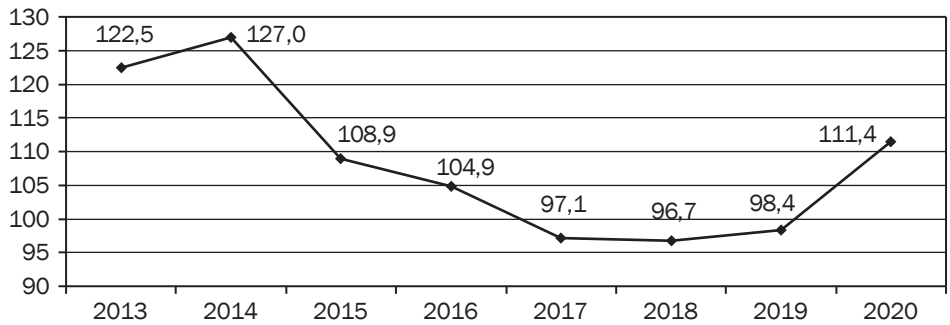
динамический мониторинг процесса, и в момент, когда развитие процесса меняется нежелательным образом, останавливать его и менять в нужном направлении.

Инновационная деятельность характеризуется высокой неопределенностью и риском и требует значительного объема финансовых ресурсов. В связи с этим актуальность вопросов анализа затрат и оценки эффективности и успешности финансирования инноваций многократно возрастает. Инструментом для проведения такого анализа со стороны государственного менеджмента является бюджетирование. Оно обеспечивает рациональное управление ресурсами предприятия, позволяет усилить контроль и финансовую дисциплину, обеспечивает прозрачность и прогнозируемость финансовых потоков.

Одной из проблем для государственного финансового менеджмента является отсутствие комплексной методики системной оценки эффективности результатов бюджетирования (хотя существуют отдельные методики оценки) и вследствие этого отсутствие универсального эффективного финансового механизма ГИнС. На рис. 2 показаны объемы государственной финансовой поддержки инновационной деятельности в стране на период 2013–2020 гг.

Рисунок 2

Объем финансирования Программы в 2013–2020 гг. (за счет средств федерального бюджета), млн руб.



Источник: рассчитано авторами по данным Государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» и Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Несмотря на то что наблюдается тенденция повышения объемов финансирования инноваций в 2014 г., в целом средства федерального бюджета планируется расходовать оптимальным образом, что лишний раз подтверждает необходимость использования обратной связи посредством оценки результативности финансирования. Таким образом, основной вопрос — насколько эффективно и целенаправленно расходуются финансовые ресурсы, что, по сути, выступает одной из задач управления государственными финансами.

Для оценки эффективности использования финансовых ресурсов требуется наличие оценочных индикаторов, позволяющих диагностировать результативность бюджетирования. Эти функции в предлагаемой мультиагентной информационной модели обеспечиваются механизмами интеграции методов структурного анализа и синтеза с новой формализацией теории систем посредством выбора сценариев развития бюджетной политики. Новая формализация общей теории систем с помощью алгебраических систем и, в частности, методов теории групп, используемая в модели, учитывает как внешние, так и внутренние факторы, влияющие на состояние системы. В результате можно определить число различных сценариев реализации моделируемого

финансово-экономического процесса, вид его завершения и конечное состояние системы для каждого вида завершения процесса.

Поясним последнее утверждение. Число различных сценариев не всегда можно уложить в рамки оптимистического, негативного и нейтрального прогноза, но на самом деле оно четко задается количеством факторов, описывающих моделируемую ситуацию, и априори может давать как больше трех реализуемых конечных состояний, так и меньше. Кроме того, такая формализация позволяет получить ряд содержательных теорем в общей теории систем и, как следствие этого, в теории финансов[6]. Методы структурного анализа и синтеза позволяют получить нормативные показатели для оценки завершенности финансово-экономического процесса с учетом меняющихся требований внешней среды, что является базовым в предлагаемой мультиагентной информационной модели управления экономическими процессами.

Формализация моделей развития и целостность системы бюджетной поддержки инноваций сформулирована на основе интеграционного механизма, и поэтому мультиагентная информационная модель позволяет учитывать рост инновационного потенциала кадров, вовлеченных в инновационный процесс, и влияние рисков инновационной деятельности государственного финансового менеджмента. Постоянный мониторинг динамики процессов бюджетирования позволяет своевременно управлять возникающими отклонениями.

Мультиагентная информационная модель построена с учетом того, что приоритетная поддержка государства направлена на создание условий максимального сближения разработчиков и потребителей научно-технических результатов, на обеспечение постоянных контактов и взаимодействия между ними, обеспечение и поддержку их конвергенции. С позиции агентских отношений в рамках модели через ядро рынка инноваций реализуется связь с регионами посредством вовлечения их в трехуровневую финансово-экономическую государственную систему поддержки ГИнС[7].

Для успешной реализации государственной инновационной политики по формированию инновационной экономики должен быть выполнен комплекс научных и организационно-технических мероприятий, основными из которых являются следующие.

1. Разработка концепции развития инновационной деятельности и инновационной инфраструктуры в РФ с определением долговременных стратегических целей и средств их достижения в рамках развития инновационной экономики.

2. Завершение разработки показателей оценки эффективности государственной программы инновационного развития страны. Такие показатели должны разрабатываться на основе совокупности методологии, методик и мероприятий, направленных на достижение целей инновационного развития России. Несмотря на то что эта программа уже фактически принята, она, по мнению авторов, нуждается в дополнении и адаптации к существующим условиям экономики страны, поскольку из 65 показателей оценки эффективности утвержденной программы отсутствуют 13, т. е. 20%.

3. Включение основных положений государственной программы инновационного развития страны в программу социально-экономического развития России.

4. Организация деятельности органов местного и регионального управления по принятию соответствующих нормативных актов регионального значения, а также по осуществлению ими организационного и информационного обеспечения реализации государственной программы инновационного развития страны.

---

[6] *Сердюкова Н. А. Теорема об описании финансовых рисков // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2009. — № 2. — С. 173–179.*

[7] *Мультиагентная информационная система управления инновационной средой предприятий региона. Патент № 87549.*

В этом контексте актуальным представляется уточнение понятия и принципов организации бюджетирования на предприятиях как агентах мультиагентной системы управления. В основе бюджетирования лежит принцип «управления по центрам ответственности», согласно которому руководители подразделений и другие работники предприятия несут ответственность за планирование и выполнение целевых показателей, которые связаны с осуществлением их деятельности. Бюджетирование — основной источник информации для оценки прогнозируемого финансового состояния предприятия, корректирующих управленческих решений. В условиях рынка именно бюджетирование выступает основой планирования и управленческого учета, поскольку позволяет заблаговременно оценить последствия текущего положения дел и реализуемой торгово-промышленной политики предприятия. Следовательно, бюджетирование становится связующим звеном между стратегическим управлением, осуществляемым высшим руководством, и оперативным управлением, реализуемым на нижнем уровне.

Интеграция новой формализации общей теории систем, методов теории групп, структурного анализа и синтеза, реализованная авторами в мультиагентной системе, представляет собой сложный и необходимый механизм менеджмента. Он позволяет обеспечить целостность описания процесса бюджетирования инновационной деятельности регионов как объекта управления за счет определения количественных и качественных соотношений, в которых находятся все элементы и процессы инновационной деятельности, финансируемые из средств федерального бюджета. Выявленные модели управления, соответствующие обоснованному сценарию развития, будут находиться в состоянии экономического гомеостаза за счет рассчитанных количественных показателей, связывающих целевые показатели внешней среды (средства федерального бюджета) и внутренней (результаты достижения целевых показателей).

Практическая значимость результатов исследования определяется тем, что содержащиеся в работе выводы и рекомендации могут быть использованы в деятельности, направленной на совершенствование экономических отношений в сфере инноваций, в рационализации системы управления инновационной деятельностью с точки зрения государственного финансового менеджмента. Дальнейшие исследования в данной области могут быть направлены на разработку мультиагентной модели управления ГИнС с детализацией по агентам и подсистемам.

Библиография

1. Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (утв. распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 467-р).
2. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р).
3. Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации // Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации.
4. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р).
5. Мультиагентная информационная система управления инновационной средой предприятий региона. Патент № 87549, Российская Федерация, МПК G06F17/30 (2009.01). / Л. В. Глухова, З. Ф. Мазур; заявитель и патентообладатель Глухова Л. В., З. Ф. Мазур. — Заявка № 2009101875/22; приоритет 21.01.2009; опубл. 10.10.2009. Бюл. № 28.
6. Буравлев А. И., Сердюкова Н. А. Финансовое регулирование высокотехнологичного сектора экономики России и его эффективность // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 2.
7. Сердюкова Н. А. Теорема об описании финансовых рисков // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2009. — № 2.

УДК 336.025

***Ключевые слова**:*
межбюджетные отношения,
дотации на выравнивание,
бюджетная обеспеченность,
критерий выравнивания

***А. Н. Дерюгин**, директор*
Центра исследований региональных реформ РАНХиГС
*(**e-mail: deryugin@ranepa.ru**)*

Законодательные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований

В результате масштабной реформы системы местного самоуправления в Российской Федерации, а также разграничения полномочий между уровнями публичной власти были внесены существенные изменения в систему предоставления финансовой помощи местным бюджетам. В частности, с 1 января 2006 г. были установлены требования единства нормативов отчислений от налогов для муниципальных образований одного типа[1], формализации и законодательного закрепления порядка распределения межбюджетных трансфертов (прежде всего дотаций). В отношении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований были наложены ограничения на перечень данных, используемых при расчете бюджетной обеспеченности, а также на результаты распределения дотаций.

Большое количество изменений в организации местного самоуправления и межбюджетных отношений потребовало введения переходного периода, многие положения которого в дальнейшем перешли в разряд постоянных. Параллельно шли реформы, направленные на повышение эффективности системы управления общественными финансами, включающие внедрение элементов среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования и переход на программные принципы формирования бюджета. Последующие реформы в сфере здравоохранения и образования, а также необходимость выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. потребовали дополнительных мер по перераспределению финансовых

[1] *Дифференциация нормативов допускалась только в случае замещения части выравнивающей дотации, распределяемой в расчете на одного жителя, налогом на доходы физических лиц.*

ресурсов между уровнями бюджетной системы с акцентом на укрепление доходной базы местных бюджетов и повышение устойчивости их финансового положения.

Перечисленные реформы сопровождались принятием большого числа поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ), прямо или косвенно затрагивающих систему межбюджетных отношений. Многие из них, по причине несогласованности друг с другом, а также с отдельными действующими положениями БК РФ, приводят к ограничениям в передаче налогов на местный уровень, а также к необоснованным ограничениям применения тех или иных методик распределения дотаций. В условиях замедления темпов экономического роста, а также роста дефицита финансовых ресурсов для исполнения обязательств на субфедеральном уровне снижение гибкости системы предоставления финансовой помощи местным бюджетам[2] не способствует повышению устойчивости бюджетной системы и усугубляет проблему сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Цель настоящего исследования — выявление законодательных проблем распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, разработка рекомендаций по их преодолению в рамках действующего бюджетного законодательства, а также разработка предложений по совершенствованию положений БК РФ, направленных на решение указанных проблем и повышение эффективности межбюджетных отношений.

1. ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЩЕГО ОБЪЕМА ДОТАЦИЙ И УВЕЛИЧЕНИЯ НОРМАТИВОВ ОТЧИСЛЕНИЙ ОТ НАЛОГОВ В МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований выступают одним из основных инструментов предоставления нецелевой финансовой помощи местным бюджетам. С 1 января 2014 г. вступили в силу следующие требования БК РФ, касающиеся дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) (далее — дотации на выравнивание БО МР (ГО)):

1. объем дотаций на выравнивание БО МР (ГО) должен определяться исходя из необходимости достижения критерия выравнивания их расчетной бюджетной обеспеченности, установленного законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
2. при определении объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) на очередной финансовый год и плановый период не допускается снижение критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности МР (ГО) по сравнению со значением критерия, установленным законом субъекта Российской Федерации о бюджете на текущий финансовый год и плановый период;
3. размер дотации на выравнивание БО бюджету каждого муниципального района (городского округа) на очередной финансовый год и первый год планового периода не может быть меньше размера дотации на выравнивание БО МР (ГО), утвержденного соответственно на первый и второй годы планового периода

[2] *Под термином «финансовая помощь муниципальным образованиям/местным бюджетам» будут пониматься все финансовые средства, передаваемые местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления собственных полномочий на безвозмездной и безвозвратной основе. К финансовой помощи местным бюджетам относятся межбюджетные трансферты, кроме субвенций, а также налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов, подлежащие в соответствии с БК РФ зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, но зачисляемые в местные бюджеты в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.*

законом о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период, за исключением случаев внесения федеральными законами изменений, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации[3].

Основная цель данных нововведений — обеспечение гарантий неснижения общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО). Очевидно, что установление прямых требований относительно динамики общего объема дотаций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ могло восприниматься как установление расходных обязательств для нижестоящего уровня власти, что запрещено БК РФ. Вместе с тем, как будет показано ниже, упомянутые новации, во-первых, далеко не всегда обеспечивают неснижение общего объема рассматриваемых дотаций, а во-вторых — существенно ограничивают возможности субъектов Российской Федерации по выбору форм и порядка предоставления финансовой помощи бюджетам МР (ГО).

Для выяснения сути проблем, возникающих в связи с новыми требованиями к порядку формирования общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО), необходимо подробнее остановиться на существующих требованиях к порядку распределения указанных дотаций[4], в соответствии с которыми часть указанных дотаций может распределяться исходя из численности жителей МР (ГО) в расчете на одного жителя, а часть — исходя из уровня бюджетной обеспеченности МР (ГО)[5]. Рассмотрим их более детально.

а) Распределение части дотации на выравнивание БО МР (ГО) исходя из численности жителей МР (ГО) в расчете на одного жителя.

Данная часть дотации предоставляется всем МР и ГО за исключением тех, в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы бюджета (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации (но не ниже двукратного среднего по МР и ГО данного субъекта Российской Федерации уровня в расчете на одного жителя). При этом порядок расчета указанных дотаций для бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов может быть различным.

При таком распределении не учитываются доходы местных бюджетов, поэтому в случае отсутствия в субъекте Российской Федерации муниципального района или городского округа, из бюджета которого предусматривается перечисление субсидий в региональный бюджет, данные дотации получают все муниципальные районы и городские округа. Их объем пропорционален численности населения муниципального образования, и абсолютного снижения дифференциации уровня бюджетной обеспеченности МР (ГО) при таком их распределении не происходит. Соответственно, такой метод распределения дотаций практически не обладает выравнивающим эффектом, что, в свою очередь, ограничивает его широкое применение.

---

[3] *Федеральный закон от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».*

[4] *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014).*

[5] *В соответствии со статьей 138 БК РФ уровень расчетной бюджетной обеспеченности МР (ГО) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом МР (ГО) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по МР и ГО данного субъекта Российской Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.*

б) Распределение части дотации на выравнивание БО МР (ГО) исходя из уровня бюджетной обеспеченности МР (ГО).

В соответствии с требованиями ст. 138 БК РФ, право на получение дотаций имеют те МР и ГО, уровень расчетной БО которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной БО. При этом действует следующее ограничение: уровень БО муниципального образования А, который до распределения дотаций был меньше, чем у муниципального образования Б, после их распределения не должен стать больше, чем у Б.

Как правило, учитывая сформулированное выше требование, распределение дотаций на выравнивание БО МР (ГО) исходя из уровня бюджетной обеспеченности осуществляется одним из следующих способов:

1. пропорциональное сокращение разрыва между уровнем бюджетной обеспеченности и критерием выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности;
2. доведение уровня бюджетной обеспеченности МР (ГО) до критерия выравнивания.

Второй вариант — частный случай первого при условии стопроцентного сокращения разрыва бюджетной обеспеченности до критерия выравнивания. Встречаются также двухступенчатые схемы выравнивания БО с последовательным двукратным применением первого способа (как на федеральном уровне)[6] или с последовательным применением первого и второго способа. Эти простые и действенные схемы наиболее эффективны с точки зрения решения задачи выравнивания БО муниципальных образований.

Чтобы подчеркнуть проблемы применения данных схем выравнивания БО МР (ГО) в связи с новыми требованиями к порядку определения общего объема дотаций на выравнивание, приведем формулу расчета размера дотации ($Д_j$) исходя из уровня БО, применяемую в настоящее время во многих субъектах Российской Федерации, а также на федеральном уровне:

$$Д_j = Д \cdot T_j / \mathrm{SUM}(T_j), \quad (1)$$

$$T_j = А \cdot (БО^{кр} - БО_j) \cdot ИБР_j \cdot Н_j, \text{ если } БО^{кр} > БО_j, \quad (2)$$

$$T_j = 0, \text{ если } БО^{кр} \le БО_j, \quad (3)$$

где $Д$ — общий объем бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации на выравнивание БО МР (ГО) в очередном финансовом году (первом и втором годах планового периода);

T_j — объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности j-го МР (ГО) до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности МР (ГО);

$А$ — объем налоговых доходов МР (ГО) в расчете на одного жителя;

$БО^{кр}$ — критерий выравнивания расчетной БО МР (ГО), утвержденный на соответствующий финансовый год;

$БО_j$ — бюджетная обеспеченность j-го МР (ГО);

$ИБР_j$ — индекс бюджетных расходов j-го МР (ГО);

$Н_j$ — численность постоянного населения j-го МР (ГО).

При пропорциональном сокращении разрыва БО (при котором не происходит доведения БО всех МР (ГО) до единого критерия выравнивания) выполняется следующее неравенство:

---

[6] *Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».*

$$Д < \text{SUM}(T_j). \quad (4)$$

Доведение уровня БО МР (ГО) до критерия выравнивания будет иметь место в случае равенства:

$$Д = \text{SUM}(T_j). \quad (5)$$

А сформулированное выше новое требование БК РФ определения общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) исходя из необходимости достижения критерия выравнивания их расчетной бюджетной обеспеченности требует выполнения следующего неравенства:

$$Д \geq \text{SUM}(T_j). \quad (6)$$

1.1 Методологические ограничения

Очевидно, что неравенство (6), вытекающее из требований БК РФ в новой редакции, не может выполняться одновременно с неравенством (4) (при применении наиболее распространенной формулы распределения дотаций на выравнивание БО). В этом и состоит первая проблема, возникающая в связи с необходимостью выполнения новых требований БК РФ. Субъект Российской Федерации формально более не может применять традиционную схему распределения всего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МР (ГО), описываемую формулами (1) – (3), единственным результатом которой было бы пропорциональное сокращение (но не полная ликвидация) разрыва между уровнем бюджетной обеспеченности соответствующих муниципальных образований и критерием выравнивания. По крайней мере, расчет не может производиться в точности по представленным выше формулам.

Вместе с тем такая формула в течение многих лет применяется на федеральном уровне, и она доказала свою эффективность. Она также широко использовалась в региональной практике и позволяла установить оптимальный баланс между обеспечением равных финансовых возможностей муниципальных образований по предоставлению муниципальных услуг и сохранением у них стимулов для развития экономики и привлечения бизнеса. Поэтому не совсем понятно, почему сейчас на региональном уровне от нее нужно отказаться.

Какие варианты остаются у субъектов Российской Федерации? Основных вариантов (непосредственно вытекающих из норм БК РФ, а также большинства действующих на региональном уровне методик распределения дотаций) два:

1. использование схемы с полным выравниванием всех МР и ГО до критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности;
2. комбинирование пропорционального сокращения разрыва и распределения дотации исходя из численности жителей в расчете на одного жителя.

Первый вариант обладает ярко выраженными дестимулирующими свойствами, и именно по этой причине распределяемая таким образом компонента была в свое время исключена из федеральной методики распределения дотаций на выравнивание БО субъектов Российской Федерации.

Второй вариант подразумевает сохранение дифференциации муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности. Но он может оказаться удобным только для тех субъектов Российской Федерации, в которых отсутствуют МР или ГО, которые объективно не нуждаются в получении финансовой помощи и могут отвлечь на себя существенный объем дотаций в случае распределения их части

исходя из численности жителей в расчете на одного жителя. К числу таковых могут относиться, например, регионы, в которых получателями выравнивающих дотаций являются все МР и ГО.

1.2 Ограничение возможностей по передаче налогов местным бюджетам

Другим следствием необходимости соблюдения требования неснижения критерия выравнивания расчетной БО МР (ГО), установленного на предыдущий финансовый год, выступает положительная зависимость рассчитанного таким образом общего объема рассматриваемых дотаций от объемов налогов, закрепленных за местными бюджетами, а также от состояния экономики.

Для оценки данного эффекта обратимся к формулам (2), (3) и (6). Если исходить из стабильности критерия выравнивания, то централизация налоговых доходов, передаваемых ранее МР (ГО) законом субъекта Российской Федерации по единым нормативам отчислений, приведет к уменьшению объема налоговых доходов МР (ГО) в расчете на одного жителя (параметр А в формуле (2)) и, следовательно, к уменьшению общего объема дотаций на выравнивание БО. Не допустить снижения объема дотаций при централизации налоговых доходов можно путем увеличения значения критерия выравнивания расчетной БО МР (ГО). А вот воспрепятствовать увеличению общего объема указанных дотаций при передаче на уровень муниципальных районов и городских округов дополнительных налоговых доходов по единым нормативам довольно сложно, поскольку снижать значение критерия выравнивания законодательно запрещено. Таким образом, новые требования к порядку определения общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) оказываются серьезным препятствием к увеличению нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты. Это, в свою очередь, существенно ограничивает возможности субъектов Российской Федерации по решению задачи повышения финансовой самостоятельности местных бюджетов.

Аналогичные проблемы возникают и в случае более высоких темпов роста налоговых доходов местных бюджетов по сравнению с темпами роста доходов бюджета субъекта Российской Федерации. При невозможности снижать установленный критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъект Российской Федерации вместо снижения или сдерживания роста общего объема дотаций, что было бы в данном случае обоснованно, напротив, будет вынужден опережающими темпами этот объем увеличивать.

1.3. Рекомендации

Существует ли возможность на региональном уровне решить проблему выравнивания бюджетной обеспеченности МР (ГО), контролируя при этом динамику общего объема соответствующих дотаций и оставаясь в рамках действующего бюджетного законодательства? Здесь, собственно, два вопроса:

1. Можно ли ограничить рост (или снизить размер) общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МР (ГО)?
2. Можно ли распределять указанные дотации, не прибегая к уравниловке и сохраняя определенный уровень дифференциации бюджетной обеспеченности МР (ГО), а также не прибегая к распределению части дотации исходя из численности жителей в расчете на одного жителя?

Предложить такие варианты, которые давали бы положительный ответ на сформулированные вопросы и при этом не вызывали бы вопросов с точки зрения законодательства, довольно сложно. Тем не менее некоторые из них заслуживают внимания.

Вариант 1. Использование показателя, отличного от критерия выравнивания

Как правило, в формуле определения размера указанных дотаций (2) (точнее, объема средств, необходимого для доведения расчетной БО МР (ГО) до определенного уровня) используется сам критерий выравнивания расчетной БО. Вместе с тем статья 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает, что «дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) субъектов Российской Федерации ... предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)». Иными словами, критерий выравнивания относится либо к перечню получателей дотации, либо к определению общего объема соответствующих дотаций, но не к формуле их распределения. Так, все требования БК РФ будут полностью соблюдены и в случае, когда уровень, до которого осуществляется пропорциональное сокращение разрыва БО, выше критерия выравнивания, но при этом ни у одного из МР (ГО) уровень БО не находится между критерием выравнивания и уровнем, до которого осуществляется пропорциональное сокращение разрыва.

Недостатком данного варианта является то, что условия его применения выполняются не во всех субъектах Российской Федерации.

Вариант 2. Вариация показателя подушевых налоговых доходов

Обратимся вновь к формуле (2). Снижение расчетного объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) означает снижение значений T_j. Учитывая невозможность снижения значений $БО^{кр}$ (из-за новых требований БК РФ), а также численности населения МР (ГО), наиболее рациональным представляется снижение общего объема налоговых доходов муниципальных образований в расчете на одного жителя (параметр *А* в формуле (2)). В частности, можно учитывать не все налоговые доходы муниципальных образований, а только их часть (по аналогии с тем, как учитываются доходы местных бюджетов при определении доходного потенциала земель в Германии[7]). При этом не учитывать определенные налоги (части налогов) можно также и при расчете налогового потенциала.

При распределении дотаций происходит доведение уровня бюджетной обеспеченности до критерия выравнивания $БО^{кр}$, но при неполном учете налоговых доходов МР (ГО) выравнивается только учитываемая их часть. Другая не учитывается вообще, как не учитываются неналоговые доходы.

Проиллюстрируем это более детально на примере. Для этого предположим, что общий объем дотации определяется строго по формуле (5). При этом объем средств, необходимый для доведения расчетной бюджетной обеспеченности *j*-го муниципального района (городского округа) до уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной БО (T_j), как раз и будет равен размеру дотаций на выравнивание БО МР (ГО). Предположим также, что параметр А в формуле (2) в точности равен среднедушевому объему налоговых доходов (при полном их учете). В этом случае происходит полное выравнивание бюджетной обеспеченности, и для доведения уровня БО МР (ГО) до уровня $БО^{кр}$ (который формально не может быть снижен) необходим общий объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в размере Д.

Предположим, что субъект Российской Федерации по тем или иным причинам в целях выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности может выделить объем

---

[7] *Назаров В. С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. — РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, 2013.*

бюджетных ассигнований, равный $Д' = kД$, где $k < 1$. В этом случае при снижении подушевого размера выравниваемых налоговых доходов до уровня $A' = kA$ новый размер дотации муниципальному району (городскому округу) ($Д'_j$) будет равен:

$$Д'_j = k \cdot A \cdot (БО^{кр} - БО_j) \cdot ИБР_j \cdot Н_j, \text{ если } БО^{кр} > БО_j. \quad (7)$$

То есть в случае применения коэффициента k ко всем доходам индекс налогового потенциала муниципальных образований не изменится (хотя сам налоговый потенциал снизится), а размер всех дотаций пропорционально снизится. В терминах корректного учета всех налоговых доходов это можно переписать в следующем виде:

$$Д'_j = A \cdot (k \cdot БО^{кр} - БО_j) \cdot ИБР_j \cdot Н_j + A \cdot (1 - k) \cdot ИНП_j \cdot Н_j, \quad (8)$$

где $ИНП_j$ — индекс налогового потенциала j-го МР (ГО) или

$$Д'_j = A \cdot (БО'^{кр}_j - БО_j) \cdot ИБР_j \cdot Н_j, \quad (9)$$

где $$БО'^{кр}_j = k \cdot БО^{кр} + (1 - k) \cdot БО_j. \quad (10)$$

Формула (8) показывает, что при таком выравнивании происходит доведение уровня бюджетной обеспеченности всех МР (ГО) до более низкого критерия выравнивания, равного $k \cdot БО^{кр}$, и затем добавляется ровно тот объем налоговых доходов, который не учитывался при выравнивании.

Формулы (9) и (10) показывают, что результат можно интерпретировать как доведение уровня бюджетной обеспеченности МР (ГО) не до единого критерия выравнивания, а до индивидуального, размер которого тем выше, чем выше уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования до распределения дотаций на выравнивание.

Таким образом, при снижении среднего уровня налоговых доходов муниципальных образований при распределении дотаций исходя из достижения критерия выравнивания расчетной БО МР (ГО) удается как снизить общий объем дотаций, так и обеспечить дифференциацию фактического уровня бюджетной обеспеченности при формальном соблюдении основных требований БК РФ. Это позволит одновременно сохранить элементы пропорционального сокращения разрыва бюджетной обеспеченности и обезопасить региональный бюджет от неконтролируемого роста общего объема выравнивающих дотаций.

Возможность частичного учета налоговых доходов МР (ГО) не запрещена БК РФ, поскольку в соответствии со статьей 138 «уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом муниципального района (городского округа)», что не подразумевает в явном виде обязательного учета всего объема налоговых доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований. Так, например, многие субъекты в качестве сомножителя А из приведенных выше формул используют показатель среднедушевых налоговых и неналоговых доходов[8]. Это означает неявное предположение о том, что потенциал по мобилизации неналоговых доходов муниципальных образований примерно пропорционален их налоговому

[8] *В части запрета на использование неналоговых доходов при расчете уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований это не противоречит БК РФ, поскольку речь в данном случае идет не о расчете уровня бюджетной обеспеченности, а о распределении дотаций.*

потенциалу, и при выравнивании бюджетной обеспеченности в данном случае будет происходить выравнивание в т. ч. и неналоговых доходов. И, насколько можно судить, вопросов со стороны контрольных органов это не вызывает.

Соответственно, если рассчитанный по формуле (5) общий объем дотаций на выравнивание БО МР (ГО) окажется недостаточным для обеспечения вертикальной сбалансированности регионального и местных бюджетов, то субъект РФ может либо повысить критерий выравнивания (имея в виду, что впоследствии его уже нельзя будет снизить), либо увеличить значение показателя А, либо просто увеличить общий объем дотаций, не изменяя критерий выравнивания (формула (6), отражающая требования БК РФ к общему объему дотаций, не предполагает жесткого равенства). В последнем случае часть общего объема дотаций, возможно, придется распределять исходя из численности жителей в расчете на одного жителя.

Недостатком предложенного варианта решения проблемы избыточного роста общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) является то, что манипуляция с показателем среднедушевых налоговых доходов — искусственный методологический прием, который направлен исключительно на изменение общего объема дотаций местным бюджетам. Поэтому он может не найти поддержки при рассмотрении соответствующей методики в Законодательном собрании субъекта Российской Федерации.

Стоит отметить, что указанные выше проблемы с формированием общего объема и распределения выравнивающих дотаций как при выравнивании БО поселений (из бюджета субъекта Российской Федерации и из бюджета муниципального района), так и при выравнивании БО субъектов Российской Федерации (из федерального бюджета) отсутствуют. Действительно, в отношении общего объема дотаций на выравнивание БО поселений из бюджета муниципального района БК РФ не содержит никаких специфических требований, связанных с использованием критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности. Что касается прочих упомянутых дотаций, то принципиальным является различие критериев выравнивания для определения общего объема соответствующих дотаций и их распределения.

Вариант 3. Изменения законодательства

Указанные выше варианты решения проблем показывают, что новые требования БК РФ, введенные в действие с 1 января 2014 г., создают достаточно много проблем для субъектов Российской Федерации при определении общего объема и распределении дотаций на выравнивание БО МР (ГО), а также установлении нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты. При этом данные требования не гарантируют сохранения общего объема финансовой помощи рассматриваемым муниципальным образованиям, для чего, насколько можно судить, они были введены. Изменения БК РФ, предусматривающие определение общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной БО (по аналогии с тем, как это установлено в отношении субъектов Российской Федерации), могли бы снять методологические затруднения при распределении соответствующих дотаций, но не проблему роста общего объема дотаций при увеличении единых нормативов отчислений от налогов местным бюджетам.

Причина неудовлетворительного результата при использовании показателя БО для определения общего объема выравнивающих дотаций состоит в том, что в соответствии с БК РФ уровень БО — безразмерный показатель, который слабо реагирует на общее увеличение или уменьшение налоговых доходов МР или ГО, а средний уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований по налоговым доходам по определению всегда равен 1.

Для обеспечения гарантии адекватного изменения объема дотаций на выравнивание БО при изменении объемов и перечня налогов, зачисляемых в местные бюджеты, представляется целесообразным использовать показатель «уровень выравнивания финансовой обеспеченности» МР (ГО). Соответственно, в качестве показателя, который доводится до уровня выравнивания финансовой обеспеченности МР (ГО), можно предложить собственно уровень финансовой обеспеченности МР (ГО). Этот показатель должен определяться как объем налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом МР (ГО) исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Использование такого показателя, как уровень выравнивания финансовой обеспеченности, полностью решает проблему изменения структуры финансовой помощи, передаваемой на местный уровень, а также проблему обеспечения сбалансированности местных бюджетов в условиях неустойчивости их собственной доходной базы и не приводит к возникновению каких-либо проблем методологического характера в части распределения выравнивающих дотаций.

Новые требования к порядку определения общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО) также игнорируют изменения расходных обязательств муниципальных образований, которые не менее чем доходы влияют на возможность органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия по вопросам местного значения. Соответственно, учет этих изменений также должен присутствовать в требованиях к порядку определения общего объема дотаций на выравнивание БО.

Принимая во внимание все вышесказанное, предлагается следующая формулировка положения БК РФ, касающегося определения общего объема дотаций на выравнивание БО МР (ГО):

«Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и определяется исходя из необходимости достижения уровня выравнивания финансовой обеспеченности муниципальных районов (городских округов), установленного законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

При определении объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) на очередной финансовый год и плановый период размер указанного в абзаце первом настоящего пункта уровня выравнивания финансовой обеспеченности муниципальных районов (городских округов) устанавливается исходя из значения уровня выравнивания финансовой обеспеченности, установленного законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период, а также с учетом изменения общего объема расходных обязательств муниципальных районов (городских округов)».

2. ПРОБЛЕМА СОПОСТАВИМОСТИ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Еще одним вопросом, возникающим в связи с распределением выравнивающих дотаций, является выполнение требования БК РФ по обеспечению сопоставимости налоговых доходов МР и ГО при расчете их бюджетной обеспеченности. До 2013 г. проблем с обеспечением такой сопоставимости не было, поскольку норматив отчислений

от любого налога (не связанный с замещением дотаций) для городских округов был равен сумме нормативов отчислений, установленных для поселений и муниципальных районов. При распределении дотаций на выравнивание БО МР (ГО) к расчету принимались только налоги, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных районов, и только по тем нормативам, которые были установлены для бюджетов муниципальных районов. С 2013 г. норматив отчислений от налогов для городского округа может быть не равен сумме нормативов для поселений и муниципальных районов. Поэтому ответ на вопрос, какой норматив отчислений от налога для городского округа нужно использовать при оценке его налогового потенциала в целях распределения дотаций на выравнивание БО, неочевиден.

Ввиду отсутствия официальных рекомендаций на этот счет представляется целесообразным субъекту Российской Федерации самостоятельно определить, какие нормативы отчислений от таких налогов (по которым норматив для городского округа не равен сумме нормативов для поселений и муниципальных районов) для городского округа считать «поселенческими», а какие — «районными». Это разбиение должно быть одинаковым для всех городских округов субъекта Российской Федерации и должно применяться как при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, так и при расчете субсидий из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований в бюджет субъекта.

3. ПРОБЛЕМА ДВОЙНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ПОСЕЛЕНИЙ

В соответствии с БК РФ поселения могут получать дотации на выравнивание БО как из бюджетов субъектов Российской Федерации, так и из бюджетов муниципальных районов. При этом изначально из бюджетов субъектов размер дотации определялся исключительно исходя из численности жителей в расчете на одного жителя, а из бюджетов муниципальных районов — исходя из уровня БО поселений. Так как подушевая дотация практически не обладает выравнивающими свойствами (в смысле абсолютного сокращения различий уровней бюджетной обеспеченности поселений), то опасности возникновения двойного счета при распределении дотации из бюджета муниципального района не возникало. Эти две дотации практически не влияли друг на друга.

Затем дотации поселениям из бюджета субъекта Российской Федерации стало возможным распределять исходя из уровня БО поселений. И это было правильным решением, поскольку субъект Российской Федерации получил возможность использовать более эффективный инструмент выравнивания. Но при этом дотации из бюджета субъекта и бюджета муниципального района стали накладываться друг на друга в том смысле, что при распределении последней необходимо учитывать результаты распределения первой. Если этого не делать, может произойти двойное выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, в результате которого относительно бедные поселения окажутся в более выгодных условиях: они дважды получат деньги на одно и то же. Эта проблема вроде бы легко решается технически: нет ничего проще при распределении дотаций из бюджета муниципального района учесть дотацию из бюджета субъекта. Но формально этого делать нельзя, поскольку в соответствии с требованиями БК РФ при расчете БО поселений дотации учитываться не могут, а поселения не могут изменить свой порядок по росту бюджетной обеспеченности после распределения выравнивающей дотации из бюджета муниципального района. То есть статья 142.1 Бюджетного кодекса не претерпела изменений, логично вытекающих из изменений статьи 137, которые предусматривали бы возможность учета результатов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета субъекта Российской Федерации.

Данная проблема имеет два содержательных варианта решения[9]:

1. отменить требование статьи 142.1 БК РФ, в соответствии с которым «уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций из указанного фонда иного поселения, входящего в состав данного муниципального района, которое до распределения указанных дотаций имело более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности»;
2. уточнить определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселения. В качестве нового определения можно предложить следующее: «Расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением между объемом налоговых доходов, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), а также дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета субъекта Российской Федерации на одного жителя, и аналогичным показателем в среднем по поселениям данного муниципального района с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя».

Представляется также целесообразным отменить требование БК РФ, в соответствии с которым в случае наделения органов местного самоуправления МР государственными полномочиями по выравниванию БО поселений за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации объем соответствующих субвенций должен определяться исходя из численности жителей в расчете на одного жителя.

Таким образом, в Бюджетном кодексе Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений на уровне субъектов Российской Федерации накопилось определенное количество несогласованных моментов, которые необходимо устранить, сохранив, с одной стороны, содержательную составляющую изменений последних лет, а с другой — приведя их в соответствие с другими положениями Бюджетного кодекса, касающимися регулирования смежных вопросов. Представляется, что такая работа будет проведена в рамках планируемой подготовки новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Библиография

1. Федеральный закон от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014).
3. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».
4. Назаров В. С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. — РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, 2013.

[9] *Тривиальным вариантом является отказ субъектов Российской Федерации от прямого предоставления дотаций на выравнивание БО поселений из бюджета субъекта Российской Федерации исходя из уровня БО поселений, но его реализация не дает возможности повысить эффективность выравнивания БО поселений.*

УДК 351.72

***Ключевые слова**:*
финансовый контроль,
кодекс финансового контроля,
система государственного контроля,
правовая основа, Счетная палата,
Росфиннадзор

***Л. Н. Овсянников**, к. э. н.,*
вед. науч. сотр. Центра международных финансов
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: lovsyannikov@nifi.ru**)*

О единой правовой основе финансового контроля

Правительство страны по поручению Президента Российской Федерации В. В. Путина готовит Концепцию повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Одним из основных ее положений будет установка на формирование единой правовой основы деятельности контрольных и надзорных органов[1].

В связи с этим представляет большой интерес предложение о разработке и принятии Федерального закона «О системе государственного контроля», изложенное в докладе Института государства и права РАН на Международной конференции в РСПП «Система государственного контроля в сфере экономической деятельности: зарубежный опыт и пределы его применения в России» в ноябре прошлого года. Авторы видят новый закон как конкретизацию предлагаемого ими «закрепления в Конституции Российской Федерации статуса вневедомственного государственного контроля в качестве самостоятельной (четвертой) ветви государственной власти»[2].

В развитие норм названного акта авторы доклада полагают целесообразным одновременно подготовить и принять ряд специализированных законов, первым из которых назван Федеральный закон «О финансовом контроле». Он предусматривает единые принципы и процедуры финансового контроля всех уровней и видов, т. е. будет выступать в качестве единой правовой основы контрольной деятельности государства и уполномоченных им органов в финансовой сфере.

Инициатива необходимости разработки такого закона проявлена не впервые. В 2008 г. ее обосновал Е. М. Гутцайт, предложивший «ввиду большой общности

---

[1] *Совещание по вопросам совершенствования государственного контроля / Официальный сайт Президента России (http://state.kremlin.ru/administration/19862).*

[2] *Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее развития / Институт государства и права РАН (http://www.igpran.ru/public/events/07.11.2013/Doklad.IGP.pdf).*

различных видов финансового контроля и их проблем» подготовить закон «широкого плана, охватывающий весь финансовый контроль (с примерным названием «О финансовом контроле»)»[3]. За прошедшие годы актуальность этой задачи возросла, о чем не раз писали другие специалисты, в их числе и автор этой статьи, предлагавший принять Кодекс финансового контроля Российской Федерации[4]. Некоторые коллеги полагают необходимым первоначально сформировать Концепцию финансового контроля[5].

Тут может возникнуть вопрос о том, что педалирование необходимости принятия одного из профильных законов в условиях, когда остаются нерешенными общие проблемы организации и систематизации государственного контроля в целом, преждевременно. Но если предметно рассмотреть, как обстоят дела с правовым обеспечением контрольной деятельности в финансовой сфере, то на первый план выдвигается насущная необходимость заняться его упорядочением. Надо иметь в виду и то, что подготовка любого документа требует времени. Поэтому предложение о разработке проекта федерального закона о финансовом контроле нужно рассматривать не с точки зрения временных рамок, а с точки зрения необходимости данного документа и обеспечения его должного качества.

Экономическая наука давно пришла к пониманию того, что «в обществе, где экономическая деятельность строго подчинена денежным мотивам, господство этих мотивов в отношениях между хозяйственной фирмой и государством представляется нормальным»[6]. Финансовая сфера обеспечивает денежными ресурсами (в наличной и безналичной форме) всех, кто так или иначе связан с рынком: граждан, организации, государство. Отсюда и роль финансового контроля как одного из обязательных инструментов проведения активной экономической политики государства.

С точки зрения экономической природы и предметной направленности финансовый контроль, осуществляемый в рамках государства, можно с некоторой долей условности разделить на три основных вида или блока: государственный и муниципальный финансовый контроль, аудиторская деятельность, внутренний финансовый контроль. Каждый блок имеет свою организационную структуру и свои составляющие. Тем не менее между ними нет границ, напротив, блоки взаимосвязаны. Обязательность их взаимодействия определяется тем, что в целом финансовый контроль — объективная составляющая экономики страны.

Чтобы контроль носил конструктивный характер, успешно решал свою задачу, способствовал экономическому росту, государство его институциализирует, создает правовую основу, т. е. определяет, что оно контролирует само, силами своих учреждений, а что поручает другим организациям, но по установленным властью правилам. «Главная роль, которую институты играют в обществе, заключается в уменьшении неопределенности путем установления устойчивой (хотя необязательно эффективной) структуры взаимодействия между людьми»[7].

---

[3] *Гутцайт Е. М. Финансовый контроль: концепция и проблемы. — М.: АБиК, 2008. — С. 80.*

[4] *Овсянников Л. Н. Становление государственного финансового контроля: продолжение темы // Финансы. — 2013. — № 10. — С. 54.*

[5] *Арабян К. К. Единая концепция финансового контроля в Российской Федерации // Аудитор. — 2014. — № 2.*

[6] *Гэлбрейт Д. К. Новое индустриальное общество. — М.: Прогресс, 1969. — С. 353.*

[7] *Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — С. 21.*

Сегодня единой правовой основы финансового контроля, устойчивой структуры взаимодействия организаций, участвующих в контрольной деятельности, в стране нет. Аспекты финансового контроля в большей или меньшей степени регулируют несколько десятков федеральных законов. А для перечисления подзаконных актов этой направленности не хватило бы количества страниц, отведенных для этой статьи. Между собой действующие акты увязаны слабо и скоординированы недостаточно, их нормы нередко противоречивы. Только в прошедшем году в набор законов, посредством которых государство регулирует контрольную деятельность в финансовой сфере, добавлены еще четыре существенных документа.

Вступили в силу федеральные законы «О бухгалтерском учете» от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ (действует с 1 января 2013 г.), «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ, «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ. Они, как и их многочисленные предшественники, не отличаются необходимой взаимной увязкой, которая ввиду направленности новых актов должна была бы рассматриваться при их принятии как обязательная.

К названным примыкает Федеральный закон «О парламентском контроле» от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ. Он относится в основном не к финансовой сфере, но вносит свою лепту и в разнообразие проявлений финансового контроля. Закон провозгласил Счетную палату РФ субъектом парламентского контроля, регламентировал осуществление палатами Федерального собрания парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений, формы контроля парламентариев за деятельностью Банка России. Установив, что парламентский контроль за бюджетом включает предварительный, текущий и последующий контроль, законодатели не посчитались с тем, что из действующей редакции Бюджетного кодекса текущий контроль расходования бюджетных средств исключен.

Появление новых актов не только не устраняет неупорядоченность действующих норм, но порой и усугубляет ее. Основные недостатки законодательных актов, регламентирующих контроль, — бессистемность и противоречивость правовых требований, отсутствие некоторых необходимых норм, определений, понятий, аморфность формулировок, неправомерность употребления в разных значениях одних и тех же терминов. Все это в конечном счете прямо влияет на качество финансового контроля, деформирует его практику, снижает оперативность и результативность.

В первую очередь данная ситуация связана с тем, что финансовый контроль как функция государства слабо отражен в Конституции РФ. Там определены только цель образования Счетной палаты РФ и способ ее формирования. Все остальное, что нужно было бы сказать о контроле в финансовой сфере, растворено в таких более общих понятиях, как финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование. В то же время в самостоятельный предмет ведения Российской Федерации выделен бухгалтерский учет, хотя он важен не столько сам по себе, сколько в качестве документальной основы для финансового контроля.

Сказанное не следует понимать как призыв к незамедлительному внесению поправок в Конституцию. Но при закреплении в ней предлагаемого правоведами статуса государственного контроля в качестве самостоятельной ветви власти пробел в отношении финансового контроля легко устраним.

Отсутствие конституционных норм позволяет в законодательных и иных правовых актах формулировать требования к финансовому контролю не в соответствии

с установками основного закона, а узкофункционально, приспосабливая их к целевой направленности конкретного документа. Или, что еще хуже, — в рамках специфических представлений его составителей. Возникает возможность использования понятий, вообще не имеющих установленного правового определения, разного толкования одних и тех же требований и терминов в различных документах и, как следствие, произвольного применения действующих норм и правил при проведении контрольных мероприятий. В основных блоках финансового контроля влияние отсутствия его единой правовой базы проявляется в неодинаковой степени, но всякий раз деструктивно, начиная с формулировок и кончая изъянами в проведении контрольных мероприятий, в оценке их результатов.

СИСТЕМА ГФК В ПРАВОВЫХ АКТАХ

В публикациях, отечественной управленческой практике распространено употребление понятия «система государственного финансового контроля» (далее — система ГФК). На самом деле в настоящее время в стране организационно-правовая конструкция, которую можно было бы правомерно считать системой ГФК, отсутствует.

Для сравнения укажем, что Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ в качестве одного из основных принципов этой деятельности устанавливает «единство системы валютного регулирования и валютного контроля» (ст. 3, п. 4). Здесь налицо все основные составляющие системы: правовая база, органы контроля, формы и методы его осуществления.

То, что именуется системой ГФК, на самом деле представляет собой совокупность обособленных контрольно-надзорных органов различных ветвей власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации. Каждый из этих органов действует по-своему, на основании законодательных и других нормативных правовых актов, регламентирующих именно его функции и полномочия (закон о Счетной палате РФ, Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) и т. д.). Ни один из подготовленных в первые постсоветские годы (в т. ч. с участием нашего института) проектов федерального закона о ГФК так и не стал законом.

Более того, в действующем законодательстве до сих пор окончательно не определено, что такое ГФК. В нынешней редакции Бюджетного кодекса РФ (ст. 265, п. 1) реализована по существу ограничительная трактовка ГФК. Согласно ей ГФК представляет собой контрольную деятельность государства исключительно в бюджетной сфере. Такой подход ограничивает контрольные возможности власти и не совпадает с определением содержания ГФК, данным в Указе Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля» от 27 июля 1996 г. № 1095, не корреспондируется с лучшим опытом развитых государств, нормами Лидской декларации.

То, что регламентирует БК РФ в качестве контрольной деятельности законодательной и исполнительной власти, формируемых ими органов контроля в бюджетной сфере, следовало бы именовать бюджетным контролем. Однако это понятие официально, как правило, не употребляется. Более того, из состава государственного и муниципального финансового контроля исключена внутренняя контрольная деятельность главных администраторов бюджетных средств (ст. 160.2-1 БК РФ), которые в подавляющем большинстве являются исполнительными органами государственной власти и муниципалитетов.

Отсутствие определения ГФК приводит к тому, что установленного законодательством перечня его органов в современном виде не существует. Он есть только в упомянутом Указе Президента РФ 1996 г. Назначение, функции и полномочия государственных финансово-контрольных органов устанавливаются в различных актах по-разному.

В БК РФ Росфиннадзор определен как орган государственного финансового контроля (ст. 157, п. 1). А Положение о Росфиннадзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2014 г. № 77, представляет его как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенные Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Дальнейшее знакомство с Положением показывает, что функции надзора службе на самом деле не предписаны. В перечне полномочий Росфиннадзора и других разделах документа употребляется только термин «контроль». Одновременно подчеркнем, что содержательная разница между понятиями «контроль» и «надзор» действующим законодательством не установлена ни в финансовой, ни в других сферах.

Остается нерешенным вопрос, являются ли видами ГФК налоговый, валютный, таможенный контроль. На неправомерность исключения их из ГФК исследователи указывали неоднократно. Например, В. В. Бурцев писал, что, поскольку деятельность специализированных по этим направлениям контрольных органов представляет собой проверку «соблюдения отдельных финансовых норм, действующих в различных отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ, нет оснований для исключения их из системы ГФК»[8].

Нет достаточной ясности и в том, как ГФК соотносится с банковской системой, с ее собственными нормами контроля и надзора, установленными соответствующим разделом законодательства.

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В действующей редакции БК РФ и новом законе о Счетной палате РФ от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ст. 2) Счетная палата определена как «высший орган внешнего государственного аудита (контроля)». А определения, что такое государственный аудит, в отечественных законодательных актах нет. Однако Стандарт государственного аудита СГА 201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета», утвержденный Коллегией Счетной палаты (протокол от 28 июня 2013 г. № 30К (921)), ставит знак равенства между аудитом и ГФК. Документ сообщает, что «предварительный аудит формирования федерального бюджета является формой государственного финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой в рамках единой системы контроля формирования и исполнения федерального бюджета»[9].

---

[8] *Бурцев В. В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. — М.: ИТК «Дашков и КО», 2002. — С. 81.*

[9] *Стандарт государственного аудита СГА 201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета» / Счетная палата Российской Федерации (http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/sga_201-tree_files-fl-770.pdf).*

Такая трактовка не соответствует ни экономической природе названных разновидностей финансового контроля, ни нормам действующего законодательства.

Со своей стороны, аудиторский блок является, пожалуй, наиболее упорядоченной и систематизированной разновидностью финансового контроля в РФ. Его правовые основы установлены Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об аудиторской деятельности». Аудиторская деятельность (аудиторские услуги) определена в законе (ст. 1) как деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих ему услуг. Осуществляют ее аудиторские организации и индивидуальные аудиторы.

Сам аудит, согласно закону, — независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Аудиторская деятельность не подменяет контроля достоверности отчетности, осуществляемого в соответствии с законодательством страны уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления.

Существуют два основных вида аудита — обязательный и добровольный. Требования к порядку осуществления аудиторской деятельности определяют федеральные стандарты аудиторской деятельности, а также стандарты аудиторских организаций. Стандарты также регулируют некоторые иные вопросы, предусмотренные законом об аудите. Если строго следовать этому закону, то использование основной терминологии аудиторского блока финансового контроля в других его блоках, тем более без содержательного правового определения используемых терминов, неправомерно.

Однако это, как уже показано применительно к ГФК, практикуется. Представлен термин «аудит» в БК РФ и в другом смысле, также отличающемся от того, что определено в законе «Об аудиторской деятельности». Статья 160.2-1 Кодекса устанавливает, что главные администраторы (администраторы) бюджетных средств осуществляют на основе функциональной независимости внутренний финансовый аудит прежде всего в целях оценки надежности внутреннего финансового контроля и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности. Кроме того, цель этого внутреннего аудита — подтверждение достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета, установленным Минфином России, и подготовка предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств. И функциональная независимость аудита в этом случае вовсе не та, что предусматривает закон «Об аудиторской деятельности».

Таким образом, термин «аудит» в различных правовых актах контрольно-финансовой направленности имеет разное содержание. И определяется оно не тем смыслом, который заложен в термин изначально, а зависит от предшествующего ему прилагательного.

Здесь есть проблема, связанная как с латинским происхождением этого слова, так и со сложившимся его использованием применительно к разным видам деятельности. Вполне определенно говорят, к примеру, об экологическом аудите. Но поскольку в стране действует федеральный закон, содержательно с экономической и правовой точки зрения определяющий, что такое аудит и аудиторская деятельность, полезно было бы, используя богатство русского языка и специфику международной терминологии, разобраться в различиях частнопредпринимательской аудиторской деятельности и государственного контроля.

НОРМАТИВНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ

Еще один крупный блок финансового контроля — внутренний контроль. В отечественных условиях осуществление внутреннего контроля экономическими субъектами стало общеобязательным только в текущем году с вступлением в силу нового закона «О бухгалтерском учете». Прежде в нормативно-правовых документах разного уровня, начиная в ряде случаев с федеральных законов, некоторые организации обязывали осуществлять внутренний контроль применительно к направлениям их деятельности. В то же время в отдельных подзаконных актах ситуация отображалась таким образом, будто бы внутренний контроль уже существует во всех без исключения организациях. Статья 19 нового закона о бухучете установила, что:

«1. Экономический субъект обязан организовать и осуществлять внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни.

2. Экономический субъект, бухгалтерская (финансовая) отчетность которого подлежит обязательному аудиту, обязан организовать и осуществлять внутренний контроль ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской (финансовой) отчетности (за исключением случаев, когда его руководитель принял обязанность ведения бухгалтерского учета на себя)»[10].

Значение вновь введенной нормы определяется, во-первых, ее жесткой обязательностью, характерной далеко не для всех отечественных законодательных актов, регулирующих отношения в области финансового контроля; во-вторых, тем, что действие закона о бухучете распространяется практически на все экономические субъекты.

Вместе с тем формулировка нормы сразу вызвала справедливые упреки специалистов. «Ни что такое внутренний контроль, ни как его организовать, в Законе не говорится. То есть обязанность вроде бы есть, а что именно нужно сделать — непонятно»[11]. Более того, экономические субъекты поставлены в заведомо неодинаковое положение. Все должны контролировать совершаемые факты хозяйственной жизни, а ведение бухучета и составление отчетности проверять нужно только тем, чья отчетность подлежит обязательному аудиту. Такая разорванность не оправдана ни назначением бухгалтерского учета, ни экономической природой внутреннего финансового контроля.

Факты, то есть содержание хозяйственной жизни, невозможно контролировать и оценивать без понимания того, как — полно, неполно, достоверно или нет — результаты финансово-хозяйственной деятельности отражены в бухгалтерской (финансовой) отчетности организации. А оценка достоверности отчетности без проверки (в необходимых случаях ревизии) и оценки всего массива фактов хозяйственной жизни или обоснованно достаточной его части тоже будет бездоказательной. Возникает риск проглядеть недостоверность отчетности, к примеру, из-за того, что в ней не отражены изменения финансовых результатов, произошедшие в связи с совершением каких-либо неправомерных действий.

То, что сказано в п. 2 статьи 19 закона о бухучете, само по себе правильно. Но место этому требованию не в законе, а в методических рекомендациях по его

---

[10] *Федеральный закон Российской Федерации от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Российская газета — Федеральный выпуск № 5654.*

[11] *Сухарева О. А. О внутреннем контроле // Главная книга. Конференц-зал. — 2012. — № 12 (http://www.audit-it.ru/articles/account/buhaccounting/a6/530377.html).*

выполнению: организация должна быть уверена в достоверности своей отчетности прежде, чем ее положат для проверки на стол внешнему аудитору. А закон должен регулировать внутренний контроль, осуществляемый экономическим субъектом, как целостный процесс, который начинается проверкой фактов, а завершается оценкой отчетности.

Названные недостатки правовых актов имеют негативные практические последствия. Так, до сих пор нет единого перечня видов финансовых нарушений. Даже два ведущих органа ГФК — Счетная палата Российской Федерации и Росфиннадзор — представляют виды выявленных ими нарушений по-разному, хотя предмет их контрольной деятельности один и тот же. Они проверяют формирование и расходование средств федерального бюджета, работу занятых этим органов исполнительной власти.

Счетная палата называет следующие виды нарушений:

— нарушения законодательства, устранение которых требует возмещения бюджетных средств;

— нарушения бюджетного законодательства;

— нарушения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах;

— нарушения законодательства о бухгалтерском учете и финансовой отчетности;

— нарушения законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд;

— нарушения при распоряжении и управлении государственной собственностью;

— несвоевременная передача пенсионных накоплений в доверительное управление управляющим компаниям и в негосударственные пенсионные фонды;

— иные нарушения, выявленные при использовании средств бюджетной системы;

— нецелевое использование средств бюджетной системы[12].

Росфиннадзор же ограничивается такими нарушениями, как:

— неправомерное расходование денежных средств и материальных ресурсов, в т. ч. нецелевое использование бюджетных средств;

— неэффективное использование материальных ресурсов и денежных средств;

— недопоступление налоговых и неналоговых платежей в бюджеты различных уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

— расхождение фактического наличия денежных средств и материальных ресурсов с данными бухгалтерского учета;

— нарушения порядка ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и отчетности;

— нарушения порядка учета государственного имущества и ведения реестра государственного имущества;

— другие нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере[13].

В целом вся эта чересполосица и неувязки мешают достижению конечной цели финансового контроля, которая во всех его разновидностях одна: своевременное выявление нарушений законности в использовании финансов и управлении ими, с тем чтобы устранить негативные последствия и предотвратить нарушения в дальнейшем. В экономике финансовый контроль должен способствовать наиболее рациональному

---

[12] *Итоги работы Счетной палаты Российской Федерации за 2012 год (http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/report-2012-1-tree_files-fl-657.pdf).*

[13] *Сведения о результатах исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и ее территориальными органами государственной функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере за первое полугодие 2013 года / Росфиннадзор (http://rosfinnadzor.ru/html/prikaz/pr.pdf).*

использованию денежных и материальных ресурсов в интересах общества и каждого гражданина независимого от того, олигарх он или рядовой налогоплательщик.

У всех финансовых контролеров два основных способа решения стоящей перед ними задачи — ревизия и проверка. Каждый из них — государственный инспектор, частный аудитор, внутренний контролер — должен быть профессионалом, владеть навыками правильного применения норм законодательства, знать свойства объекта контроля. По времени осуществления любой вид контроля может быть предварительным, текущим и последующим. Любое контрольное мероприятие заканчивается оценкой положения дел на объекте контроля. Ее обсуждают с руководством объекта, докладывают тому, кто назначил мероприятие. Все это признаки финансового контроля как единого вида экономической деятельности, требующей единой правовой основы.

Текущее состояние финансового контроля, напротив, характеризуется отсутствием обязательных для всех органов контроля принципов деятельности, их четкого взаимодействия и даже наличием трений между ними. Происходит дублирование контрольных мероприятий, которые проводятся слишком часто, увлечение проверяющих формальными аспектами деятельности объектов контроля, что мешает выявлению нарушений, наносящих реальный ущерб. Распространен узковедомственный подход к квалификации финансовых контролеров и ее повышению, расплывчатость критериев профессиональной ответственности контролеров всех рангов.

В заключение уместно напомнить, что «...контроль — функция всегда конфликтная, поскольку связана с несовпадением и даже противопоставлением интересов субъектов, находящихся в отношениях «контролер — подконтрольный»[14]. Интересы у подконтрольных субъектов тоже могут быть вполне законными. Об этой стороне дела сегодня (за редким исключением) при формировании правовых норм финансового контроля вспоминают мало.

Существует Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», но его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, при проведении финансового контроля не применяются. И это еще один довод в пользу разработки и принятия Кодекса финансового контроля Российской Федерации, который стал бы единой правовой основой этой деятельности в современных условиях и в некоторой перспективе, регламентировал бы права и обязанности всех его участников. Кодекс должен упорядочить организацию и осуществление финансового контроля в стране на основе единых требований с учетом специфических особенностей его разновидностей.

Говорить о конструкции Кодекса, основных его разделах, полном содержании еще рано. Нужно лишь признать необходимость нового акта. Для подготовки проекта Кодекса с его последующим широким публичным обсуждением следовало бы сформировать распоряжением Правительства РФ группу квалифицированных специалистов — практиков и ученых, но не при каком-то из ведомств, специализирующихся на финансовом контроле либо являющихся одним из его основных объектов, а при научном или высшем учебном учреждении финансово-экономического профиля.

---

[14] *Институциональные аспекты бухгалтерского учета и контроля. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2009. — С. 275.*

Библиография

1. Федеральный закон Российской Федерации от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Российская газета — Федеральный выпуск № 5654.
2. Совещание по вопросам совершенствования государственного контроля [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: http://state.kremlin.ru/administration/19862.
3. Стандарт государственного аудита СГА 201 «Предварительный аудит формирования федерального бюджета» [Электронный ресурс] / Счетная палата Российской Федерации. — Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/sga_201-tree_files-fl-770.pdf).
4. Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее развития [Электронный ресурс] / Институт государства и права РАН. — Режим доступа: http://www.igpran.ru/public/events/07.11.2013/Doklad.IGP.pdf.
5. Арабян К. К. Единая концепция финансового контроля в Российской Федерации // Аудитор. — 2014. — № 2.
6. Бурцев В. В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. — М.: ИТК «Дашков и КО», 2002.
7. Гутцайт Е. М. Финансовый контроль: концепция и проблемы. — М.: АБиК, 2008.
8. Гэлбрейт Д. К. Новое индустриальное общество. — М.: Прогресс, 1969.
9. Институциональные аспекты бухгалтерского учета и контроля. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2009.
10. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
11. Овсянников Л. Н. Становление государственного финансового контроля: продолжение темы // Финансы. — 2013. — № 10.
12. Итоги работы Счетной палаты Российской Федерации за 2012 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/report-2012-1-tree_files-fl-657.pdf.
13. Сухарева О. А. О внутреннем контроле [Электронный ресурс] // Главная книга. Конференц-зал. — 2012. — № 12. — Режим доступа: http://www.audit-it.ru/articles/account/buhaccounting/a6/530377.html
14. Сведения о результатах исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора и ее территориальными органами государственной функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере за первое полугодие 2013 года [Электронный ресурс] / Росфиннадзор. — Режим доступа: http://rosfinnadzor.ru/html/prikaz/pr.pdf.

УДК 338.23:336.74

Ключевые слова:
монетарная сфера, экономическая интеграция, единое экономическое пространство (ЕЭП), Евразийский экономический союз (ЕАЭС), денежно-кредитная политика, финансовая система, денежно-кредитная система, платежная система

***М. А. Абрамова**, к. э. н., проф., зав. кафедрой «Денежно-кредитные отношения и монетарная политика» Финансового университета при Правительстве РФ (**e-mail: dko@fa.ru**)*

Оценка возможности координации государственной денежно-кредитной политики стран ЕЭП

Формирование единой экономической политики выступает одним из приоритетных направлений, которыми руководствуются государства — участники Единого экономического пространства (ЕЭП) (с 1 января 2015 г. — Евразийский экономический союз, ЕАЭС). Цель единой экономической политики — создание благоприятных условий для повышения внутренней устойчивости экономик участников ЕЭП, гармонизации законодательства России, Казахстана и Беларуси и углубления экономической интеграции.

Важнейшая часть экономической политики — денежно-кредитная политика. В условиях возрастания роли монетарных факторов развития экономики, необходимости решения задачи по формированию, функционированию и регулированию интегрированного финансового рынка актуальным и важным представляется поиск возможностей гармонизации денежно-кредитной политики стран ЕЭП. В программных документах ЕЭП отмечена необходимость координации как законодательства в этой области, так и инструментов монетарной политики. Чтобы наметить пути интеграции и гармонизации, мы должны понимать, как взаимодействуют между собой монетарные сферы России, Казахстана и Беларуси, как соотносятся их банковские системы, в т. ч. принципы деятельности центральных банков. В табл. 1 представлен сравнительный анализ основных параметров денежно-кредитной политики трех стран на 2014–2016 гг.

Таблица 1

Основные параметры денежно-кредитной политики стран ЕЭП

	Россия	Казахстан	Беларусь
Цель денежно-кредитной политики	Завершение перехода к таргетированию инфляции в 2015 г., что предопределяет связь задач денежно-кредитной политики как части экономической политики с задачами современного этапа экономического развития России — обеспечение устойчивого и сбалансированного экономического роста и поддержание финансовой стабильности. При этом инфляция в России определяется в основном немонетарными факторами.	Обеспечение стабильности цен в стране. Влияние монетарных факторов на формирование инфляционных процессов в Казахстане оценивается как минимальное.	Стратегическая направленность на поддержание ценовой стабильности как основы для экономического роста и сбалансированного развития экономики страны и финансовой стабильности. Влияние монетарных факторов на инфляцию незначительное.
Курсовая политика	Сокращение в среднесрочной перспективе присутствия Банка России на внутреннем валютном рынке и переход с 2015 г. к плавающему валютному курсу. При этом Банк России допускает проведение валютных интервенций в целях поддержания финансовой стабильности, но отмечает, что объем валютных интервенций будет корректироваться с учетом движения средств суверенных фондов и факторов формирования ликвидности банковского сектора.	Курсовая политика — в рамках режима управляемого плавания. По мере развития трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики и сужения спреда рыночных процентных ставок по всей кривой доходности присутствие Национального банка Республики Казахстан на внутреннем валютном рынке будет в перспективе сокращаться.	Нет данных
Регулирование ликвидности	Повышение действенности процентного канала трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики, приоритет процентной политики.	В зависимости от реализации того или иного сценарного варианта развития экономики Национальный банк Республики Казахстан будет проводить операции по предоставлению или изъятию тенговой ликвидности на денежном рынке. Политика процентных ставок Национального банка Республики Казахстан будет согласована с мерами валютной политики.	Национальный банк продолжит регулировать ликвидность в банковской системе посредством использования стандартных инструментов, обеспечивая достижение цели денежно-кредитной политики. Сохраняются рыночные условия предоставления денежных средств банкам.
Ставка рефинансирования	Ставка рефинансирования ориентирована на инфляцию, введена ключевая ставка процента.	Низкие темпы инфляции послужили основанием для последовательного снижения официальной ставки рефинансирования.	Ставка рефинансирования ориентирована на инфляцию.

	Россия	Казахстан	Беларусь
Разработка денежной программы	В зависимости от уровня цены на нефть на мировых энергетических рынках по состоянию на начало года.	Ключевым критерием разделения на сценарные варианты является среднегодовой уровень мировых цен на нефть.	Нет данных
Взаимодействие с финансовой политикой	Успешность реализации денежно-кредитной политики зависит как от состояния финансовых рынков, расширения их емкости, развития инфраструктуры, совершенствования платежной системы Банка России, так и от состояния государственных финансов. Обоснованно подчеркивается необходимость взаимодействия денежно-кредитной политики с бюджетной политикой государства, с политикой в области регулирования финансового рынка России в целом.	Обеспечивая ценовую стабильность, денежно-кредитная политика будет одновременно повышать стабильность финансового сектора. Предусматривается возможность использования механизмов финансирования банков на рыночных принципах посредством приобретения накопительными пенсионными фондами выпускаемых банками среднесрочных облигаций в тенге. Участие Национального банка Республики Казахстан в реализации данных механизмов будет носить косвенный характер в части определения направлений макропруденциального регулирования банков и накопительных пенсионных фондов.	Важным направлением развития финансового рынка станет создание институциональной среды, содействующей привлечению долгосрочных инвестиций и формированию институтов, осуществляющих трансформацию внутренних сбережений в долгосрочные финансовые инструменты.
Взаимодействие с банковской политикой	Не уделено должного места проблемам развития банковского сектора и системы надзора, что на фоне отзыва значительного количества лицензий на банковскую деятельность в 2013 г. свидетельствует о недостаточной эффективности этого важного для обеспечения финансовой стабильности направления регулирования монетарной сферы.	Стабильное функционирование банковского сектора, а также рост кредитной активности будут способствовать дальнейшему развитию и расширению действующих государственных программ по кредитованию приоритетных секторов экономики, перечень которых определяется Правительством Республики Казахстан.	Банковское кредитование будет осуществляться с учетом наращивания ресурсной базы банков и необходимости поддержания макроэкономической сбалансированности экономики. Объемы и источники финансирования государственных программ и мероприятий по развитию кредитования будут сбалансированы с ресурсными возможностями экономики.
Ориентация на интеграцию в рамках ЕЭП	В документе, определяющем основные направления единой государственной денежно-кредитной политики в России, нет специального раздела, посвященного вопросам координации монетарной политики стран ЕЭП.	В документе, определяющем основные направления денежно-кредитной политики Республики Казахстан, отмечается, что применение тех или иных мер денежно-кредитной политики будет осуществляться Национальным банком Республики Казахстан с учетом интеграционных процессов, происходящих в рамках ЕЭП.	В документе, определяющем основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь, специально отмечено, что будет продолжена работа по реализации мероприятий по интеграции банковских систем Республики Беларусь и Российской Федерации в рамках Союзного государства, а также банковских систем стран Таможенного союза и ЕЭП.

Составлено автором по данным сайтов Банка России (http://www.cbr.ru), Национального Банка Республики Казахстан (http://www.nationalbank.kz), Национального банка Республики Беларусь (http://www.nbrb.by)

Из данных табл. 1 можно сделать вывод, что основные параметры государственной денежно-кредитной политики стран ЕЭП во многом совпадают, что делает возможной их гармонизацию.

Развитие интеграционных процессов в монетарной сфере стран ЕЭП, несомненно, снизит внешние для этих стран риски мировой финансовой системы в силу их диверсификации, уменьшит зависимость состояния их экономик от мировой, приведет к формированию конкурентной среды в монетарной сфере. Вместе с тем следует понимать, что это длительный и сложный процесс, требующий согласования как юридических терминов и конструкций, касающихся монетарной сферы экономик стран ЕЭП, так и политических и экономических вопросов.

Об этом свидетельствует опыт европейской экономической интеграции, начавшийся с подписания в 1992 г. Маастрихтского договора. Монетарная интеграция — это высшая, а не начальная форма экономической интеграции. Эффекты интеграции в денежно-кредитной сфере будут достигнуты в том случае, если ее гармонизация станет базироваться на устойчивости и интегрированности реальной экономики стран ЕЭП. И, наоборот, нарушение или «политическое стимулирование» развития интеграционных связей приведет к ослаблению экономической позиции стран-участниц на мировом рынке.

Сегодня, например, практически забыт опыт формирования и использования международной коллективной валюты стран — членов Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) — «переводного рубля». Средства в этой валюте могли использоваться каждой страной для безналичных расчетов и платежей в любой стране — участнице Соглашения членов СЭВ о многосторонних расчетах в переводных рублях. Основным источником средств в переводных рублях для каждой страны являлся экспорт ее товаров и услуг в страны — участницы многосторонних расчетов, а также кредиты, предоставляемые Международным банком экономического сотрудничества стран — членов СЭВ (МБЭС) и Международным инвестиционным банком (МИБ) в этой валюте.

Введение переводного рубля в расчеты и платежи между странами — членами СЭВ, использование его в рамках компенсационного кредитования базировалось на развитых отношениях и эффектах международной специализации и кооперирования производства бывших социалистических стран. Оставляя в стороне политические аспекты СЭВа, можно констатировать, что именно эффекты международной экономической интеграции приводили к эффектам валютной интеграции.

И, наоборот, формирование формальных институциональных образований в монетарной сфере, без объективной экономической основы, т. е. закрепление только формальных регламентов, приводит к слабости и ограниченности отдельных ее инструментов. В связи с этим следует привести пример использования специальных прав заимствования (SDR — special drawing rights). В 1976 г. Временный комитет МВФ, принимая поправки к уставу МВФ, констатировал, что главным измерителем стоимости и базой международной валютной системы станут SDR. Однако эта новая международная валюта не получила широкого признания и используется в основном для внутренних расчетов в рамках МВФ. Кроме того, курс SDR рассчитывается на основе лишь четырех валют (доллара США, евро, английского фунта стерлингов и японской иены) и не учитывает, например, сложившуюся роль стран БРИКС в мировой экономической системе. Возможное расширение основы расчета курса SDR принципиально не меняет сущностные характеристики данной

валюты как международного расчетного и платежного средства, как формального институционального образования.

Следует при этом заметить, что жизнеспособные (эффективные для экономики) формальные институциональные образования формируются на основе неформальных общественных соглашений, традиций, которые, в свою очередь, возникают в результате объективных экономических процессов, прежде всего в секторе реальной экономики. Иными словами, если у экономических субъектов — участников рынка нет мотивации к тому или иному объединению, то никакие формальные институты не смогут стимулировать этот процесс.

Таким образом, для формирования и реализации гармонизированной денежно-кредитной политики необходимо установление устойчивых интеграционных связей в реальной экономике как основы интеграции в монетарной сфере.

29 мая 2014 г. в Астане президенты Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации подписали договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), который реально начнет существовать после ратификации его парламентами стран с 1 января 2015 г. Функционирование ЕАЭС следует на данный момент рассматривать как форму высшей стадии интеграционного процесса на постсоветском пространстве, начатого Россией, Казахстаном и Беларусью в 2009 г. Ранее начал действовать Таможенный союз, потом — Единое экономическое пространство, теперь — ЕАЭС. Вместе с тем договор о Евразийском экономическом союзе пока не предусматривает единой монетарной политики. Речь идет лишь о регламентации рынка свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, согласовании или унификации регулирования в 19 сферах экономики, причем рынок углеводородов планируется либерализовать лишь к 2025 г.

Такое постепенное развитие процесса интеграции оправдано опытом интеграционных процессов в мировой экономике. Формирование, например, интегрированной монетарной политики, основанной только на формализованных соглашениях или под воздействием политических факторов, а не на единой интегрированной экономике, может привести к большим дисбалансам в денежной, финансовой и кредитной системах. Основой финансовых и валютных проблем выступают проблемы в реальной экономике. Функциональные подсистемы экономики (финансовая, кредитная, банковская, валютная и т. п.) производны от реального сектора экономики, при этом оказывают взаимообратное существенное влияние на него. Опыт последних финансово-экономических кризисов показал, что истоки финансовых кризисов лежат именно в сфере реальной экономики. В связи с этим актуальная научно-практическая проблема — выявление нового качества координации функционирования денежной, кредитной, финансовой, платежной систем с целью поиска оптимальных инструментов и методов монетарного регулирования экономик стран — участниц интеграционного процесса.

Теоретической основой координации функционирования денежно-кредитной, финансовой, платежной систем являются имманентно присущие любой экономической системе отношения взаимодействия. Поскольку отношения между функциональными системами выступают как отношения взаимосвязи и взаимодействия, их можно формализовать в виде следующей матрицы (табл. 2). В квадрантах матрицы отражены особенности этих взаимосвязей (отношения показаны как отношения между X и Y), что позволяет конкретизировать особенности монетарных процессов с целью разработки практических рекомендаций по усилению их стимулирующего воздействия на модернизационные процессы в экономике.

Таблица 2

Матрица взаимодействия различных функциональных макроэкономических систем в рамках общей экономической системы

		Платежная система (ПС)	Денежно-кредитная система	Финансовая система
		Y1	Y2	Y3
Платежная система	X1	–	В широком смысле платежная система выступает как «некая среда, цементирующая в масштабах той или иной страны договоренности и процессы как институционального, так и инфраструктурного плана с целью перевода денежных требований в виде обязательств коммерческих банков и центрального банка».* (X1; Y2)	Платежная система как совокупность платежных инструментов, центров платежей (операционных, клиринговых и расчетных), телекоммуникационных систем, продуктов рынка платежных услуг, в рамках которых происходит перевод денежных средств, обеспечивает инфраструктурную возможность реализации финансовых отношений различного уровня. ПС формирует условия для функционирования финансового рынка. (X1; Y3)
Денежно-кредитная система	X2	Денежно-кредитная система как институциональное образование определяет институциональную базу платежной системы. Это прежде всего центральный банк, за которым закреплена функция надзора за платежными системами, и кредитные организации как вид финансового института в общепринятом выражении. (X2; Y1)	–	Взаимодействуют как важнейшие функциональные системы, обеспечивающие стабильность национальной экономики. (X2; Y3)
Финансовая система	X3	Финансовая система как институциональное образование определяет институциональную базу платежной системы в виде организаций, являющихся операторами ПС. Кроме того, развитие финансового рынка как элемента финансовой системы приводит к появлению новых финансовых инструментов, к необходимости вносить изменения в регулятивные механизмы ПС. (X3; Y1)	Взаимодействуют как важнейшие функциональные системы, обеспечивающие стабильность национальной экономики. (X3; Y2)	–

** Общее руководство для развития платежной системы (консультативный доклад) Комитета по платежным и расчетным системам 2005 (bis.org).*
Источник: составлено автором.

Взаимосвязи, представленные в матрице, доказывают, что:

— каждая функциональная система, в том числе денежная, в рамках общей экономической системы обладает определенной автономностью, поэтому сбои в функционировании этих систем возможны при сохранении общей целостности самой экономической системы;

— при нарастании признаков «несовершенства», а именно нестабильности или недостаточно быстрой реакции одной из систем на изменение внешних факторов ее функционирования, в т. ч. экономической системы в целом как внешнего для указанных подсистем фактора, возможно появление признаков «несовершенства» у другой системы, что приводит к неустойчивости или кризису всей экономической системы. Такая ситуация является следствием взаимодействия элементов системы при сохранении автономности каждой из них;

— изменения в характере функционирования одной из систем приводят к последовательным изменениям в функционировании других систем, что может вызывать трансформацию всей экономической системы.

Данные взаимосвязи показаны на примере национальной экономической системы (национальной экономики). На уровне взаимодействия национальных экономических систем стран — участниц интеграционного процесса они будут еще сложнее, поскольку на эти взаимосвязи будет влиять и целый комплекс внешних (мировых и межстрановых) экономических и политических факторов, обусловленных не только и не столько интересами интеграционных процессов, сколько национальными интересами стран ЕЭП.

Анализ взаимосвязей денежно-кредитной, финансовой, платежной систем любой экономики показывает опасность принятия не до конца выверенных, не прошедших экспертизу решений в области гармонизации денежно-кредитной политики стран ЕЭП. Она заключается в том, что поспешность принятия важных экономических решений может стать фактором нового системного риска для экономики стран ЕЭП.

Для запуска процесса гармонизации монетарной программы, направленной на развитие интеграционных процессов стран ЕЭП и обеспечение устойчивости их экономических систем, представляется необходимым:

- сформировать постоянно действующую систему независимого макроэкономического мониторинга монетарной сферы стран ЕЭП, целью которого будет раннее выявление потенциальных внутренних и внешних рисков в денежно-кредитной и финансовой сферах. В связи с этим представляется целесообразным создание научно-консультативного совета при Евразийской экономической комиссии с привлечением представителей центральных банков стран-участниц по вопросам координации денежно-кредитной политики и оценки перспектив такой координации;
- постепенно формировать единую монетарную программу развития стран ЕЭП;
- в рамках единой монетарной программы учитывать и координировать формирование и использование всех денежных, финансовых и кредитных ресурсов национальных экономик стран ЕЭП с учетом тенденций их развития и взаимодействия с мировой экономикой;
- в рамках единой монетарной программы разрабатывать единую денежную политику, предполагающую тесное взаимодействие денежно-кредитной и финансовой политик;
- рассматривать как задачу на средне- и долгосрочную перспективу введение единой валюты в рамках ЕЭП (понимая при этом, что формирование единой коллективной валюты стран ЕЭП — это длительный и сложный процесс, требующий согласования всех монетарных параметров экономики (денежно-кредитных, платежных, налогово-бюджетных);
- определить основы кредитной политики, которую следует рассматривать как элемент государственной монетарной политики стран ЕЭП;

- по-новому определить принципы монетарной политики как совокупности определенных государствами правил воздействия субъектов денежно-кредитной и финансовой политики на ее объекты. Эти принципы должны в большей степени ориентироваться на реальный экономической рост и отражать активную роль регуляторов в достижении целей государственной экономической и межгосударственной интеграционной политики;
- основой формирования эффективной монетарной политики для достижения финансовой стабильности как макроэкономической основы интеграции экономик стран ЕЭП (в последующем — ЕАЭС) выступает макропруденциальный подход к регулированию финансово-кредитных институтов. Поэтому важно, чтобы научно-консультативный совет при ЕЭП сформировал постоянно действующую систему независимого макроэкономического мониторинга с целью раннего выявления потенциальных внутренних и внешних рисков в денежно-кредитной и финансовой сферах, установления более глубокой взаимосвязи различных отраслей экономики с современными потребностями государственного управления. Это создаст условия для оптимального использования и развития потенциала ныне существующих финансово-кредитных организаций в целях модернизации экономик стран ЕЭП.

Библиография

1. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.cbr.ru/today/publications_reports/on_2014(2015-2016).pdf.
2. Основные направления денежно-кредитной политики Республики Казахстан на 2013 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nationalbank.kz/?docid=1022.
3. Основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2014 год [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nbrb.by/legislation/ondkp/.
4. Общее руководство по развитию платежной системы Комитета по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов [Электронный ресурс] / Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 3. — М.: Центральный банк Российской Федерации, 2008. — Режим доступа: http://www.cbr.ru/publ/PRS/prs3.pdf.

УДК 336.76

Ключевые слова:
государственное регулирование,
пенсионные накопления,
пенсионный фонд,
пруденциальный надзор

***К. А. Туманянц**, к. э. н.,*
доцент кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета
*(**e-mail: tka210@gmail.com**)*
***Г. В. Тимофеева**, д. э. н.,*
проф. кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета
*(**e-mail: timoff62@mail.ru**)*

Национальные модели капитализации пенсионных взносов России и Казахстана: конвергенция государственного регулирования

Задача формирования единого экономического пространства (ЕЭП) на территории Белоруссии, Казахстана и России, которую поставили перед собой руководители этих стран, предполагает построение и общего финансового рынка. Это потребует гармонизации национального регулирования финансовых институтов, в том числе негосударственных (в России) или накопительных (в Казахстане) пенсионных фондов (НПФ). В статье предпринята попытка оценить текущий уровень унификации государственных требований к организациям, осуществляющим аккумулирование и инвестирование пенсионных взносов, а также рассмотреть возможные подходы к сближению нормативной базы стран — участников ЕЭП.

В Республике Беларусь сохранилась распределительная пенсионная система, а добровольное пенсионное страхование практически отсутствует. Поэтому пенсионное обеспечение граждан там не связано с функционированием финансовых рынков. В связи с этим предметом настоящего исследования стало государственное регулирование механизма капитализации пенсионных отчислений в России и Казахстане. Результаты анализа опыта данных стран могут быть использованы для формирования соответствующей законодательной базы в Республике Беларусь.

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 14-02-00112.

Негосударственное пенсионное обеспечение в России начало создаваться раньше, чем в Казахстане. Указ Президента РФ № 1077 от 16 сентября 1992 г. предусматривал возможность создания негосударственных пенсионных фондов в РФ, и в 1994 г. первые такие фонды начали свою деятельность. Однако Казахстан быстрее завершил подготовку полноценной юридической базы радикальной пенсионной реформы, стартовавшей в 1998 г. Тогда же стали создаваться и казахские накопительные пенсионные фонды. Следует отметить, что пенсионные преобразования в Республике Казахстан практически полностью копировали чилийскую модель. Ставка пенсионных отчислений была установлена в размере 10 % от заработной платы, и взносы полностью направлялись в выбранный работником пенсионный фонд. Накопленные к моменту выхода на пенсию средства, с учетом полученного от инвестирования дохода, формировали единственный источник финансирования пенсии.

Российская реформа, стартовавшая четыре года спустя, носила компромиссный характер. Вводилась многоуровневая пенсионная система, в которой только 20–30 %[1] пенсионных взносов капитализировались. Остальные средства, а также взносы из заработной платы работников, родившихся до 1967 г., в полном размере поступали в солидарную часть пенсионной системы. В отличие от Казахстана россияне имели возможность передать свои пенсионные средства либо в пенсионный фонд, либо в управляющую компанию (УК). Следует подчеркнуть, что в Казахстане пенсионные отчисления взимаются непосредственно из заработной платы работника, тогда как в России они уплачиваются из средств работодателя.

Различные стартовые условия в двух странах в значительной степени предопределили последующую траекторию развития пенсионной индустрии и ее государственного регулирования. Первые пять лет российские пенсионные фонды работали на основе упомянутого Указа Президента, который лишь пунктирно наметил контуры правового поля деятельности НПФ. Характерно, что создавать нормативную базу и орган государственного контроля было решено под эгидой Министерства социальной защиты РФ. Подготовка закона «О негосударственных пенсионных фондах», принятого в мае 1998 г., также в значительной степени проходила под влиянием специалистов социального блока исполнительной и законодательной власти. В результате НПФ в России длительное время воспринимались как социальный институт с соответствующим характером государственного регулирования. Лишь в 2004 г. с передачей контроля за фондами Федеральной службе по финансовым рынкам ситуация начала меняться, а окончательное закрепление в правовом поле статуса НПФ как финансового института произошло лишь в 2013 г.

В казахском законодательстве о пенсионном обеспечении[2] одновременно с переходом к полностью фондируемой пенсионной системе был описан статус и правовое регулирование накопительных пенсионных фондов. Поскольку именно фондам отводилось центральное место в создаваемой пенсионной системе Казахстана, то требования к их деятельности и порядок ее осуществления были регламентированы достаточно подробно, исходя из понимания фонда именно как финансового института. Изначально регулирование деятельности казахских НПФ осуществлял комитет Министерства труда и социальной защиты населения РК, однако уже в 2002 г. эти функции

---

[1] *С 2002 г. пропорции менялись семь раз; в условиях регрессивного обложения на размер пропорции влияет также индивидуальный размер годовой заработной платы.*

[2] *Закон Республики Казахстан № 136 от 20 июня 1997 г. «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» / Электронное правительство Республики Казахстан (http://egov.kz/wps/portal/!ut/p/b0/FctBDkAwEEbhszjB32Ahdk5Bu5FRTREzRFuJ22uX30seDCYYoXf3FPdL6MzWfMhN_XrZxE5iwAgDc5L4RN5BP6l4eUjsBl3PSjVKtaWFSDEF6C9PN3PX8FD9KNzuSA!!/).*

были переданы Национальному банку Республики Казахстан. С 2004 по 2011 гг. контроль за НПФ осуществляло Агентство Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций, а с 2012 г. эти полномочия вновь были возвращены в Национальный банк республики.

В результате предпринятых мер пенсионная индустрия стала играть заметную роль не только на финансовом рынке, но и в экономике обеих стран. Пенсионные активы в Казахстане достигли десятой части ВВП, практически полностью они представлены обязательными пенсионными накоплениями[3]. В России уровень накопленных пенсионных активов относительно ВВП примерно в два раза меньше, из них 80 % составляют средства обязательного пенсионного страхования, а 20 % — добровольного негосударственного пенсионного обеспечения[4].

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Необходимо признать, что качество регулирования НПФ в Республике Казахстан более высокое, и по многим аспектам Россия только сейчас начинает приближаться к регулятивным нормам восточного соседа. В частности, казахские НПФ изначально создавались как акционерные общества, причем государство требовало обращения части их акций на бирже (см. табл.). В России только с 2014 г. фонды обязаны регистрироваться в форме акционерных обществ. До этого российские НПФ имели юридический статус некоммерческой организации, и теперь им предстоит пройти процедуру реорганизации. Последние решения по созданию мегарегулятора на базе Центрального банка России приблизили организацию отечественного надзора на субъектном уровне к казахскому. В обеих странах активы пенсионных фондов должны учитываться в специальных независимых лицензируемых организациях — специализированных депозитариях (Россия) и кастодиальных банках (Казахстан). Тремя указанными пунктами сходство национальных моделей исчерпывается.

Таблица

Характеристики и возможные направления конвергенции национальных моделей накопительного пенсионного обеспечения России и Казахстана

Характеристика	Россия	Направление конвергенции	Казахстан
Организационно-правовая форма НПФ	Акционерное общество	=	Акционерное общество
Орган государственного регулирования, контроля и надзора	Банк России	=	Национальный банк Казахстана
способ хранения активов и контроля за ними	Специализированный депозитарий	=	Кастодиальный банк
Механизм инвестирования пенсионных активов НПФ	Только через лицензированную управляющую компанию	→	Через лицензированную организацию либо самостоятельно при условии получении НПФ соответствующей лицензии
Пруденциальный надзор	Отсутствует	→	Осуществляется с 2007 г.

[3] *Текущее состояние накопительной пенсионной системы Республики Казахстан / Официальный сайт Комитета по контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций Национального банка Республики Казахстан (http://www.afn.kz/index.cfm?docid=781&switch=russian).*

[4] *Расчеты авторов по данным Росстата и Банка России.*

Характеристика	Россия	Направление конвергенции	Казахстан
Минимальный размер уставного капитала, млн руб.	120,0	→	48,9 (по официальному курсу ЦБ РФ на 01.04.2014)
Стандарты раскрытия информации	Низкие	→	Высокие
Обязательства НПФ по доходности	Обеспечение положительной номинальной доходности	?	Не ниже 70 % (умеренный портфель) и 85 % (консервативный портфель) от среднего значения по всем НПФ
Государственные гарантии по обязательным пенсионным накоплениям	Компенсация отрицательной разницы между размером пенсионных накоплений и суммой уплаченных взносов	←	Компенсация отрицательной разницы между фактической доходностью и уровнем инфляции
Источник обеспечения гарантий	Резерв и собственные средства НПФ, фонд гарантирования, средства Банка России	←	Государственный бюджет
Размер вознаграждения НПФ	15 % от дохода	→	15 % от дохода + 0,6 % от размера активов в год

Источник: составлено авторами на основе Федерального закона РФ № 422-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений», Федерального закона РФ № 75-ФЗ от 07 мая 1998 г. «О негосударственных пенсионных фондах», Закона Республики Казахстан № 105-V от 21 июня 2013 г.

Российские фонды обязаны размещать свои активы через отдельные, не аффилированные с ними компании, имеющие специальную лицензию на управление НПФ. В Казахстане фонды имеют право получить такую лицензию и самостоятельно инвестировать пенсионные взносы. В рамках унификации нормативной базы стран — членов ЕЭП казахский подход представляется более рациональным. Одним из доводов при разделении функций обслуживания вкладчиков и инвестирования пенсионных средств на заре создания отечественных правил пенсионной индустрии выступала необходимость независимого контроля за сохранностью активов. Однако с тех пор был создан институт специализированного депозитария, который за прошедшие годы хорошо себя зарекомендовал. В Казахстане контроль за размещением пенсионных средств со стороны банка-кастодиана сочли достаточным основанием для разрешения совмещения деятельности по пенсионному обеспечению и управлению активами. Помимо снижения издержек интеграция функций взаимодействия с вкладчиками и инвестирования их средств предотвращает размывание ответственности пенсионного фонда, повышает эффективность риск-менеджмента.

Действующая конструкция взаимоотношений пенсионного фонда с управляющими компаниями в России носит противоречивый характер. Фонд отвечает за результаты инвестирования перед своими клиентами и контролирующими органами, но, оставаясь в заданных законодательством рамках, может оказывать влияние на инвестиционный процесс только посредством определения параметров инвестиционной декларации (неотъемлемой части договора доверительного управления с управляющей компанией). Опыт 2008 г. показал, что попытки повышения гарантий надежности и доходности размещения пенсионных средств путем включения требования о минимальной доходности, которую должна обеспечить управляющая компания, не увенчались успехом. В большинстве случаев УК, столкнувшись с шоковым падением рыночной стоимости инвестиционных портфелей, нарушали данный пункт договора. Принудительное взыскание средств через суд приводило к фиксации

убытков по пенсионным активам и банкротству управляющих компаний. Вырученные от распродажи имущества УК средства не компенсировали потери фондов.

Определенным достоинством размещения пенсионных активов через УК выступает возможность диверсификации рисков инвестиционных стратегий и дополнительные стимулы для УК, вызванные наличием конкуренции между ними за средства клиентов. Расчеты за период 2005–2012 гг. подтверждают более низкий уровень риска инвестирования российскими НПФ пенсионных накоплений[5]. Стандартное отклонение результатов ежегодной доходности фондов составило 13,1 % при 18,5 % у УК. Однако фонды продемонстрировали за указанный временной промежуток более низкую доходность (63,3 %), чем частные УК (90,0 %), и даже ниже государственной УК с самым консервативным инвестиционным портфелем (69,9 %). Частично столь слабые показатели фондов объясняются негативным эффектом «гонки за прошлогодним лидером». УК редко меняют свои инвестиционные приоритеты в части пропорций рискованных и более надежных финансовых инструментов при портфельном менеджменте. В условиях чередующихся конъюнктурных циклов на фондовом рынке России такое постоянство структуры портфеля приводит к заметным колебаниям доходности, когда ее высокие значения (выше средних по конкурентам) периодически сменяются более низкими (ниже средних по сектору). Ориентируясь при ротации УК на лучшие предыдущие результаты, фонды попадают в ловушку негативного отбора. Таким образом, требование российского законодательства о размещении пенсионных активов НПФ через УК существенных преимуществ не имеет, и за основу единых правил может быть взят казахский подход.

ПРУДЕНЦИАЛЬНЫЕ НОРМЫ — ОСНОВА БУДУЩЕГО ЕДИНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НПФ

Самые большие возможности по конвергенции регулятивных практик находятся в области пруденциального контроля. Несмотря на многочисленные заявления, в России он до сих пор отсутствует[6]. Его суррогатными формами выступают минимальное значение собственных средств НПФ, требования к структуре инвестиционного портфеля и наличие страхового резерва по обязательствам в рамках негосударственного пенсионного обеспечения. Установление нормативной величины собственных средств фонда в абсолютном выражении не снижает финансовые риски для клиентов крупных НПФ. Например, собственные средства одного из крупнейших российских НПФ «Благосостояние» составляют 3,7 млрд руб., что многократно превышает не только действующее минимально допустимое значение этого показателя, но и его величину в ближайшей перспективе с учетом планируемого увеличения. В то же время собственные средства фонда занимают лишь 1,25 % его пассивов, что потенциально свидетельствует о низком уровне защиты средств вкладчиков[7]. Требование по минимальной величине собственных средств лишь создает экономический барьер для доступа на рынок мелких игроков. Однако в условиях отсутствия ограничений к составу и структуре собственных средств данное препятствие можно легко обойти. Нормативно установленный минимальный размер уставного капитала для НПФ в Казахстане более чем в два раза меньше, чем в России, а если сравнивать его с российским требованием по размеру собственных средств, то в три раза меньше. При этом, как будет показано ниже,

---

[5] *Туманянц К. Доходность пенсионных накоплений в России: сравнительный анализ // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. — 2013. — № 2.*

[6] *Гущин А. В ожидании пруденциального надзора // Эксперт. — 2014. — № 12.*

[7] *Туманянц К. Государственное регулирование негосударственных пенсионных фондов в России: работа над ошибками // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2014. — № 5.*

в РК действует жесткий текущий контроль за качеством активов и адекватностью собственного капитала уровню принимаемых рисков. Сочетание относительно либеральных условий входа на рынок с эффективным надзором за оперативной деятельностью фондов прямо противоположно российскому подходу, но именно казахский вариант представляется более продуктивным.

Нормирование максимального удельного веса отдельных классов активов при размещении пенсионных средств способствует некоторой диверсификации портфеля, но является достаточно грубым и во многом формальным инструментом регулирования инвестиционной политики фондов. При отсутствии возможности реального контроля за операциями с аффилированными сторонами взаимосвязи между уровнем принимаемого риска и собственным капиталом фонда, между его активами и обязательствами, единые требования к составу и структуре инвестиционного портфеля не могут выполнять роль эффективного средства обеспечения надежности финансового института.

Порядок формирования страхового резерва по добровольному негосударственному пенсионному обеспечению (резерв по обязательному пенсионному страхованию до 2014 г. не создавался) полностью отдан на усмотрение самих НПФ. Специальные требования к его размещению не установлены. При этом воспользоваться средствами данного резерва фактически можно только в процессе банкротства фонда. В результате страховой резерв превратился в легальный способ обхода нормы о начислении на счета вкладчиков фонда не менее 85 % от полученного по итогам года дохода, но в текущей деятельности фонда его стабилизирующая роль никак не проявляется[8]. Указанные недостатки регулирования деятельности российских НПФ заставляют обратить самое пристальное внимание на опыт нашего азиатского партнера.

С 2007 г. Казахстан полностью перешел на рискоориентированный надзор, в основе которого — контроль за соблюдением норматива достаточности собственного капитала, создание резервов на покрытие возможных потерь от обесценения пенсионных активов и на обеспечение финансовой устойчивости, определение лимитов инвестирования как по пенсионным средствам, так и по собственным активам фонда. Центральное место в системе пруденциального надзора принадлежит достаточности собственного капитала, которая рассчитывается следующим образом:

$$K = (ЛА - (О + РФУ))/ВПА,$$

где *К* — коэффициент достаточности собственного капитала; *ЛА* — ликвидные и некоторые приравненные к ним активы; *О* — обязательства по балансу; *РФУ* — резерв для обеспечения финансовой устойчивости; *ВПА* — стоимость финансовых инструментов, находящихся в инвестиционном портфеле фонда, взвешенных по степени риска.

ВПА рассчитывается по формуле:

$$ВПА = Кр + Рр + Ор,$$

где *Кр* — кредитный риск, *Рр* — рыночный риск, *Ор* — операционный риск[9].

---

[8] *Якушев Е. Теория и практика формирования страхового резерва в НПФ / Pension & Actuarial Consulting, 2008 (http://www.p-a-c.ru).*

[9] *Инструкция о нормативных значениях пруденциальных нормативов, методике их расчетов для накопительных пенсионных фондов, утвержденная постановлением Правления Агентства Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций № 180 от 5 августа 2009 г. (http://egov.kz/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljc7PyChKtUvKTS3NT80r0w_Wj9KNgPM8U_cgwAOsDAwNTcwvLeJBUTmJeemlieqp-ZGqefkFurkW5o6IiAL9TM6Q!/).*

Минимальное значение норматива установлено в размере 0,04, иными словами, превышение рыночной стоимости активов над обязательствами фонда должно составлять не менее 4 % от потенциального размера потерь фонда в результате реализации различных видов рисков. Примечательно, что методика достаточно жестко подходит к оценке активов фонда. Например, стоимость недвижимого имущества учитывается в расчете только в размере, не превышающем 5 % от суммы активов фонда по балансу. Можно спорить по некоторым деталям казахской методики. Например, при оценке активов стоимость аффинированных драгоценных металлов и акции иностранных эмитентов, имеющих рейтинговую оценку не ниже BBB- по международной шкале агентства Standard & Poor's, определяются с коэффициентом 1, тогда как вложения в долговые обязательства некоторых категорий местных заемщиков оцениваются с 20–30-процентным дисконтом. На наш взгляд, такие коэффициенты свидетельствуют, с одной стороны, о недооценке потенциала падения цен на драгоценные металлы и иностранные акции, а с другой, об излишне пессимистичной оценке платежеспособности казахских предприятий. Но в целом казахский подход к построению надзора представляется вполне адекватным современному пониманию риск-менеджмента, и для экономии усилий по последующей гармонизации российские пруденциальные нормы можно создавать на основе казахских.

ОБЯЗАННОСТИ ФОНДОВ: РАЗЛИЧИЕ ПОДХОДОВ

За прошедшие годы в Казахстане достигнут высокий уровень информационной транспарентности пенсионных фондов. Ежемесячно казахские фонды обязаны раскрывать значительный объем данных, включая доходность, структуру инвестиционного портфеля, уровень достаточности капитала, размер процентного, рыночного, кредитного и других видов рисков. В России лишь по итогам года фонды делятся довольно скудной информацией о результатах своей деятельности. Такая ситуация ставит клиентов российских НПФ в неравноправное положение с клиентами российских УК, публикующих данные о полученной доходности ежеквартально.

Информационная закрытость российских НПФ создает дополнительные трудности для их клиентов, поскольку перевод пенсионных накоплений осуществляется в первом квартале каждого года на основании заявлений, поступивших в государственный Пенсионный фонд РФ до конца предыдущего календарного года. Следовательно, клиент НПФ, получив в апреле информацию о финансовом положении фонда на конец прошлого года и приняв решение о переходе в другой фонд или УК, фактически вынужден мириться с тем, что с его средствами еще целый год работает фонд, которому клиент уже отказал в доверии. Например, казахские вкладчики имели право каждые полгода менять фонд, в котором находятся их пенсионные средства. Приближение российских стандартов раскрытия фондами и управляющими компаниями информации в отношении как объема сведений, так и частоты их публикации к нормам казахского регулирования позволит снизить уровень информационной асимметрии во взаимоотношениях клиентов и финансовых институтов.

Национальные различия присутствуют и в трактовке обязательств НПФ перед вкладчиками в части обеспечения доходности. Российское законодательство требует от фонда неотрицательной доходности по итогам каждого года для пенсионных резервов[10], а по пенсионным накоплениям безубыточность должна обеспечиваться в трех случаях: на пятилетнем горизонте, при выходе на пенсию и смене

[10] *Федеральный закон № 75-ФЗ от 07 мая 1998 г. «О негосударственных пенсионных фондах».*

страховщика[11]. Казахский подход, основанный на чилийском опыте, более гибкий и ориентирует фонды на обеспечение результатов, близких к среднерыночным показателям. Минимальный уровень доходности для умеренного и консервативного портфеля установлен в размере 70 и 85 % от средних по всем фондам значений соответственно[12]. Очевидно, при построении единого финансового пространства потребуется унификация этих норм. Поскольку у каждого из указанных подходов есть свои достоинства и недостатки, для выработки единого варианта необходимы дополнительные исследования этого вопроса.

Не совпадает также и механизм государственных гарантий клиентам НПФ в России и Казахстане. Казахские власти обязаны за счет государственного бюджета обеспечить будущим пенсионерам к дате выхода на заслуженный отдых нулевую реальную доходность за весь период накопления, если она не будет обеспечена доходностью фондов[13]. Принятый в конце прошлого года в России закон о сохранности пенсионных накоплений предполагает компенсацию номинальных потерь за счет резервов, собственных средств и общего фонда гарантирования пенсионных накоплений[14]. Источники перечислены в последовательности, установленной законодательством. Обращение к каждому последующему источнику происходит при недостаточности средств предыдущего. Резервы НПФ и гарантийный фонд формируются из отчислений от пенсионных средств. При недостаточности указанных источников конечным гарантом возмещения убытков выступает Банк России. Российский вариант возлагает ответственность за уровень принимаемого инвестиционного риска на конечных бенефициариев инвестиционного решения — вкладчиков и собственников фонда, а не всех налогоплательщиков, как в Казахстане, что в большей степени соответствует принципам рыночной экономики. Логичным представляется и участие в гарантийном механизме Банка России, так как именно он с текущего года стал единственным надзорным органом за деятельностью НПФ и УК. С этой точки зрения именно российский подход может выступить основой создания общего страхового механизма для стран ЕЭП.

Российское и казахское законодательство различается и в части регулирования размера вознаграждения фондов. В обеих странах оно ограничено 15 % от полученного за год дохода, но казахские фонды также имеют право ежемесячно взимать на свое содержание пять сотых процента от объема активов. С точки зрения вкладчиков фонда российский вариант, разумеется, предпочтительнее. Однако он снижает привлекательность пенсионного бизнеса для владельцев. Каждый фонд несет постоянные издержки на оплату труда персонала, содержание офисов и другие необходимые расходы. При неблагоприятной конъюнктуре финансовых рынков возместить их только за счет

---

[11] *Федеральный закон № 422-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений».*

[12] *Инструкция о нормативных значениях пруденциальных нормативов, методике их расчетов для накопительных пенсионных фондов.*

[13] *Закон Республики Казахстан № 105-V от 21 июня 2013 г. «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» (http://egov.kz/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljc7PyChKtUvKTS3NT80r0w_Wj9KNgPM8U_cgoQ2MDEDA0MAVJ5STmpZcmpqfqRxaV6hfk5lqUOyoqAgDuJERZ/).*

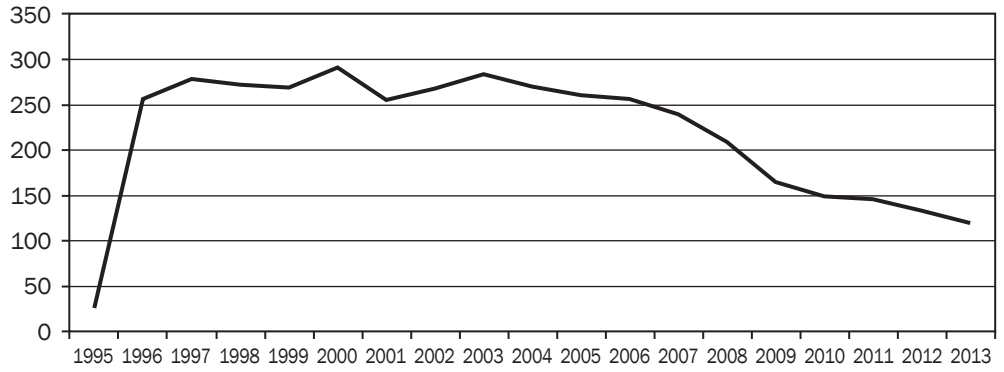
[14] *Федеральный закон № 422-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений».*

части дохода будет невозможно, что спровоцирует падение рентабельности вложений собственников в уставный капитал фонда.

Невозможность докапитализации фондов на рыночной основе приведет к сокращению количества этих финансовых институтов и ослабит уровень конкуренции в этой сфере. В последние десять лет ситуация в пенсионной индустрии России развивается именно по этому сценарию. Количество действующих фондов ежегодно сокращается (рис. 1). Конечно, эта тенденция обусловлена не только недостатками механизма оплаты деятельности НПФ, но и этот фактор сыграл свою роль. Масштабы негативных последствий формирования рынка несовершенной конкуренции для пользователей данных финансовых услуг могут превысить потери от взимания платы, не связанной с результатами инвестирования средств.

Рисунок 1

Количество негосударственных пенсионных фондов по состоянию на 31 декабря указанного года



Источник: Банк России (http://cbr.ru/sbrfr/?PrtId=polled_investment).

Кроме того, неудовлетворительная отдача от инвестиций в создание фонда может подтолкнуть его собственников к попытке либо повысить ее за счет использования пенсионных средств для финансирования проектов учредителей и аффилированных с ними лиц, либо, наоборот, стабилизировать доходы фонда за счет инвестирования пенсионных активов в низкорискованные инструменты. К сожалению, и в российской, и в казахской практике функционирования НПФ таких примеров достаточно. И тот и другой вариант ущемляют интересы вкладчиков. Первый — из-за повышенных рисков, а второй — из-за низкой доходности. Не случайно мировая практика функционирования институтов коллективного инвестирования и российский опыт регулирования паевых инвестиционных фондов предполагают взимание вознаграждения, основанного на объеме управляемых активов. Таким образом, по вопросу определения платы за услуги пенсионного фонда потребуется сближение позиций в казахском и российском законодательстве, хотя в его основе видится вариант Казахстана.

ПРОБЛЕМЫ И СПОСОБЫ ИХ РЕШЕНИЯ

Несмотря на специфику национальных траекторий эволюции пенсионных систем Казахстана и России, обе страны к началу текущего десятилетия столкнулись с одинаковыми проблемами. Во-первых, это уровень доходности, не покрывающий темпа роста цен. За период 2005–2012 гг. реальная процентная ставка инвестирования

пенсионных накоплений российскими фондами составила 20,4 %[15]. Казахские фонды за период 2002–2012 гг. также продемонстрировали отрицательный показатель в размере 16,7 %[16]. Во-вторых, оппортунистическое поведение домохозяйств. От трети до половины трудоспособного населения обеих стран не участвует или лишь частично участвует в формировании своей будущей пенсии. Власти Казахстана и России по-разному ответили на эти вызовы.

В России, как известно, накопительная компонента стала добровольной и объявлен курс на ужесточение государственного надзора за фондами. В Казахстане происходит добровольно-принудительная консолидация рынка пенсионного обеспечения на базе государственного пенсионного фонда. Кроме того, планируется направление пенсионных ресурсов на финансирование крупных инфраструктурных проектов. Такие попытки начинают предприниматься и в России. Учитывая тот факт, что добровольное пенсионное обеспечение в Казахстане практически отсутствует, в России стагнирует и не выходит за пределы государственных компаний, а также законодательное отстранение пенсионных фондов от участия в профессиональной пенсионной системе в обеих странах, перспективы индустрии пенсионных фондов представляются весьма пессимистичными. Сокращение сферы деятельности пенсионных фондов лишает национальные финансовые рынки важного института долгосрочного коллективного инвестирования.

Наиболее приемлемым в этой ситуации выглядит переход к инвестированию пенсионных накоплений на основе пассивной индексной стратегии, предполагающей вложения в широкий круг торгуемых на бирже акций и облигаций в заранее установленных жестких пропорциях. Это позволит обеспечить внутренние источники инвестирования на прозрачных условиях, повысит ликвидность и устойчивость функционирования рынков капитала. Если бы инвестирование пенсионных накоплений в России и Казахстане, начиная с 2002 г., происходило на основе паритетного размещения средств в набор ценных бумаг, включенных в расчет индексов акций и облигаций Московской и Казахской бирж, и в той же пропорции, в которой эти ценные бумаги включены в состав соответствующих индексов, то к концу 2012 г. доходность пенсионных накоплений в национальных валютах составила бы 133,5 % в России и 246,0 % в Казахстане[17]. Эти значения существенно превышают и фактическую доходность инвестирования пенсионных активов, и темпы инфляции, и ставки процентов по банковским депозитам в обеих странах. Пассивное индексное инвестирование позволяет нивелировать эффект «боязни потерь»[18], который, на наш взгляд, сыграл значительную отрицательную роль в низких результатах доходности пенсионных накоплений как в России, так и в Казахстане. Об этом свидетельствует консервативность портфелей НПФ[19], нехарактерная для долгосрочных инвесторов. В этом ключе аккумулирование пенсионных сбережений в едином государственном фонде могло бы стать

---

[15] *Туманянц К. Доходность пенсионных накоплений в России: сравнительный анализ.*

[16] *Расчеты авторов по: «Сведения о коэффициентах номинального дохода накопительных пенсионных фондов» / Официальный сайт Национального банка Республики Казахстан (http://www.nationalbank.kz/?docid=1121).*

[17] *Расчеты авторов на основе динамики индексов акций и облигаций ММВБ (Московская биржа) и KASE (Казахская биржа) с 2002 по 2012 гг.*

[18] *Подробнее см. Дормидонтова Ю., Тихонова А. Роль «боязни потерь» в формировании оптимальной стратегии инвестирования пенсионных накоплений // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1.*

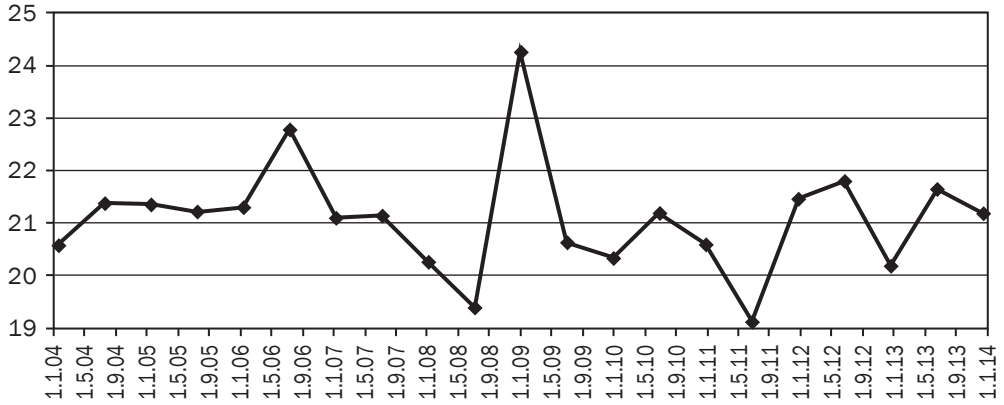
[19] *Средняя доля акций в совокупном инвестиционном портфеле пенсионных накоплений в России за последние 8 лет составила 2 %, в Казахстане за последние 10 лет — 10 %.*

шагом в правильном направлении, если бы было дополнено четкой инвестиционной декларацией, предполагающей диверсифицированную структуру портфеля.

В этом случае казахский вариант капитализации пенсионных взносов трансформировался бы в модель, успешно используемую в таких странах, как Норвегия, Япония и Сингапур. Причем узость национального фондового рынка Казахстана[20] объективно создает предпосылки к размещению части пенсионных средств в иностранные ценные бумаги. По итогам мониторинга пенсионной системы в 2012 г. Всемирный банк рекомендовал казахскому правительству расширять инвестирование пенсионных накоплений на внешних финансовых рынках. В качестве иностранных объектов инвестирования, при определенных условиях, могли бы выступить и российские финансовые инструменты. Тем более валютный риск для казахских инвестиций относительно невелик, поскольку соотношение тенге к рублю в долгосрочном периоде достаточно устойчиво (рис. 2). Размещение части казахских пенсионных средств в российские ценные бумаги могло бы выступить дополнительным фактором синергии национальных финансовых рынков.

Рисунок 2

Официальный курс казахского тенге к российскому рублю, рублей за 100 тенге



Источник: Банк России (http://cbr.ru/currency_base/dynamics.aspx).

В настоящее время национальные модели накопительного пенсионного обеспечения в Казахстане и России находятся в переходном состоянии. Сходство проблем, с которыми столкнулись обе страны в процессе построения механизмов капитализации пенсионных взносов, предполагает совместный поиск путей их решения. Правительства обоих государств заявляют о необходимости создания условий для сохранения и развития рынка негосударственных пенсионных фондов как важного элемента механизма трансформации национальных сбережений в инвестиции. При объединении усилий по формированию эффективного контроля и надзора за фондами, синхронизации «дорожных карт», ориентированных на встречное движение в регулировании деятельности НПФ, возможно построение единого рынка пенсионных услуг, основанного на взаимном признании национальных лицензий, трансграничном порядке осуществления деятельности, унифицированных нормативных требованиях, равном

[20] *По состоянию на 1 октября 2013 г. пенсионные активы в Казахстане составляли 34,3 % от капитализации фондового рынка.*

уровне защиты интересов клиентов. Достижение указанных целей будет способствовать укреплению режима свободного движения капитала, переходу к наднациональному регулированию при общем финансовом рынке. Положительные синергетические эффекты приведут к повышению качества функционирования финансовых институтов, росту доступности капитальных ресурсов для предпринимателей, улучшению способов реализации финансовых интересов населения.

Библиография

1. Федеральный закон № 422-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений».
2. Федеральный закон № 75-ФЗ от 07 мая 1998 г. «О негосударственных пенсионных фондах».
3. Гущин А. В ожидании пруденциального надзора // Эксперт. — 2014. — № 12.
4. Дормидонтова Ю., Тихонова А. Роль «боязни потерь» в формировании оптимальной стратегии инвестирования пенсионных накоплений // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1.
5. Туманянц К. Государственное регулирование негосударственных пенсионных фондов в России: работа над ошибками // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2014. — № 5.
6. Туманянц К. Доходность пенсионных накоплений в России: сравнительный анализ // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. — 2013. — № 2.
7. Якушев Е. Теория и практика формирования страхового резерва в НПФ [Электронный ресурс] / Pension & Actuarial Consulting, 2008. — Режим доступа: http://www.p-a-c.ru.
8. Закон Республики Казахстан № 105-V от 21 июня 2013 г. «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» [Электронный ресурс] / Электронное правительство Республики Казахстан. — Режим доступа: http://egov.kz/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljc7PyChKtUvKTS3NT80r0w_Wj9KNgPM8U_cgoQ2MDEDA0MAVJ5STmpZcmpqfqRxaV6hfk5lqUOyoqAgDuJERZ/.
9. Закон Республики Казахстан № 136 от 20 июня 1997 года «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» [Электронный ресурс] / Электронное правительство Республики Казахстан. — Режим доступа: http://egov.kz/wps/portal/!ut/p/b0/FctBDkAwEEbhszjB32Ahdk5Bu5FRTREzRFuJ22uX30seDCYYoXf3FPdL6MzWfMhN_XrZxE5iwAgDc5L4RN5BP6l4eUjsBl3PSjVKtaWFSDEF6C9PN3PX8FD9KNzuSA!!/.
10. Инструкция о нормативных значениях пруденциальных нормативов, методике их расчетов для накопительных пенсионных фондов, утвержденная постановлением Правления Агентства Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций № 180 от 5 августа 2009 г. [Электронный ресурс] / Электронное правительство Республики Казахстан. — Режим доступа: http://egov.kz/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljc7PyChKtUvKTS3NT80r0w_Wj9KNgPM8U_cgwA0sDAwNTcwvLeJBUTmJeemlieqp-ZGqefkFurkW5o6IiAL9TM6Q!/.
11. Сведения о коэффициентах номинального дохода накопительных пенсионных фондов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Национального банка Республики Казахстан. — Режим доступа: http://www.nationalbank.kz/?docid=1121.
12. Текущее состояние накопительной пенсионной системы Республики Казахстан [Электронный ресурс] / Официальный сайт Комитета по контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций Национального банка Республики Казахстан. — Режим доступа: http://www.afn.kz/index.cfm?docid=781&switch=russian.

УДК 35.072.6.

***Ключевые слова**:*
контроль, оценка эффективности, государственное (муниципальное) задание, государственное (муниципальное) учреждение

***И. Ю. Арлашкин**, науч. сотр.*
Центра исследования региональных реформ РАНХиГС;
науч. сотр. Аналитического центра финансовых исследований Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: igor-arlashkin@mail.ru**)*

Совершенствование контроля деятельности государственных (муниципальных) учреждений

Действующее законодательство закрепляет несколько полномочий за учредителями в части осуществления контроля деятельности учреждений. Преимущественно эти полномочия сводятся к контролю исполнения задания, а также к финансовому контролю и контролю за использованием имущества. В первом случае контроль осуществляется на предмет проверки соблюдения требований, установленных государственным (муниципальным) заданием. Во втором случае проверяется финансово-хозяйственная деятельность учреждения, в том числе соблюдение бюджетной сметы или плана финансово-хозяйственной деятельности.

Однако согласно ст. 6 БК РФ «государственное (муниципальное) задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)»[1]. То есть при контроле исполнения задания фактически проверяется только деятельность, связанная с оказанием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ). При этом специфика формирования задания такова, что в поле контроля оказываются именно отдельные услуги и работы, но не деятельность учреждения в целом.

Зарубежный опыт несколько отличается от российского[2]. Так, соглашения, заключаемые между учреждением и учредителем в Новой Зеландии и Великобритании, изначально включают планирование не только финансовой деятельности (российский аналог — план финансово-хозяйственной деятельности) и объема услуг (российский аналог — задание), но и иных аспектов деятельности учреждения, включая план модернизации оборудования, показатели общей эффективности учреждения (т. е. не только в разбивке по отдельным услугам) и т. д. Соответственно строится и система контроля:

---

[1] *Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014).*

[2] *См.: Курляндская Г. В., Арлашкин И. Ю. Реформа государственных и муниципальных учреждений: уроки международного опыта // Финансы. — 2012. — № 9.*

не по отдельным услугам и работам, но по деятельности учреждения в целом. Иными словами, зарубежный опыт показывает, что существует необходимость контролировать не только услуги и работы (их качество и объем), но и сами учреждения как государственные (муниципальные) организации.

Таким образом, нам представляется, что в настоящее время существует определенный пробел в регулировании деятельности учреждений: у учредителей (органов, исполняющих их функции и полномочия) отсутствует средство контроля деятельности учреждений как организаций в целом. Данный пробел учредители восполняют самостоятельно: во многих публично-правовых образованиях утверждены порядки или методики оценки эффективности учреждений.

В соответствии со ст. 34 БК РФ «принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»[3]. В случае оценки эффективности речь идет не только об эффективности использования бюджетных средств, но об эффективности деятельности учреждения в целом, однако вышеприведенный принцип отражает универсальное определение эффективности как улучшение соотношения между достигнутыми результатами и произведенными затратами.

Исходя из аналогичного понимания природы эффективности, публично-правовые образования сформировали собственные системы оценки эффективности деятельности учреждений, которые характеризуются следующими чертами.

1. Преобладание количественных оценок. В целом учредителями используются несколько подходов к измерению эффективности:

— установление критериев эффективности без количественных значений и выведения сводного показателя эффективности (встречается крайне редко)[4];

— расчет показателей эффективности как в абсолютном, так и в относительном виде (использование коэффициентов)[5];

— присвоение баллов при оценке каждого показателя как экспертным путем[6], так и путем расчета коэффициентов[7]. Сводная балльная оценка, как правило, используется для построения рейтинга учреждения.

Один из примеров сочетания коэффициентного, балльного и рейтингового подхода — методика Тульской области[8], где значение каждого показателя эффективности рассчитывается как определенный коэффициент, далее в зависимости от значения показателя по каждому из них присуждаются баллы, а общая сумма баллов отражает

---

[3] *Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014).*

[4] *См. напр. Приказ Рослесхоза от 21.12.2009 № 524 «Об утверждении перечней целевых показателей деятельности и критериев оценки эффективности работы подведомственных Рослесхозу федеральных государственных учреждений, показателей, условий и порядка премирования их руководителей».*

[5] *См. напр. Постановление администрации муниципального образования Богородицкий район от 15.03.2010 № 162 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений муниципального образования Богородицкий район».*

[6] *См. напр. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 21.04.2011 № 338н «О целевых показателях эффективности деятельности федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, и критериях оценки эффективности и результативности деятельности их руководителей, условиях премирования руководителей федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации».*

[7] *См. напр. Постановление администрации г. Тулы от 30.03.2012 № 793 «Об оценке результатов деятельности муниципальных учреждений, подведомственных управлению культуры администрации города Тулы».*

[8] *Постановление правительства Тульской области от 27.12.2012 № 777 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности государственных учреждений по оказанию государственных услуг, качества услуг, финансового менеджмента и стимулирования государственных учреждений в повышении эффективности деятельности по оказанию государственных услуг, качества услуг и финансового менеджмента».*

рейтинг учреждения. Иногда в методе «показатель-коэффициент-баллы-рейтинг» вместо баллов используются индексы эффективности. Индекс позволяет ранжировать учреждения по конкретному показателю следующими способами:

а) значение, достигнутое учреждением, соотносится со средним по группе учреждений[9];

б) значение, достигнутое учреждением, соотносится с максимальным и минимальным значениями по группе (например, как отношение разницы максимального значения и значения, полученного учреждением, к разнице между максимальным и минимальным значениями)[10].

На наш взгляд, второй метод предпочтительнее для целей ранжирования: есть лучшее учреждение (оценка — 1 балл), худшее (оценка — 0 баллов) и остальные между ними. Однако первый метод нагляднее демонстрирует динамику индекса: среднее значение равно 1 баллу, и, наблюдая динамику индекса конкретного учреждения по годам, можно понять, когда оно было в сравнении со средним по отрасли значением эффективно, а когда — нет.

2. Наличие разных объектов оценки. Это такие объекты, как учреждения в целом, группа учреждений, учреждение. Показатели оценки эффективности часто устанавливаются по группам однотипных учреждений (а также отдельно для уникальных учреждений), но объектом оценки независимо от этого служит каждое конкретное учреждение. Интересным исключением является методика города Томска, оценивающая эффективность сети учреждений[11]. На первом этапе данные по учреждениям собираются по двум группам показателей: технико-экономические и финансово-экономические. Далее они сводятся по группам учреждений разных уровней вложенности (например, детские сады комбинированного вида, дошкольные учреждения, образовательные учреждения). По группе показателей рассчитываются сетевые коэффициенты (например, сетевой коэффициент конкурентоспособности), для каждого коэффициента установлены критерии эффективности (значения коэффициентов). При этом оценивается как статика (абсолютное значение коэффициента), так и динамика (в сравнении с показателями прошлого года). Орган-учредитель в результате получает сквозную систему коэффициентов, что обеспечивает возможность сравнить их значения для конкретного учреждения со значениями для группы похожих учреждений или учреждений в целом.

3. Оценка не только предоставления услуг, но и иных аспектов деятельности. В основном при формировании системы показателей используется метод группировки показателей по конкретным сферам деятельности учреждений. Например:

— основная деятельность, финансово-экономическая деятельность (и исполнительская дисциплина), работа с кадрами[12];

— выполнение задания, финансовые показатели и показатели загрузки учреждения[13];

---

[9] *См. напр. Приказ Департамента труда и занятости населения Краснодарского края от 09.04.2012 № 118 «О системе оценки качества и доступности оказания государственных услуг, а также эффективности и результативности деятельности государственных казенных учреждений Краснодарского края центров занятости населения в муниципальных образованиях».*

[10] *См. напр. Постановление правительства Москвы от 06.03.2013 № 126-ПП «Об оценке эффективности деятельности управ районов города Москвы».*

[11] *Постановление администрации города Томска от 30.12.2011 № 1553 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности сети муниципальных учреждений социальной сферы муниципального образования "Город Томск"».*

[12] *Приказ МИД России от 02.04.2012 № 4343 «Об утверждении целевых показателей эффективности деятельности федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства иностранных дел Российской Федерации, и критериев оценки эффективности и результативности работы их руководителей, условий премирования руководителей федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства иностранных дел Российской Федерации».*

[13] *Постановление администрации Ростовского муниципального района от 09.06.2011 № 1129 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Ростовского муниципального района».*

— основная деятельность (исполнительная дисциплина, размещение информации и т. д.), выполнение задания, работа с кадрами, управление государственным имуществом, качество финансового менеджмента[14].

4. Преимущественное формирование системы оценки органом, исполняющим функции и полномочия учредителя (далее — орган-учредитель). В то же время в методиках города Вологды[15] и Любимского муниципального района[16] показатели разделены на общие, которые устанавливаются самой методикой (т. е. местной администрацией), и отраслевые (специальные), которые формируются органом-учредителем (отраслевым органом). Эти системы могут различаться методологически. Например, в Вологде расчет общих показателей основан на коэффициентном подходе, а отдельные отраслевые органы используют как балльную оценку, так и коэффициентную.

5. Различная практическая направленность оценки. В частности, в методике Тамбовской области[17] используются две группы показателей оценки эффективности: аналитические и показатели в целях принятия решений по управлению учреждениями. По итогам оценки эффективности могут приниматься различные решения: об изменении типа, о перепрофилировании, ликвидации учреждения, об осуществлении дополнительных инвестиций[18]. Упомянутой методикой г. Вологды установлены конкретные численные значения коэффициентов, на основе которых может приниматься решение об изменении типа, о перепрофилировании или ликвидации учреждения. Многие системы оценки увязаны с поощрением руководителей учреждений. Так, оценка эффективности учреждений увязана с оценкой руководителей учреждений, по итогам которой происходит их поощрение, в методике МИД России. Напрямую стимулирование руководителей увязано с оценкой эффективности учреждений в методике Тульской области.

Интересен тот факт, что отдельные методики включают не только саму оценку, но и обязательную разработку органом-учредителем рекомендаций по повышению учреждением своей эффективности. На наш взгляд, это принципиальная характеристика, поскольку, если по итогам оценки не осуществляется воздействие на объект управления, теряется сам смысл такой оценки.

6. Возможность координации с иными системами оценки. Некоторые системы оценки эффективности учреждений включаются в общеотраслевую оценку. Например, рейтинговая система показателей эффективности учреждений может быть увязана с оценкой эффективности деятельности системы образования[19].

Оценка эффективности как форма контроля деятельности учреждений имеет смысл при выполнении следующих условий:

1) она должна формироваться во взаимодействии органа-учредителя и учреждений. Отсюда, в частности, следует, что системы оценки не могут быть сведены к одной модели, использующей стандартный набор критериев и показателей эффективности и один метод их оценки;

---

[14] *Постановление правительства Тульской области от 27.12.2012 № 777 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности государственных учреждений по оказанию государственных услуг, качества услуг, финансового менеджмента и стимулирования государственных учреждений в повышении эффективности деятельности по оказанию государственных услуг, качества услуг и финансового менеджмента».*

[15] *Постановление администрации г. Вологды от 29.12.2011 № 8094 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений муниципального образования "Город Вологда"».*

[16] *Постановление администрации Любимского муниципального района от 20.01.2011 № 167 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Любимского муниципального района».*

[17] *Постановление администрации Тамбовской области от 11.01.2012 № 9 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за деятельностью областных государственных учреждений».*

[18] *Постановление главы администрации муниципального образования Новомосковский район от 14.09.2007 № 1657 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Новомосковского района».*

[19] *Постановление главы администрации Шумерлинского района Чувашской Республики от 26.03.2009 № 153 «Об оценке эффективности деятельности системы образования Шумерлинского района».*

2) оценивать нужно не только эффективность отдельного учреждения, но и эффективность группы схожих учреждений или сети учреждений в целом;

3) предметы оценки должны достаточно широко охватывать деятельность учреждения: как основную деятельность, так и хозяйственную, как результаты, так и иные аспекты деятельности;

4) по итогам оценки необходимо разработать рекомендации по повышению эффективности учреждения. Это превращает оценку эффективности в механизм управления по результатам, а не только в механизм контроля;

5) оценку эффективности следует уравновесить дополнительными контрольными механизмами. Так, стандартный набор региональных и муниципальных контрольных механизмов управления помимо оценки эффективности включает мониторинг потребности в услугах, контроль соблюдения стандартов качества предоставления услуг, оценку качества финансового менеджмента в учреждениях, подготовку и размещение учреждением публичного отчета о своей деятельности, оценку эффективности руководителей учреждений, конкурсы среди учреждений или их специалистов, специальные отраслевые механизмы, например региональную систему оценки качества образования (РСОКО).

Следует отметить, что российское законодательство в настоящий момент не содержит норм, указывающих на возможность проведения оценки эффективности деятельности учреждений. Однако потребность в такой оценке существует, что подтверждается как существованием вышерассмотренных методик, так и практикой формирования государственных (муниципальных) заданий. Большинство заданий фактически устанавливают требования не только к конкретным услугам и работам, но и к деятельности учреждений в целом. Поэтому представляется целесообразным законодательно установить возможность проведения учредителем оценки эффективности учреждений. При этом видится две возможности осуществления данного предложения:

1) закрепить данное право за учредителем, внеся изменения в соответствующие статьи ГК РФ, Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»;

2) изменить механизм формирования задания и контроля за его исполнением, что потребует внесения изменений также в отдельные статьи БК РФ, Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Второй способ предпочтительнее, поскольку в этом случае создается единый механизм контроля деятельности учреждений, включающий оценку как предоставленных услуг и выполненных работ, так и прочей деятельности учреждения.

Согласно ч. 1 ст. 69.2 БК РФ в общем случае «государственное (муниципальное) задание должно содержать:

— показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);

— порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

— требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания»[20].

Для реализации второго способа предлагается дополнить данную часть следующей нормой:

«Государственное (муниципальное) задание также может содержать:

— описание целей деятельности государственного (муниципального) учреждения;

— показатели, характеризующие эффективность деятельности государственного (муниципального) учреждения.

---

[20] *Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014).*

Не допускается установление показателей, измеряемых в финансовом выражении, а также показателей, при расчете значений которых используются данные о фактических или нормативных затратах государственного (муниципального) учреждения, в качестве показателей, характеризующих эффективность деятельности государственного (муниципального) учреждения».

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014).
2. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 21.04.2011 № 338н «О целевых показателях эффективности деятельности федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, и критериях оценки эффективности и результативности деятельности их руководителей, условиях премирования руководителей федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации».
3. Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 02.04.2012 № 4343 «Об утверждении целевых показателей эффективности деятельности федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства иностранных дел Российской Федерации, и критериев оценки эффективности и результативности работы их руководителей, условий премирования руководителей федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства иностранных дел Российской Федерации».
4. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 21.12.2009 № 524 «Об утверждении перечней целевых показателей деятельности и критериев оценки эффективности работы подведомственных Рослесхозу федеральных государственных учреждений, показателей, условий и порядка премирования их руководителей».
5. Постановление Правительства Москвы от 06.03.2013 № 126-ПП «Об оценке эффективности деятельности управ районов города Москвы».
6. Постановление администрации Тамбовской области от 11.01.2012 № 9 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за деятельностью областных государственных учреждений».
7. Постановление правительства Тульской области от 27.12.2012 № 777 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности государственных учреждений по оказанию государственных услуг, качества услуг, финансового менеджмента и стимулирования государственных учреждений в повышении эффективности деятельности по оказанию государственных услуг, качества услуг и финансового менеджмента».
8. Приказ Департамента труда и занятости населения Краснодарского края от 09.04.2012 № 118 «О системе оценки качества и доступности оказания государственных услуг, а также эффективности и результативности деятельности государственных казенных учреждений Краснодарского края центров занятости населения в муниципальных образованиях».
9. Постановление администрации муниципального образования Богородицкий район от 15.03.2010 № 162 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений муниципального образования Богородицкий район».
10. Постановление администрации г. Вологды от 29.12.2011 № 8094 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений муниципального образования “Город Вологда”».
11. Постановление администрации Любимского муниципального района от 20.01.2011 № 167 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Любимского муниципального района».
12. Постановление главы администрации муниципального образования Новомосковский район от 14.09.2007 № 1657 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Новомосковского района».
13. Постановление администрации Ростовского муниципального района от 09.06.2011 № 1129 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Ростовского муниципального района».
14. Постановление администрации города Томска от 30.12.2011 № 1553 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности сети муниципальных учреждений социальной сферы муниципального образования “Город Томск”».
15. Постановление администрации города Тулы от 30.03.2012 № 793 «Об оценке результатов деятельности муниципальных учреждений, подведомственных управлению культуры администрации города Тулы».
16. Постановление главы администрации Шумерлинского района Чувашской Республики от 26.03.2009 № 153 «Об оценке эффективности деятельности системы образования Шумерлинского района».
17. Курляндская Г. В., Арлашкин И. Ю. Реформа государственных и муниципальных учреждений: уроки международного опыта // Финансы. — 2012. — № 9.

УДК 336.02

Ключевые слова:
консолидированное налогообложение, налоговая консолидация, консолидированная группа налогоплательщиков, группа компаний

***Д. А. Бабенко**, аспирант кафедры «Налоги и налогообложение» Финансового университета при Правительстве РФ (**e-mail: babenko.dmitry@gmail.com**)*

Введение института консолидированных групп налогоплательщиков в России: предварительные итоги

Введение в российскую налоговую практику концепции консолидированной группы налогоплательщиков (далее — КГН) является одним из наиболее значимых изменений, произошедших в российском налоговом законодательстве за последнее время. Прошедшие с момента внедрения нового института два года позволяют подвести предварительные итоги функционирования нового режима и оценить некоторые последствия его применения.

Консолидированная группа налогоплательщиков представляет собой добровольное объединение налогоплательщиков на основе договора в целях исчисления и уплаты налога на прибыль организаций с учетом совокупного результата финансово-хозяйственной деятельности указанных налогоплательщиков (п. 1 ст. 25.1 НК РФ). В консолидированную группу могут войти дочерние компании, доля непосредственного и (или) косвенного участия основного общества в которых составляет не менее 90 % (п. 2 ст. 25.2 НК РФ).

Помимо критерия долевого участия в капитале дочерних компаний законодательство содержит ряд требований к составу участников группы и ко всей группе в целом. Их совокупность существенно ограничивает круг компаний, имеющих право на создание КГН. Наиболее жесткие критерии — по суммарным для всех участников группы объемам выручки, активов и уплаченных федеральных налогов, которые установлены на уровне, значительно превышающем уровень, предусмотренный для отнесения компаний к категории крупнейших федеральных налогоплательщиков.

По официальным данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2012–2013 гг. было создано всего 15 консолидированных групп налогоплательщиков[1], из которых 11 групп было зарегистрировано с 2012 г., 4 группы — с 2013 г. (табл. 1).

[1] *Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (одобрено Правительством РФ 30.05.2013).*

По результатам анализа информации, содержащейся в открытых источниках, были определены компании, ставшие основой для создания 15 консолидированных групп в 2012–2013 гг. Как видно из данных табл. 1, объединение налогоплательщиков в КГН произошло в основном в нефтегазовой, телекоммуникационной и металлургической отраслях.

Таблица 1

Консолидированные группы налогоплательщиков, зарегистрированные в 2012–2013 гг.

№ п/п	Основная компания КГН	Отрасль	Год создания группы
1	ОАО «Газпром»	Нефть и газ	2012
2	ОАО «НК «Роснефть»	Нефть и газ	2012
3	ОАО «Северсталь»	Металлургия	2012
4	ОАО «Сургутнефтегаз»	Нефть и газ	2012
5	ОАО «НК «Лукойл»	Нефть и газ	2012
6	ОАО «НЛМК»	Металлургия	2012
7	ОАО «Новатэк»	Нефть и газ	2012
8	ОАО «АК «Транснефть»	Нефть и газ	2012
9	ОАО «Татнефть»	Нефть и газ	2012
10	ОАО «МегаФон»	Связь	2012
11	ОАО «Ростелеком»	Связь	2012
12	ОАО «Газпром нефть»	Нефть и газ	2013
13	Госкорпорация «Росатом»	Энергетика	2013
14	ОАО «Мечел»	Металлургия	2013
15	ОАО «ГМК «Норильский никель»	Металлургия	2013

Источник: составлено автором на основе данных консолидированной финансовой отчетности компаний по МСФО (ОПБУ США) за 2012–2013 гг.; сведений о существенных фактах и решениях, принятых советами директоров упомянутых компаний; данных официального сайта Правительства Республики Татарстан; данных, опубликованных на сайте газеты «Ведомости».

Исходя из статистических данных, опубликованных на официальном сайте ФНС, общий размер налога на прибыль, начисленного консолидированными группами по итогам 2012 г., составил 482 млрд руб.[2], что обеспечило почти 20 % от общей суммы начисленного налога на прибыль в 2012 г. (2451 млрд руб.)[3]. По итогам 2013 г. указанная доля составила около 22 % (443 млрд руб. из общей суммы 2036 млрд руб.)[4]. При этом поступления сумм налога от консолидированных групп в части, зачисляемой в региональные бюджеты, была распределена между всеми 83 субъектами, входящими в состав Российской Федерации[5].

Таким образом, несмотря на небольшое число созданных консолидированных групп и организаций, которые в них входят, размер уплачиваемого ими налога на прибыль составляет значительную часть общих поступлений по налогу на прибыль и оказывает влияние на финансовую обеспеченность всех регионов страны.

Введение концепции КГН, как и любое важное преобразование, имеет свои преимущества и недостатки как для налогоплательщиков, так и для налоговой системы и государства в целом.

---

[2] *Отчет по форме № 5-КГН на 01.01.2013 (http://nalog.ru, дата обращения 25.04.2014).*

[3] *Отчет по форме № 1-НМ на 01.01.2013 (http://nalog.ru, дата обращения 25.04.2014).*

[4] *Отчет по форме № 1-НМ на 01.01.2014, отчет по форме № 5-КГН на 01.01.2014 (http://nalog.ru, дата обращения 25.04.2014).*

[5] *Отчет по форме № 5-КГН на 01.01.2013, на 01.01.2014.*

ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ДЛЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ

Исходя из установленных законодательством особенностей налогообложения и налогового контроля деятельности КГН, следует выделить несколько **основных преимуществ**, возникающих у компаний при формировании консолидированной группы.

1. Отнесение сделок между участниками КГН к категории сделок, не признаваемых контролируемыми с точки зрения применения правил контроля трансфертного ценообразования[6].

Данное преимущество позволяет компаниям свести к минимуму риск доначисления налога на прибыль, начисления штрафа и пени в связи с применением в сделках между участниками КГН цен, не соответствующих рыночному уровню. Согласно положениям ст. 105.17 НК РФ налоговые органы вправе проверять соответствие цен рыночному уровню и требовать от налогоплательщика предоставления документации по ст. 105.15 НК РФ только в отношении сделок, признаваемых контролируемыми. Ввиду того, что сделки между членами КГН не признаются контролируемыми, риски доначислений, связанные с возможным несоответствием цен в таких сделках рыночному уровню, отсутствуют.

Кроме того, непризнание сделок контролируемыми позволяет снизить затраты, связанные с соблюдением правил контроля за трансфертным ценообразованием, поскольку компаниям не нужно готовить обосновывающую документацию и уведомления по сделкам между участниками КГН. Исходя из содержания и порядка заполнения уведомления, ФНС в качестве сделки рассматривает каждую поставку, оформленную отдельным первичным документом (товарной накладной или актом)[7]. В связи с этим на практике объем одного уведомления у крупных компаний может достигать нескольких сотен тысяч листов, что существенно увеличивает затраты на его подготовку[8]. Отнесение сделок между участниками КГН к категории сделок, не признаваемых контролируемыми, фактически освобождает компании от обязанностей по подготовке документации и предоставлению уведомления, что может обеспечить значительную экономию ресурсов.

2. Уменьшение консолидированной налоговой базы на сумму убытков, получаемых компаниями в период участия в консолидированной группе.

Организация, не являющаяся участником консолидированной группы, в случае получения убытка в текущем периоде имеет право уменьшить на сумму данного убытка налоговую базу будущих периодов по правилам, установленным ст. 283 НК РФ. Для консолидированной группы убыток, полученный одним из участников, уменьшает общую консолидированную налоговую базу непосредственно в текущем налоговом периоде, а не в будущих, как было бы, если бы данный участник исчислял налог индивидуально. Таким образом, создание КГН при наличии в ней убыточных участников позволяет снизить сумму уплачиваемого налога на прибыль.

3. Возможность применения пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль.

По результатам проведенного анализа регионального законодательства выявлено четыре субъекта РФ, законодательством которых предусмотрены пониженные ставки налога на прибыль в части, зачисляемой в бюджет субъекта РФ, условием применения которых выступает наличие у организации статуса участника КГН и ее принадлежность к определенной отрасли или виду деятельности (табл. 2).

---

[6] *За исключением сделок, объектом которых является добытое полезное ископаемое, облагаемое НДПИ по адвалорной ставке.*

[7] *Приказ ФНС России от 27.07.2012 № ММВ-7-13/524@ // Российская газета. — 2012. — № 254, 02.11.2012.*

[8] *Кизимов А. С., Кузьмина Н. А., Скакунова М. В. Уведомление о контролируемых сделках как информационная база налогового мониторинга холдингов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 2 (16). — С. 22.*

Таблица 2

Условия применения специальных пониженных ставок налога на прибыль для участников КГН

Регион	Размер ставки	Период применения	Виды деятельности, необходимые для применения ставки
Ленинградская область	14,0 %	с 2012 г.	Добыча, переработка нефти и газа; производство нефтепродуктов и их реализация; транспортировка нефти, нефтепродуктов и газа
Архангельская область	13,5 %	с 2014 г.	Добыча алмазов; оптовая торговля драгоценными камнями
Ненецкий автономный округ	13,5 %	2014–2017 гг.	Добыча сырой нефти и нефтяного (попутного) газа; транспортирование по трубопроводам нефти; хранение и складирование нефти и продуктов ее переработки
ХМАО — Югра	14,0 %	с 2012 г.	Предоставление услуг по добыче нефти и газа

Источник: составлено автором на основе Областного закона Ленинградской области от 19.07.2012 № 64-ОЗ, Закона ХМАО — Югры от 30.09.2011 № 87-ОЗ (ред. от 24.10.2013), Закона Архангельской области от 02.07.2013 № 708-41-ОЗ, Закона НАО от 08.10.2013 № 88-ОЗ.

Пониженные ставки применяются ответственным участником группы к сумме прибыли, приходящейся на участника или его обособленное подразделение, расположенное на территории соответствующего субъекта РФ, для определения суммы налога, подлежащей уплате в бюджет данного субъекта. Таким образом, создание КГН может обеспечить возможность применения пониженных ставок налога на прибыль в некоторых регионах, что позволит оптимизировать налоговую нагрузку группы.

Несмотря на указанные выше преимущества, создание КГН может привести к ряду **негативных последствий** для компаний — участников группы.

1. Невозможность зачета убытков участников группы, возникших до их вступления в консолидированную группу.

По правилам, закрепленным ст. 283 НК РФ, участник КГН, имеющий неиспользованный убыток, образовавшийся в налоговых периодах до вступления в группу, вправе использовать его только после выхода из состава группы либо после ее ликвидации. Данное ограничение может стать причиной повышения налоговой нагрузки для компаний, осуществляющих серьезные вложения в долгосрочные инвестиционные проекты с длительным сроком окупаемости, а также для новых компаний, имеющих убытки на начальном этапе своей деятельности.

2. Условия привлечения к ответственности участников группы при неисполнении обязанности по уплате налога или предоставления налоговой декларации.

Согласно п. 13 ст. 76 НК РФ в случае непредставления налоговой декларации по консолидированной группе в течение десяти дней по истечении установленного срока налоговый орган вправе вынести решение о приостановлении операций по счетам одновременно по всем участникам группы. Данная норма содержит достаточно большие риски, поскольку в случае возникновения проблем у одной из организаций — участника консолидированной группы может быть парализована работа остальных ее участников.

Также в случае неисполнения ответственным участником обязанности по уплате налога (штрафа, пени) остальные участники группы несут солидарную ответственность по неисполненному обязательству. В связи с этим налоговый орган вправе предъявить требование об исполнении обязанности по уплате причитающихся сумм по своему усмотрению как ко всем участникам группы совместно, так и к любому из них в отдельности в полной сумме неисполненного ответственным участником обязательства. Отсутствие предела ответственности каждого участника и право налоговых органов самостоятельно принимать решение об источнике и размерах взыскания долга всей КГН

может негативным образом сказываться на инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности компаний — участников КГН, поскольку возникает риск взыскания с них суммы налога и санкций, не соразмерных с объемами их деятельности.

3. Ограничения по формированию резервов в части операций между участниками консолидированной группы при ее создании.

Согласно положениям ст. 278.1 НК РФ при создании консолидированной группы участники обязаны восстановить и включить в доходы суммы резервов по сомнительным долгам и гарантийному ремонту (для банков — также резерв на возможные потери по ссудам) в части операций с другими участниками создаваемой группы. При этом в период действия договора о создании КГН участники также не могут формировать указанные резервы в отношении операций с другими участниками группы. В случае наличия таких резервов указанный порядок может стать причиной увеличения налоговой нагрузки участников КГН.

4. Увеличенный срок проведения выездной налоговой проверки.

В ст. 89.1 НК РФ предусмотрены особенности проведения выездной налоговой проверки консолидированной группы, согласно которым проверка правильности исчисления и уплаты налога на прибыль проводится в отношении всех участников группы одновременно. Проведение самостоятельной выездной проверки по налогу на прибыль отдельных участников или их филиалов не допускается. При этом согласно п. 5 указанной статьи максимальная продолжительность выездной проверки может составлять один год, что с учетом наличия у налоговых органов права на приостановление проверки на срок до шести месяцев означает, что выездная проверка КГН может продолжаться в течение 1,5 лет.

ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВА

Как было отмечено ранее, общегосударственная важность вопроса создания и администрирования консолидированных групп обуславливается значительной долей уплачиваемого налога на прибыль компаниями, вошедшими в их состав, в общей сумме налоговых поступлений консолидированного бюджета страны. В связи с этим важен вопрос оценки влияния нового режима на размер доходов бюджета и на экономику страны в целом.

По результатам проведенного анализа следует выделить два основных последствия, связанных с введением в России режима налоговой консолидации.

1. Снижение поступлений по налогу на прибыль в бюджетную систему РФ.

По данным Минфина России, по итогам 2012 г. поступления налога на прибыль в консолидированные бюджеты субъектов РФ в результате создания КГН снизились на 8 млрд руб.[9], что составляет около 0,4 % от всей суммы налога на прибыль, поступившего в региональные бюджеты в 2012 г. (2355 млрд руб.)[10]. За девять месяцев 2013 г. снижение составило около 15,5 млрд руб. (табл. 3).

Таблица 3

Изменение поступлений налога на прибыль в связи с созданием КГН в 2012–2013 гг.

Показатель	2012 г.	9 месяцев 2013 г.
Увеличение поступлений налога на прибыль по бюджетам субъектам РФ:		
количество субъектов РФ	65	60
Сумма, млрд руб.	53,0	29,1

[9] *Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.*

[10] *Отчет по форме № 1-НМ на 01.01.2013.*

Показатель	2012 г.	9 месяцев 2013 г.
Снижение поступлений налога на прибыль по бюджетам субъектам РФ:		
количество субъектов РФ	18	23
Сумма, млрд руб.	61,0	44,6
Общее снижение поступлений налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ:		
в млрд руб.	8,0	15,5
в процентах от общей суммы налога на прибыль, поступившего в консолидированные бюджеты субъектов РФ	0,4 %	1,2 %

Источник: составлено автором на основе данных из Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, Проекта Основных направлений налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов.

Уменьшение поступлений налога на прибыль может быть обусловлено либо возможностью уменьшения зачета убытков одних участников группы против прибыли других в текущем налоговом периоде, либо возможностью применения пониженной ставки, специально предусмотренной региональным законодательством для участников консолидированных групп.

По мнению автора, отмеченное выше снижение суммы поступлений налога на прибыль в бюджет, равно как и прослеживающуюся тенденцию к увеличению данного показателя, нельзя однозначно относить к негативным последствиям ввиду ряда причин.

Во-первых, создание преференций для компаний в виде возможности сальдирования в текущем периоде прибыли и убытков участников консолидированной группы было изначально поставлено в качестве одной из целей при разработке российской концепции налоговой консолидации[11]. Таким образом компаниям предоставляются дополнительные ресурсы для их развития, роста экономики и потенциального увеличения налоговых поступлений в будущем.

Во-вторых, возможность применения пониженной ставки, которая может быть одной из причин снижения налоговых поступлений, находится в компетенции самих регионов. Ее введение может свидетельствовать об отсутствии у субъектов РФ значительных рисков, связанных с выпадением определенной суммы поступлений по налогу на прибыль, и заинтересованностью в повышении конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности региона.

2. Перераспределение налоговых поступлений между региональными бюджетами.

Неминуемым последствием создания КГН выступает перераспределение между бюджетами разных субъектов РФ поступлений налога на прибыль от участников КГН. В результате нового распределения наибольшие доходы получают регионы, в которых сконцентрированы компании или их обособленные подразделения с наибольшей стоимостью основных средств и численностью персонала (фонда оплаты труда).

Как видно из данных табл. 3, в 2012 г. в результате создания КГН 65 субъектов РФ (78 %) получили дополнительные поступления в размере 53 млрд руб., тогда как 18 субъектов (22 %) зафиксировали уменьшение налоговых поступлений в размере 61 млрд руб. К регионам, понесшим наибольшие потери, относятся Москва, Пермский край, Нижегородская, Волгоградская и Белгородская области[12].

По итогам девяти месяцев 2013 г. соотношение числа регионов, получивших дополнительные поступления и понесших потери в связи с введением института КГН,

---

[11] *Проект Федерального закона № 392729-5: пояснительная записка к проекту Федерального закона (http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=392729-5, дата обращения 25.04.2014).*

[12] *Юрзинова И. Л., Коротенкова Л. В., Мухина Е. Ю., Улитина А. В. Консолидированная группа налогоплательщиков: анализ возможных достоинств и недостатков // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. — 2013. — № 5–6. — С. 68.*

по сравнению с 2012 г. увеличилось в сторону последних (60 и 23 региона соответственно). При этом на четыре субъекта РФ из всех недополучивших налог на прибыль приходится более 2/3 всей суммы уменьшения налога на прибыль в связи с созданием КГН (31 млрд руб. из общей суммы 44,6 млрд руб.)[13]. Кроме того, следует отметить, что по данным Счетной палаты в 2013 г. увеличение поступления налога на прибыль в связи с созданием КГН, как правило, произошло в дотационных регионах, а уменьшение — в регионах-донорах[14].

Несмотря на наличие бюджетных потерь в ряде регионов, отмеченное перераспределение доходов между бюджетами субъектов РФ в целом можно считать положительным последствием введения режима налоговой консолидации, поскольку новое распределение:

- более экономически оправданно и в большей степени отражает реальный вклад каждого региона в создание условий для приращения национального дохода и формирование налоговой базы;
- более устойчиво к возможным манипуляциям со стороны налогоплательщиков, направленным на перемещение налоговой базы между регионами, и не зависит от применения ими схем с использованием трансфертного ценообразования;
- повышает конкуренцию среди регионов и стимулирует их к созданию дополнительных условий для повышения своей инвестиционной привлекательности.

Вместе с тем серьезной проблемой для регионов может стать единовременный и резкий отток значительного объема доходов, который может произойти в рамках перераспределения налоговых поступлений от КГН. Косвенным подтверждением данного утверждения служат принятые в течение 2012 г. поправки в НК РФ, закрепившие поэтапный переход на новую систему распределения между региональными бюджетами налога на прибыль, уплачиваемого участниками консолидированной группы ОАО «Газпром» (п. 7 ст. 288 НК РФ), что позволило бюджету г. Москвы сгладить негативный эффект от резкого выпадения существенной доли доходов[15]. Однако в отношении других консолидированных групп, в том числе тех, которые будут созданы в дальнейшем, проблема остается нерешенной, что может привести к непрогнозируемому выпадению значительной доли доходов бюджета того или иного субъекта РФ.

ВЫВОДЫ

Подводя итог проведенному анализу основных последствий введения в России режима налоговой консолидации, следует отметить те цели, которые были поставлены при разработке нового режима. В Пояснительной записке к федеральному закону, закрепившему в Налоговом кодексе понятие консолидированной группы, в качестве основных преимуществ введения новой системы отмечались следующие:

- устранение негативного эффекта, связанного с применением компаниями трансфертного ценообразования и перемещения налоговой базы между субъектами РФ;
- создание преференций для компаний в виде возможности суммирования прибыли и убытков различных участников этой группы при исчислении налога на прибыль организаций[16].

---

[13] *Проект Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.*

[14] *Создание консолидированных групп налогоплательщиков отрицательно повлияло на поступление налога на прибыль в бюджетную систему Российской Федерации — результаты экспертно-аналитического мероприятия (http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/29012014-1, дата обращения 11.05.2014).*

[15] *Кондрашова Н. А. Особенности внедрения российскими организациями механизма налоговой консолидации // Налоги и финансовое право. — 2012. — № 10. — С. 229.*

[16] *Проект федерального закона № 392729-5: пояснительная записка к проекту федерального закона.*

По мнению автора, поставленные при введении концепции КГН цели в целом были достигнуты, поскольку в результате введения новой системы:

— для бизнеса частично решена проблема применения сложных правил трансфертного ценообразования, обеспечена дополнительная возможность снижения налоговой нагрузки;

— для государства создана экономически более справедливая и более устойчивая к возможным манипуляциям система распределения налоговой базы между регионами при незначительных бюджетных потерях.

Полученный положительный эффект применения режима налоговой консолидации выступает предпосылкой для дальнейшего его развития за счет расширения круга налогоплательщиков, имеющих возможность использовать налоговую консолидацию по налогу на прибыль и (или) применять концепцию налоговой консолидации по другим налогам. Вместе с тем нерешенным и требующим дополнительной проработки является вопрос сглаживания негативного эффекта для региональных бюджетов, связанного с единовременным перераспределением налоговой базы участников консолидированных групп и резким выпадением части доходов.

Библиография

1. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (одобрено Правительством РФ 30.05.2013) [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147172.
2. Проект Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (размещено на сайте Минфина РФ 21.04.2014) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/ (дата обращения 11.05.2014).
3. Приказ ФНС России от 27.07.2012 № ММВ-7-13/524@ // Российская газета. — 2012. — № 254, 02.11.2012.
4. Областной закон Ленинградской области от 19.07.2012 № 64-03 // Вестник Правительства Ленинградской области. — № 78 от 21.08.2012.
5. Закон ХМАО — Югры от 30.09.2011 № 87-03 (ред. от 24.10.2013) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — 2011. — № 9 (часть II) от 30.09.2011. — Ст. 874.
6. Закон Архангельской области от 02.07.2013 № 708-41-03 // Ведомости Архангельского областного собрания депутатов пятого созыва. — 2013. — № 41.
7. Закон НАО от 08.10.2013 № 88-03 // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. — 2013. — № 38 от 11.10.2013.
8. Проект федерального закона № 392729-5: пояснительная записка к проекту федерального закона [Электронный ресурс] / Официальный сайт Государственной думы РФ. — Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=392729-5
9. Кизимов А. С., Кузьмина Н. А., Скакунова М. В. Уведомление о контролируемых сделках как информационная база налогового мониторинга холдингов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 2 (16).
10. Кондрашова Н. А. Особенности внедрения российскими организациями механизма налоговой консолидации // Налоги и финансовое право. — 2012. — № 10.
11. Новоселов К. В. Консолидированные группы налогоплательщиков. Кто они? // Налоговая политика и практика. — 2012. — № 1.
12. Новоселов К. В. Консолидированные группы налогоплательщиков: исчисление и уплата налога на прибыль с 2012 года // Налоговая политика и практика. — 2012. — № 2.
13. Юрзинова И. Л., Коротенкова Л. В., Мухина Е. Ю., Улитина А. В. Консолидированная группа налогоплательщиков: анализ возможных достоинств и недостатков // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. — 2013. — № 5–6.
14. Статистика и аналитика. Отчет по форме № 5-КГН на 01.01.2013 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной налоговой службы РФ. — Режим доступа: http://nalog.ru (дата обращения 25.04.2014).
15. Статистика и аналитика. Отчет по форме № 1-НМ на 01.01.2013 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной налоговой службы РФ. — Режим доступа: http://nalog.ru (дата обращения 25.04.2014).
16. Статистика и аналитика. Отчет по форме № 5-КГН на 01.01.2014 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной налоговой службы РФ. — Режим доступа: http://nalog.ru (дата обращения 25.04.2014).
17. Статистика и аналитика. Отчет по форме № 1-НМ на 01.01.2014 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной налоговой службы РФ. — Режим доступа: http://nalog.ru (дата обращения 25.04.2014).

УДК 336.22 (470.57)

***Ключевые слова**:*
долг, долговая политика, долговая нагрузка, опыт, государственный долг, бюджетные кредиты

***И. Г. Нигматуллин**, к. э. н.,*
*депутат Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, член Комитета по бюджетной, налоговой, инвестиционной политике и территориальному развитию, докторант РАНХиГС при Президенте РФ (**e-mail: nig_ufa@mail.ru**)*

Оценка долговой политики России и регионов на современном этапе

Долговая политика — одна из важнейших составляющих государственной финансовой политики, так как она оказывает влияние на формирование расходов в условиях «скользящей трехлетки» и учитывается при разработке основных направлений бюджетной политики субъектов Российской Федерации.

Финансовые кризисы и нарушение стабильности в реальном секторе экономики обусловили рост заимствований и усилили проблемы бюджетного дефицита. Государственная долговая политика в 2013–2015 гг. направлена на обеспечение финансирования дефицита федерального бюджета путем привлечения ресурсов на российском и международном рынках капитала на благоприятных условиях, оптимального соотношения дюрации и доходности суверенных долговых обязательств, поддержание высокого уровня кредитных рейтингов страны, формирование адекватных ориентиров по уровню кредитного риска для российских корпоративных заемщиков[1].

В последние годы долговая политика Российской Федерации подверглась некоторой модификации. В Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» были заложены ориентиры по повышению роли внешних источников финансирования бюджетного дефицита. В будущем в связи с дефицитом государственного бюджета возможно дальнейшее увеличение объема государственного долга. При этом важно жестко контролировать этот процесс[2].

---

[1] *Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг. (http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/DOLGOVAYA_POLITIKA_ROSSIYSKOY_FEDERATSII_NA_2013–1015.pdf).*

[2] *Ершов М. В., Лохмачев В. Ф., Татузов В. Ю., Танасова А. С. О долговой политике России в условиях выхода из кризиса // Деньги и кредит. — 2010. — № 8. — С. 32–38.*

Таблица 1

Структура государственного внешнего долга Российской Федерации, $ млн

Категория долга	2009	2011	2012	01.12.2013
Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства СССР, принятые Российской Федерацией)	37 641,0	35 801,4	50 769,2	55 834,6
Задолженность перед официальными кредиторами — членами Парижского клуба, не являвшаяся предметом реструктуризации	999,8	549,01	327,1	161,8
Задолженность перед официальными кредиторами — не членами Парижского клуба	1820,4	1447,8	1096,1	1061,2
Задолженность перед официальными кредиторами — бывшими странами СЭВ	1300,1	1000,6	991,1	943,6
Коммерческая задолженность СССР	830,5	55,8	22,9	22,1
Задолженность перед международными финансовыми организациями	3793,9	2531,5	2026,2	1587,2
Задолженность по внешним облигационным займам	26 239,6	29 183,4	34 910,4	40 658,3
Задолженность по ОВГВЗ	1775,3	24,4	5,6	5,5
Государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте	881,4	1008,9	11 389,8	11 394,9

Источник: составлено автором по данным Минфина России (http://www.minfin.ru/ru/public_debt/external/structure/index.php?&from_4=4).

В период 2006–2013 гг. наблюдался рост всех категорий долга, при этом основной аргумент для дальнейших заимствований — низкая долговая нагрузка России по сравнению с зарубежными странами. Л. Н. Красавина отмечает, что в посткризисный период управления долгом особенно важен контроль над внешними заимствованиями корпораций и банков с государственным участием[3], поскольку они включаются в долг государства в расширенном понимании. Действительно, внешний долг государственного сектора Российской Федерации в расширенном определении растет более высокими темпами, а удельный вес внешнего долга частного сектора снижается (рис. 1).

Рисунок 1

Структура внешнего долга Российской Федерации, %

[3] *Красавина Л. Н. Долговая политика: мировой опыт и российская практика // Деньги и кредит. — 2010. — № 8. — С. 62–71.*

Примечание: Внешний долг государственного сектора в расширенном определении охватывает внешнюю задолженность органов государственного управления, органов денежно-кредитного регулирования, а также тех банков и небанковских корпораций, в которых такие органы напрямую или опосредованно владеют 50 и более процентами участия в капитале или контролируют их иным способом. Долговые обязательства остальных резидентов, не подпадающих под данное определение, классифицируются как внешний долг частного сектора.
Источник: составлено автором по данным Банка России.

Важно отметить, что растет удельный вес краткосрочных обязательств за счет снижения долгосрочных обязательств, что характеризует долговую политику, направленную на решение текущих задач государственного уровня. В структуре внешнего долга государственного сектора в 2013 г. банки занимали 35,5 %, а в структуре частного долга — 24,1 %.

Проведенный анализ структуры внешнего долга по финансовым инструментам показал, что за счет роста долговых ценных бумаг и прочих инструментов снижается удельный вес ссуд и займов. По прогнозам Минфина России, возрастет роль государственных займов как основного источника финансирования дефицита федерального бюджета (табл. 2).

Таблица 2

Источники финансирования дефицита федерального бюджета, % к ВВП

Показатель	2013	2014	2015	2016	2018	2021	2024	2027	2030
Государственные заимствования:	0,9	0,9	0,7	0,9	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
привлечение	2,1	1,6	1,6	1,6	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1
погашение	–1,2	–0,7	–0,9	–0,7	–0,9	–1,0	–1,0	–1,1	–1,1
Приватизация	0,6	0,3	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Иные источники	–0,3	–0,3	–0,2	–0,2	–0,2	–0,1	–0,1	–0,1	–0,1
Государственный долг Российской Федерации	11,9	12,8	13,2	12,8	12,8	13,2	13,5	14,0	14,5
В том числе:									
государственный внутренний долг	9,0	9,7	9,8	9,6	9,9	10,8	11,5	12,3	13,1
государственный внешний долг	3,0	3,1	3,4	3,2	3,0	2,4	2,1	1,7	1,4
Справочно:									
Государственный внешний долг, $ млрд	62,4	71,1	78,9	84,5	93,0	99,1	104,1	111,5	116,7
Расходы на обслуживание долга, % к ВВП	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6

Источник: Проект Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года. Подготовлен Минфином России.

В Бюджетной стратегии установлены пороговые значения показателей долговой устойчивости на период до 2030 г.:

— государственный долг Российской Федерации к ВВП, % (менее 20);

— доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета, % (менее 10);

— отношение расходов на обслуживание и погашение государственного долга к доходам федерального бюджета, % (менее 15);

— отношение государственного долга к доходам федерального бюджета, % (менее 100);

— отношение внешнего долга к годовому объему экспорта, % (менее 220).

Важным условием бюджетной политики на 2014–2016 гг. выступает сбалансированность и минимизация рисков несбалансированности бюджетов регионов. Требуется постоянный мониторинг роста долговой нагрузки субъектов Российской Федерации, а также анализ факторов, влияющих на рост их государственного долга. Можно согласиться с точкой зрения В. А. Ильина, который полагает, что «долговой кризис субнациональных бюджетов станет основным фактором сокращения инвестиционных расходов, ослабления поддержки внутреннего спроса и уменьшения возможности противостоять новым проблемам в сфере бюджета»[4].

Анализ объемов государственного долга субъектов Российской Федерации приведен в табл. 3.

Таблица 3

Показатели государственного долга федеральных округов Российской Федерации

Округа	2011 г.		2012 г.		01.11.2013 г.	
	млн руб.	удельный вес, %	млн руб.	удельный вес, %	млн руб.	удельный вес, %
Центральный федеральный округ	498 076,99	42,51	484 484,97	35,85	464 403,63	31,64
Северо-Западный федеральный округ	102 456,56	8,74	139 060,75	10,29	141 360,35	9,63
Южный федеральный округ	83 903,44	7,16	126 013,77	9,32	164 999,08	11,24
Северо-Кавказский федеральный округ	31 911,57	2,72	42 463,43	3,14	33 971,62	2,31
Приволжский федеральный округ	280 127,43	23,91	330 695,57	24,47	359 932,42	24,52
Уральский федеральный округ	40 327,98	3,44	52 807,79	3,91	63 970,66	4,36
Сибирский федеральный округ	91 445,42	7,80	125 906,30	9,32	167 408,39	11,40
Дальневосточный федеральный округ	43 555,36	3,72	49 971,88	3,70	71 919,95	4,90
Итого	1 171 804,76	100,0	1 351 404,47	100,0	1 467 966,08	100,0

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Южный федеральный округ имеет наиболее значительный рост государственного долга — 196,65 % — за счет Краснодарского края (+64 833,56 млн руб.), Волгоградской и Астраханской областей. По состоянию на 1 ноября 2013 г. только два субъекта Российской Федерации имеют внешний государственный долг: г. Москва (17 932 млн руб.) и Республика Башкортостан (801,52 млн руб.), что составляет всего 1,28 % совокупного долга субъектов Российской Федерации.

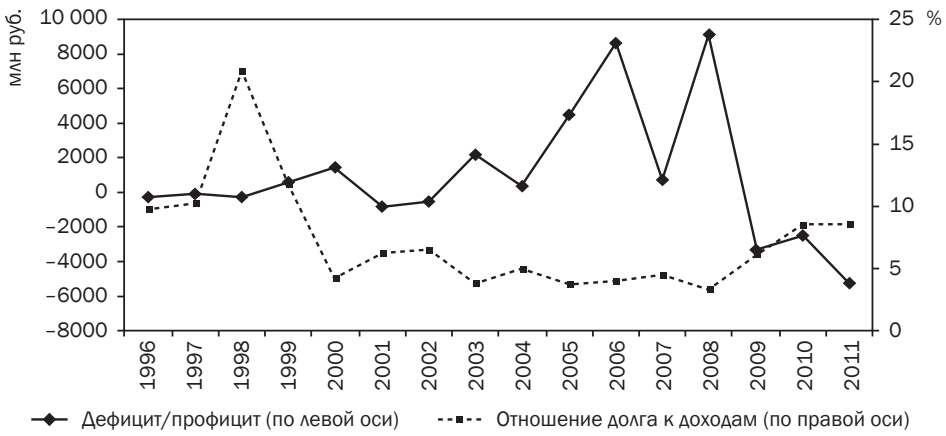
Мировой финансовый кризис привел к увеличению нестабильности экономики, и проблема доступа к источникам финансирования государственного долга в условиях падения доходов субъектов Российской Федерации стала более острой. Выделим отдельно анализ долговой политики Республики Башкортостан. На рис. 2 приведены показатели консолидированного бюджета и оценка долговой нагрузки.

---

[4] *Ильин В. А., Поварова А. И. Бюджетный кризис регионов в 2013–2015 годах — угроза безопасности России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2012. — № 6 (24). — С. 30–41.*

Рисунок 2

Показатели консолидированного бюджета и долговой нагрузки в Республике Башкортостан



Источник: составлено автором по данным Росстата.

Республика Башкортостан для покрытия дефицита бюджета использует государственные заимствования как один из основных источников. Так, в 2013 г. они были запланированы в сумме 8,5 млрд руб.[5], а в 2014–2015 гг. — по 8,9 млрд руб. ежегодно (табл. 4). По состоянию на 1 ноября 2013 г. объем государственного долга Республики Башкортостан составил 17,91 млрд руб.[6] (рост с начала года — 29,5 %). Доля государственного долга Республики Башкортостан в объеме доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений по итогам 2012 г. достигла 15,3 %[7].

Таблица 4

Показатели государственного долга Республики Башкортостан, млн руб.

Показатель	1995	2008	2011	2012	2013*	2014**	2016**
Государственные ценные бумаги	–	2500	–	3000	8000	10 600	11 000
Кредиты, полученные от кредитных организаций	–	734,51	3804,90	5699,32	6500,0	9702,50	15 372,5
Бюджетные кредиты, полученные из федерального бюджета	26,0	1,8	7150,54	4657,45	4657,45	4657,45	3145,10
Государственные гарантии	432,69	555,29	586,69	473,20	385,91	324,58	167,48
Внутренний долг	415,21	3057,09	10 737,23	13 070,64	19 543,36	24 482,02	28 813,58
Внешний долг	43,48	734,51	804,90	759,32	–	–	–
Государственный долг Республики Башкортостан	458,69	3791,60	11 542,13	13 829,96	19 543,36	24 482,02	28 813,58

*Примечание: * На 1 января 2014 года; ** Прогнозное значение.*
Источник: Министерство финансов Республики Башкортостан (http://minfinrb.bashkortostan.ru/).

Структура государственного долга Республики Башкортостан в 2013 г. отражает все виды заимствований, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации: доля кредитов кредитных организаций составляет 42 %, бюджетных кредитов — 33 %,

[5] *По данным Министерства финансов Республики Башкортостан.*
[6] *По данным Министерства финансов Российской Федерации.*
[7] *Рейтинг субъектов РФ по уровню долговой нагрузки — итоги 2013 г. / РИА Рейтинг (http://riarating.ru/).*

ценных бумаг — 22 %, государственных гарантий — 3 %, при этом внутренний долг составляет 94 % всего объема долга, а внешний - 6 %.

В соответствии с Программой государственных внутренних заимствований Республики Башкортостан на 2012 г. планировалось размещение государственных облигаций с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга на Фондовой бирже ММВБ. Фактическое размещение на фондовой бирже состоялось 27.09.2013 г. объемом 5 млрд руб. и сроком погашения 18.09.2020 г.[8]. По итогам открытых аукционов, проведенных в 2011–2013 гг., кредитором республики стал ОАО «Сбербанк России» (при ставке 7,8–8,75 % годовых). Также в 2009–2010 гг. из федерального бюджета республике было предоставлено четыре бюджетных кредита на общую сумму 8,8 млрд руб. В декабре 2012 г. подписано дополнительное соглашение о реструктуризации задолженности по бюджетному кредиту для частичного покрытия дефицита бюджета в целях ликвидации последствий засухи 2010 г. в размере 3,1 млрд руб. до 2032 г.

В Республике Башкортостан также используются кредиты иностранных банков. Так, 14 декабря 2012 г. в соответствии с кредитным соглашением, заключенным между правительством региона и Raiffeisen Bank International AG (Австрия), привлечен очередной иностранный кредит в сумме $25 млн сроком на 1 год по ставке LIBOR+ 4,12 % годовых. Таким образом, эффективная ставка привлечения составила 4,65 % годовых.

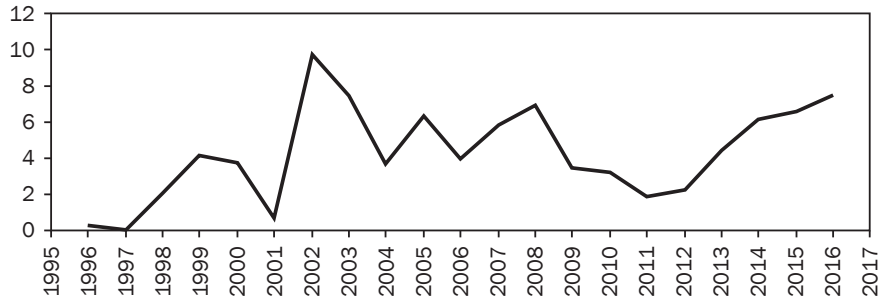
Планируется, что в 2014 г. государственные гарантии будут занимать 1,33 % от общей суммы госдолга. В соответствии с Соглашением о субзайме, заключенном 31 декабря 2003 г., Правительство Республики Башкортостан в 2005–2006 гг. предоставило гарантию Министерству финансов Российской Федерации за МУП «Уфаводоканал» на сумму, эквивалентную $18,9 млн, на срок до 1 января 2019 г. по кредиту, привлекаемому в рамках проекта «Городское водоснабжение и канализация». Остаток задолженности на 01.09.2013 г. по субзайму составлял $10,4 млн, при этом все расчеты с кредитором осуществляются своевременно и в полном объеме.

Кроме того, в рамках реализации Программы государственных гарантий Республики Башкортостан на 2010 г. правительством республики была предоставлена гарантия в сумме 180 млн руб. в обеспечение обязательств ООО «Бирские тепловые сети» перед ОАО «БАНК УРАЛСИБ» по кредитам, привлекаемым на финансирование инвестиционного проекта по реконструкции объектов теплоснабжения г. Бирска со сроком действия до 25.02.2019 г.

При этом важно отметить, что стоимость расходов на обслуживание государственного долга растет: в 2013 г. она планировалась на уровне 4,44 %, а к 2016 г. увеличится до 7,50 % (рис. 3).

Рисунок 3

Стоимость расходов на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан, %



Источник: составлено автором по данным Министерства финансов Республики Башкортостан.

[8] *По данным Московской биржи (http://moex.com/a1603).*

В 2014 г. расходы на обслуживание государственного долга планируются на уровне 1504,58 млн руб.

Важное условие привлечения внешних заимствований — кредитные рейтинги. В июне 2013 г. рейтинговое агентство Moody's Investors Service повысило рейтинг Республики Башкортостан по глобальной шкале в иностранной и местной валютах с уровня Ba1 до уровня Baa3 (с «позитивного» на «стабильный»), выделив следующие ключевые факторы:

— устойчиво высокая позиция по ликвидности и хорошее качество управления бюджетом;

— хороший показатель валового текущего баланса бюджета;

— низкий уровень долговой нагрузки[9].

Следует отметить, что взаимоотношения между Правительством Республики Башкортостан и международными рейтинговыми агентствами Standard & Poor's International Services, Inc. и Moody's Investors Services Limited начались в июле 1998 г.[10] на основании рейтинговых соглашений на присвоение и поддержание кредитных рейтингов. За этот период рейтинги показывают устойчивый рост (табл. 5).

Таблица 5

Кредитные рейтинги Республики Башкортостан

Standard & Poor's				Moody's Investors Services			
Дата изменения рейтинга	Процедура	Уровень рейтинга	Прогноз	Дата изменения рейтинга	Процедура	Уровень рейтинга	Прогноз
18.04.2001	Присвоение	B–	Стабильный	27.04.2001	Присвоение	B3	Стабильный
13.11.2001	Повышение	B	Позитивный	05.12.2001	Повышение	B1	Стабильный
14.05.2002	Подтверждение	B	Позитивный	16.08.2002	Изменение	B1	Позитивный
25.04.2003	Повышение	B+	Стабильный	17.12.2002	Повышение	Ba3	Стабильный
12.03.2004	Повышение	BB–	Стабильный	24.11.2004	Повышение	Ba1	Стабильный
17.11.2005	Изменение прогноза	BB–	Позитивный	15.12.2006	Подтверждение	Ba1	Стабильный
24.04.2006	Повышение	BB	Стабильный	29.10.2007	Подтверждение	Ba1	Стабильный
17.05.2007	Изменение прогноза	BB	Позитивный	30.10.2009	Подтверждение	Ba1	Стабильный
28.03.2008	Повышение	BB+	Стабильный	11.01.2011	Подтверждение	Ba1	Стабильный
20.04.2009	Подтверждение	BB+	Стабильный	17.06.2011	Изменение прогноза	Ba1	Позитивный
29.04.2010	Подтверждение	BB+	Стабильный	28.12.2012	Подтверждение	Ba1	Позитивный
29.04.2011	Изменение прогноза	BB+	Позитивный	27.06.2013	Повышение	Baa3	Стабильный
22.05.2012	Подтверждение	BB+	Позитивный				
06.05.2013	Повышение	BBB–	Стабильный				

Источник: Министерство финансов Республики Башкортостан.

Для республики наличие кредитного рейтинга служит важным аспектом процесса привлечения капитала, поскольку рейтинг не только влияет на условия размещения и процентную ставку по выпускаемым долговым ценным бумагам и привлекаемым займам, но и напрямую воздействует на потенциально доступную емкость рынка для конкретного заимствования, значительно расширяет круг инвесторов.

[9] *Пресс-релиз Moody's Investors Service. Рейтинговое действие: агентство Moody's повысило рейтинг Башкортостана до Baa3, прогноз «стабильный».*

[10] *По данным Министерства финансов Республики Башкортостан.*

Таким образом, в качестве основных причин роста государственного долга субъектов Российской Федерации можно отметить:

— снижение налоговых доходов (налога на прибыль организаций) в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

— необходимость покрытия дефицита бюджета и др.

Выделим ключевые факторы, напрямую связанные с возможным привлечением внешних ресурсов в бюджеты субъектов Российской Федерации:

— рынок капитала (банковский, фондовый) и уровень его ликвидности;

— показатели доходности для инвесторов;

— состояние экономики.

Разработка долговой политики Республики Башкортостан требует дальнейшего совершенствования как один из инструментов формирования инвестиционной привлекательности региона. Стратегической задачей является обеспечение сбалансированности бюджета региона на основе реальной оценки экономического состояния организаций, планирования долговой нагрузки на бюджет с учетом действующих долговых обязательств, а также соблюдения бюджетного законодательства.

Предлагается ряд мероприятий по повышению эффективности управления долговой политикой Республики Башкортостан:

— усиление общественного контроля над состоянием государственного долга региона по недопущению достижения предельных объемов, установленных законодательством;

— мониторинг сроков выплат в целях предотвращения просроченных платежей;

— разработка механизма привлечения бюджетных кредитов как источника финансирования инфраструктурных проектов республики и финансирования бюджета;

— проведение оценки инструментов государственного долга и поиск новых альтернативных путей финансирования бюджета региона.

Библиография

1. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/DOLGOVAYA_POLITIKA_ROSSIYSKOY_FEDERATSII_NA_2013-1015.pdf.
2. Ершов М. В., Лохмачев В. Ф., Татузов В. Ю., Танасова А. С. О долговой политике России в условиях выхода из кризиса // Деньги и кредит. — 2010. — № 8.
3. Ильин В. А., Поварова А. И. Бюджетный кризис регионов в 2013–2015 годах — угроза безопасности России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2012. — № 6 (24).
4. Красавина Л. Н. Долговая политика: мировой опыт и российская практика // Деньги и кредит. — 2010. — № 8.
5. Министерство финансов Республики Башкортостан: официальный сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://minfinrb.bashkortostan.ru/.
6. Пресс-релиз Moody's Investors Service. Рейтинговое действие: агентство Moody's повысило рейтинг Башкортостана до Baa3, прогноз «стабильный».
7. Рейтинг субъектов РФ по уровню долговой нагрузки — итоги 2013 года [Электронный ресурс] / РИА Рейтинг. — Режим доступа: http://riarating.ru/.
8. Статистика по торгуемым ценным бумагам [Электронный ресурс] / Сайт Московской биржи. — Режим доступа: http://moex.com/a1603.
9. Структура долга [Электронный ресурс]. / Официальный сайт Минфина России. — Режим доступа: (http://www.minfin.ru/ru/public_debt/external/structure/index.php?&from_4=4).

УДК 336.151; 336.152; 336.153

***Ключевые слова**:*
финансовое обеспечение,
муниципальное образование,
Таможенный союз,
расходные обязательства,
источники доходов,
финансы

***Г. И. Немирова**, д. э. н.,*
доцент, зав. кафедрой таможенного дела
Оренбургского государственного университета
*(**e-mail: nemirova@bk.ru**)*
***Л. Б. Мохнаткина**, к. э. н.,*
доцент кафедры финансов Оренбургского
государственного университета
*(**e-mail: leilamohn@mail.ru**)*

Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях расширения глобальной интеграции

Решение стратегических задач устойчивого развития Российской Федерации к 2020 г. определяет необходимость разработки механизма управления экономикой, учитывающего глобальные интеграционные процессы и их влияние на уровень жизни населения. От порядка формирования доходов бюджетной системы Российской Федерации и объема аккумулируемых в бюджетах финансовых средств зависит непосредственное решение социальных задач в муниципальных образованиях и субъектах Российской Федерации.

В связи с этим актуальным становится определение методологических подходов к оценке механизма формирования доходов и расходов бюджетов муниципальных образований в условиях расширения глобальных трансформаций, в частности при формировании Таможенного союза.

РАЗВИТИЕ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА: ПРЕИМУЩЕСТВА ТАМОЖЕННОЙ ИНТЕГРАЦИИ И РИСКИ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Экономика стран (Республики Казахстан, Российской Федерации, Республики Беларусь), интегрированных в Таможенный союз, демонстрирует определенные тенденции формирования контуров общего экономического пространства, расширения внешнеторговых связей, политического и экономического единства в решении многих вопросов.

Статья публикуется при финансовой поддержке РГНФ, проект № 13-32-01011 «Совершенствование финансового механизма организации местного самоуправления как основа обеспечения устойчивого роста российской экономики».

Преимуществами интеграции в рамках Таможенного союза являются:

— обеспечение экономического прогресса за счет увеличения экономического потенциала стран-участников;

— возможность унификации налоговой и таможенной политики;

— создание условий для активного выхода российского бизнеса на мировые рынки;

— увеличение товарообмена между странами Таможенного союза вследствие снижения таможенных барьеров;

— возможность реализации крупных транзитных проектов;

— развитие конкурентной среды в едином таможенном пространстве.

Развитие экономики страны в условиях глобальной интеграции позволяет акцентировать внимание на проблемах, представляющих угрозы экономической безопасности России. К числу таких проблем относятся:

— отток финансовых ресурсов в Республику Казахстан вследствие высокой налоговой нагрузки на бизнес в России. Для сведения: ставка налога на добавленную стоимость в России составляет на промышленные товары 18 %, в Республике Казахстан — 12 %, налог на прибыль организаций, соответственно, 20 и 15 %, налог на доходы физических лиц, соответственно, 13 и 10 %;

— высокий удельный вес таможенных платежей в доходах федерального бюджета Российской Федерации, объем которых к 2012 г. превысил 50 %. Для справки: доля таможенных платежей в структуре доходов государства составляет в США и Великобритании 1 %, Японии — 2 %, Германии — 4 %. Таможенные органы России вынуждены в основном заниматься пополнением бюджета в ущерб функции соблюдения порядка за перемещением товаров;

— усиленная ориентация экспорта на вывоз сырьевых ресурсов. Доля экспорта России топливно-энергетических товаров в страны дальнего зарубежья составляет более 70 %, в страны ближнего зарубежья — 30 %. В регионах, ориентированных на экспорт сырьевых ресурсов, показатели даже превышают вышеназванную пропорцию. Так, в Оренбургской области, экспортирующей природный газ и нефть, доля стран дальнего зарубежья в экспорте к 2012 г. достигла 86 %. В условиях благоприятных цен на мировом рынке данный факт констатируется как увеличение доходов федерального бюджета, что отвлекает от проблем формирования доходов бюджета за счет развития других отраслей;

— изменение структуры взаимной торговли России со странами Таможенного союза. В условиях интеграции снизилась составляющая экспорта России при увеличении доли Республики Беларусь и Республики Казахстан. В части импорта наблюдаем резкое снижение доли Республики Беларусь при повышении импортной составляющей России.

Угрозы финансовой безопасности, исходящие от чрезмерно высокой налоговой нагрузки, в условиях единого таможенного пространства обусловливают снижение конкурентоспособности российской экономики и сужение ее финансового потенциала.

СПЕЦИФИКА ВЛИЯНИЯ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ НА УРОВНЕ РЕГИОНА

Влияние вышеназванных глобальных угроз снижает и финансовую составляющую муниципалитетов в части формирования доходов бюджета. Так, только в 2010 г. (в период зарождения Таможенного союза) количество участников внешнеэкономической деятельности в Оренбургской области уменьшилось на 44 %, из них юридических лиц — на 13 %, физических лиц — на 52 %.[1]

[1] *См.: Немирова Г. И. Сбалансированное и экономически безопасное развитие региона в едином таможенном пространстве в посткризисный период // Вестник ОГУ, 2012. — № 1. — С. 111–117.*

В условиях конкуренции участники внешнеэкономической деятельности в рамках единого экономического пространства стремятся вести бизнес в том государстве, где для этого созданы более благоприятные условия. Этим государством в Таможенном союзе выступает Республика Казахстан, поэтому участники внешнеэкономической деятельности и физические лица стали подавать таможенные декларации на выпуск товара не в России, а в Казахстане, пополняя доходы бюджета данного государства. Динамика данного явления наглядно представлена в табл. 1 на примере приграничного региона — Оренбургской области.

Таблица 1

Специфика влияния Таможенного союза на Оренбургскую область

Показатели	2009 г.	2010 г.	2012 г.
1. Количество зарегистрированных участников внешнеэкономической деятельности в зоне деятельности Оренбургской таможни. Из них:	1536	1103	338
— юридических лиц	407	360	256
— физических лиц	1129	743	82
2. Количество оформленных таможенных деклараций участниками внешнеэкономической деятельности в зоне деятельности Оренбургской таможни, штук. Из них:	14 735	16 017	8509
— импортных деклараций	32 %	37 %	39 %
— экспортных деклараций	68 %	63 %	61 %
3. Соотношение внешнеторгового оборота России, %			
— со странами дальнего зарубежья	52	60	86
— со странами ближнего зарубежья	58	40	14

Источник: составлено авторами по данным Оренбургской таможни с сайта Приволжского таможенного управления (http://ptu.customs.ru).

Краткий экскурс формирования финансового потенциала даже в рамках этой статьи позволяет сделать вывод о необходимости изменения методологических подходов к формированию бюджетов Российской Федерации. Финансовая устойчивость бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований напрямую зависит от финансовой устойчивости федерального бюджета.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Важный методологический аспект механизма формирования местных бюджетов — установление адекватного соотношения расходных полномочий органов местного самоуправления и доходных источников, необходимых для их исполнения.

В настоящее время Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) установлено определенное соотношение расходных обязательств муниципального образования и источников их финансового обеспечения (рис. 1). На основе анализа действующих норм БК РФ расходные обязательства муниципального образования можно разделить на две группы:

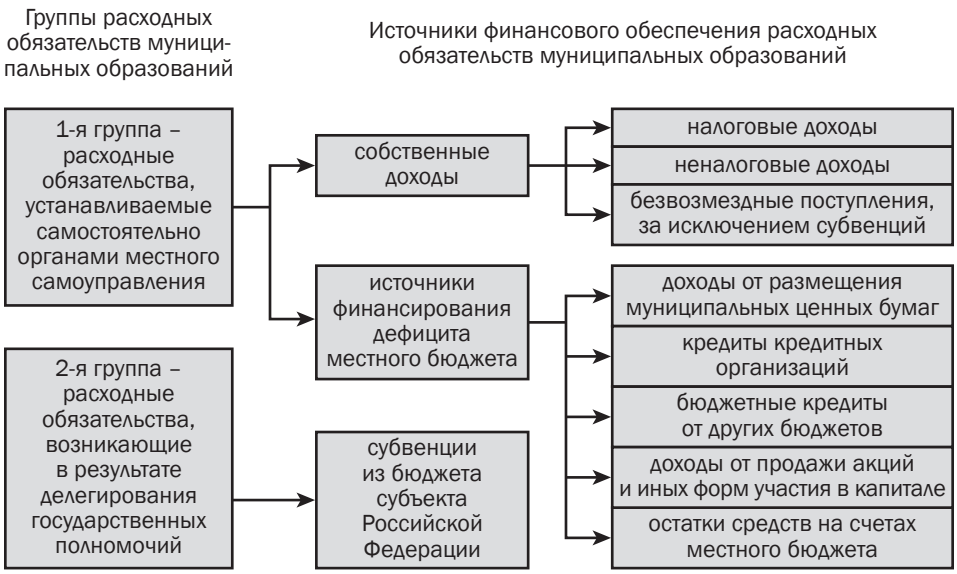
— расходные обязательства, устанавливаемые органами местного самоуправления самостоятельно на основе принятия муниципальных правовых актов, а также заключения муниципальным образованием договоров (соглашений);

— расходные обязательства, возникающие в результате принятия муниципальных правовых актов в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Первая группа расходных обязательств согласно ст. 86 БК РФ исполняется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета. Вторая группа подлежит исполнению за счет и в пределах субвенций из бюджета субъекта Федерации, предоставляемых местным бюджетам[2].

Рисунок 1

Соотношение расходных обязательств муниципальных образований и источников их финансового обеспечения



Источник: составлено авторами на основе положений Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Для анализа состава и структуры расходных обязательств муниципальных образований представляет интерес такой документ, как реестр расходных обязательств. Форма реестра отражает правовой, политический, экономический и функциональный подходы к группировке расходных обязательств. Реестр расходных обязательств как инструмент планирования и аналитического обоснования расходов муниципальных бюджетов отражает следующие методические аспекты:

— группировка расходных обязательств в разрезе уровней местного самоуправления (по статусу муниципальных образований);

— оценка объема расходных обязательств муниципального образования во взаимосвязи с оценкой доходных возможностей с учетом приоритетов развития территории;

— правовое обоснование расходных обязательств, их структурирование с точки зрения соотношения прав и обязательств органов местного самоуправления;

— установление непосредственной связи между полномочиями органов местного самоуправления и расходными обязательствами муниципального образования;

— создание необходимого информационного поля для повышения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг в конкретной отрасли;

— оценка соотношения делегированных и собственных обязательств муниципальных образований и, следовательно, возможностей по их исполнению за счет соответствующих доходных источников.

---

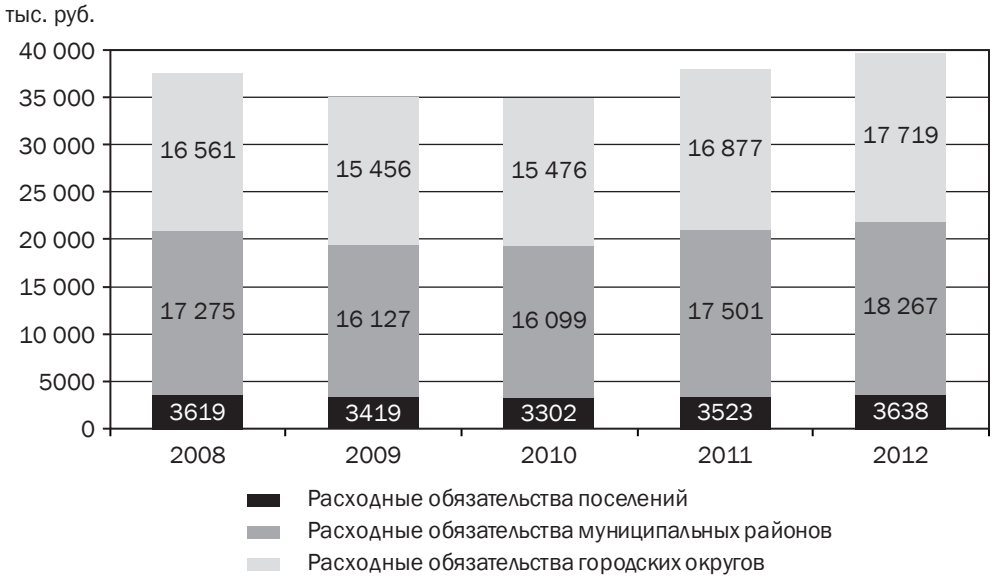
[2] *Бюджетный Кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014) / КонсультантПлюс: справочно-правовая система (http://www.consultant.ru).*

АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

Соотношение объема исполняемых расходных обязательств муниципальных образований Оренбургской области представлено на рис. 2. В области по официальным данным на 1 января 2011 г. насчитывалось 607 муниципальных образований, в том числе 9 городских округов, 35 муниципальных районов, 4 городских поселения и 559 сельских поселений. Удельный вес расходных обязательств поселений в общем объеме расходных обязательств, исполняемых муниципальными образованиями области, не превышает 10 %, в то время как городские округа исполняют около 44 % всех обязательств, муниципальные районы — 46 %. Соотношение «собственные полномочия»/«делегированные полномочия» составляет: для поселений — 88 % к 2 %; для муниципальных районов — 45 % к 49 %; для городских округов — 71 % к 26 % [3].

Рисунок 2

Структура расходных обязательств муниципальных образований Оренбургской области



Источник: рассчитано авторами на основе анализа реестра расходных обязательств муниципальных образований Оренбургской области.

Структура расходных обязательств муниципальных образований на каждом уровне местного самоуправления имеет свои особенности. Следует отметить, что в расходных обязательствах муниципальных районов значительную часть занимают обязательства, связанные с исполнением делегированных полномочий — от 39 % в 2008 г. до 49 % в 2012 г. Основную долю делегированных полномочий составляют следующие полномочия: по обеспечению государственных гарантий в сфере образования (от 17 до 22 %), по социальной поддержке и социальному обслуживанию граждан (от 7 до 11 %), по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований,

[3] *См.: Мохнаткина Л. Б., Серяева М. Г. Расходные обязательства муниципальных образований и проблемы их финансового обеспечения в современных условиях / Экономика регионов: тенденции развития. — Монография под общей ред. проф. О. И. Кирикова. — Книга 18. — Воронеж: ВГПУ, 2012. — С. 57.*

входящих в состав муниципального района (от 7 до 9 %), по регулированию и поддержке сельскохозяйственного производства (от 4 до 5 %).

При увеличении расходных обязательств, связанных с исполнением делегированных полномочий, сокращаются собственные расходные обязательства муниципальных районов. Наибольшую часть собственных расходных обязательств составляют полномочия в сфере образования (20–22 %), а также полномочия в области здравоохранения (12 %). В отличие от сельских поселений финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных районов составляет в среднем 3,5 % расходных обязательств. Другая особенность муниципальных районов — наличие расходных обязательств по предоставлению межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней, кроме дотаций.

Структура расходных обязательств поселений также имеет особенности, характерные для второго уровня местного самоуправления. Наибольшую часть расходов этих бюджетов (около 90 %) составляют собственные расходные обязательства поселений, связанные с реализацией полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В числе собственных расходных обязательств преобладают расходы на содержание органов местного самоуправления поселений — 22–24 %.

Как свидетельствуют публикуемые данные, исполнение расходных обязательств органами местного самоуправления поселений вызывает больше всего проблем. Так, 329 сельских поселений Оренбургской области (59 %) имеют объем доходов местных бюджетов менее 1 млн руб. (без учета межбюджетных трансфертов); в 159 сельских поселений (28 %) объем доходов местных бюджетов составляет от 1 до 3 млн руб. (без учета межбюджетных трансфертов). В среднем доля расходов на управление (содержание органов местного самоуправления) в таких муниципальных образованиях достигает 36 и 27 % соответственно. При этом в Оренбургской области, как и в большинстве субъектов Российской Федерации, не введено самообложение граждан[4].

В этих условиях практически все сельские поселения заключают соглашения с муниципальными районами о передаче полномочий по решению вопросов местного значения муниципальным районам. Анализ информации о делегировании полномочий в 2010 г. позволяет сделать следующие выводы:

— лишь небольшое количество полномочий (5 из 34 установленных федеральным законом № 131-ФЗ) исполняется всеми сельскими поселениями области самостоятельно;

— 17 видов полномочий делегированы муниципальным районам;

— 22 вида полномочий исполняются сельскими поселениями совместно с муниципальными районами.

Таким образом, степень реальной автономии местного самоуправления определяется расходными полномочиями, составляющими компетенцию органов местного самоуправления, которые должны уравновешиваться их собственными полномочиями в области доходов. Одновременно с этим отмечаем, что в части доходов, отнесенных БК РФ к собственным доходам местного бюджета, органы местного самоуправления не обладают полным набором прав.

Так, в отношении местных налогов ст. 64 БК РФ определяет следующие полномочия муниципальных образований: введение местных налогов, установление налоговых ставок по ним и предоставление налоговых льгот. Перечень местных налогов, а также механизм их взимания устанавливаются Налоговым кодексом РФ и Законом

---

[4] *Организация местного самоуправления в Оренбургской области / Совет (ассоциация) муниципальных образований Оренбургской области (http://www.orenamo.ru).*

РФ «О налогах на имущество физических лиц». Права органов местного самоуправления в отношении местных налогов ограничены федеральным законодательством. Помимо этого анализ подтвердил, что местные налоги составляют в настоящее время не более 10 % всех доходов муниципальных образований.

Предполагаемая в перспективе замена двух имущественных налогов на единый налог на недвижимость, на наш взгляд, не изменит существующего положения, пока не будут введены в действие такие инструменты, как единый государственный кадастр объектов недвижимости, механизм оспаривания кадастровой оценки недвижимости, установление дифференцированных ставок и льгот для разных категорий населения, учет влияния налога на недвижимость на стоимость жилья.

Результаты анализа подтверждают, что местные налоги не представляют собой значимого источника финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований. Отнесение закрепленных долей федеральных налогов и сборов к собственным доходам местных бюджетов представляется весьма спорным, поскольку в отношении этих доходов органы местного самоуправления не обладают полномочиями, которые давали бы возможность управлять данными доходными источниками. Это связано прежде всего с отсутствием механизма компенсации местным бюджетам потерь, связанных с предоставлением по этим налогам и сборам льгот в соответствии с федеральным законодательством.

Доходы, полученные в форме дотаций и субсидий, по своей экономической природе не могут выступать собственными доходами местных бюджетов, поскольку их действие ограничивается одним финансовым годом, а их предоставление определяется решениями вышестоящих органов власти.

Что касается источников финансирования дефицита местных бюджетов, то возможности их использования для обеспечения расходных обязательств муниципальных образований ограничиваются условиями, установленными ст. 96 и 100 БК РФ:

— состав источников финансирования дефицита местного бюджета ограничен правами заимствований муниципального образования на внутреннем рынке;

— размер дефицита местного бюджета нормируется также ст. 92 БК РФ.

Результаты анализа подтверждают, что для обеспечения баланса между расходными обязательствами муниципальных образований и их доходными полномочиями необходимо менять методологию межбюджетных отношений. При оптимизации расходных обязательств местных бюджетов следует исходить из требования соответствия расходных обязательств возможностям их финансового обеспечения, а также целесообразности их принятия с учетом приоритетов социально-экономического развития. Одновременно необходимо расширение налоговых полномочий органов местного самоуправления.

РАСШИРЕНИЕ ДОХОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Следует отметить, что с 2005 г. финансовые органы безосновательно утратили интерес к таким доходам федерального бюджета, как таможенные платежи. Объясняется такая ситуация тем, что с введением в действие редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации от 2005 г. таможенные платежи из категории налоговых доходов перенесены в категорию неналоговых доходов. В то же время их удельный вес в объеме доходов федерального бюджета растет: если в 2009 г. они составляли 48,74 %, то в 2012-м — 51,94 %.

Таможенные платежи включают в себя ввозные и вывозные таможенные пошлины, налог на добавленную стоимость и акцизы, уплачиваемые при ввозе товаров

в Российскую Федерацию, а также таможенные сборы за совершение таможенных операций. Согласно данной классификации администрирование таможенных платежей в России осуществляет Федеральная таможенная служба, которая непосредственно подчиняется Правительству Российской Федерации. При этом основной функцией таможенных органов является осуществление контроля за порядком перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза и по территории Российской Федерации. По существу же они вынуждены заниматься пополнением бюджета в ущерб осуществлению функции соблюдения контроля за перемещением товаров через таможенную границу.

Следует отметить, что в 179 странах, входящих в состав Всемирной таможенной организации, доходы бюджета от таможенных платежей составляют от 1 до 23 %. В то же время в России, входящей в состав данной организации, таможенные платежи занимают половину доходов федерального бюджета. Мировая практика формирования доходов бюджета и закрепление за таможенными органами исполняемых функций показывает целесообразность использования опыта стран Всемирной таможенной организации по снижению фискальной функции таможенных органов. Например, можно полностью передать администрирование налога на добавленную стоимость и акцизов в ведение налоговых органов страны. Кроме того, целесообразно включить в классификатор видов финансовой деятельности финансовых институтов и операции по учету таможенных платежей, поскольку они также составляют финансы государства и органов местного самоуправления. К тому же снижение роли таможенных органов в осуществлении фискальной политики позволит ускорить операции по осуществлению таможенного контроля перемещаемых товаров через таможенную границу.

Представляется правильным включение в виды финансовой деятельности и других неналоговых доходов бюджетов, поскольку они также составляют финансы государства и органов местного самоуправления. Системный подход к развитию национальной экономики, интегрированной в глобальную экономику, проведение мероприятий по созданию конкурентных условий для бюджетно-налоговой системы России в едином таможенном пространстве послужат росту финансового потенциала нашей страны. Соответственно, расширение доходных источников федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ позволит увеличить и финансовую обеспеченность муниципальных образований.

Библиография

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014) [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс: справочно-правовая система. — Режим доступа: http://www.consultant.ru.
2. Мохнаткина Л. Б., Серяева М. Г. Расходные обязательства муниципальных образований и проблемы их финансового обеспечения в современных условиях / Экономика регионов: тенденции развития. — Монография под общей ред. проф. О. И. Кирикова. — Книга 18. — Воронеж: ВГПУ, 2012.
3. Немирова, Г. И. Сбалансированное и экономически безопасное развитие региона в едином таможенном пространстве в посткризисный период // Вестник ОГУ, 2012. — № 1.
4. Свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав Оренбургской области, на 2010–2012 годы [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Оренбургской области. — Режим доступа: http://www.minfin.orb.ru.
5. Организация местного самоуправления в Оренбургской области [Электронный ресурс] / Сайт Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области. — Режим доступа: http://www.orenamo.ru.

Информационно-практический семинар «Общественные финансы: от реформ к инновациям»

Финансовый журнал представляет материалы информационно-практического семинара, организованного Центром фискальной политики (ЦФП) совместно с Сообществом финансистов России (СФР) и Научно-исследовательским финансовым институтом (НИФИ). Семинар был посвящен актуальным вопросам российской бюджетной политики и бюджетной методологии, проблемам перехода на программный бюджет и долгосрочное бюджетное планирование. В качестве докладчиков на семинаре выступили руководители и ведущие специалисты Минфина России, Минрегионразвития России, Федерального казначейства, а также НИФИ и ЦФР.

Workshop "Public Finance: from Reforms to Innovations"

The Editorial Board of the Financial Journal publishes here materials of the workshop organized by the Center for Fiscal Policy together with the Russian Financiers Community and the Financial Research Institute. The workshop was dedicated to the pressing issues of the Russian budget policy and budget methodology, the problems of transition to the programme budget and long-term budget planning. The heads and the leading experts of the Russian Ministry of Finance, the Ministry of Regional Development, the Federal Treasury as well as the Financial Research Institute and the Center for Fiscal Policy presented their reports at the workshop.

И. Н. Рыкова, А. А. Алаев, П. А. Авраамов, Д. В. Кораблев

Оценка эффективности реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»

Вопросы эффективности государственных программ являются приоритетными и актуальными в рамках бюджетной политики, направленной на формирование программного бюджета. При этом наиболее сложный вопрос, требующий научного обоснования, — определение эффективности реализации государственных программ, исходя из критериев «цель — индикаторы — результаты — бюджетные расходы». В рамках данной статьи сделана попытка проведения анализа реализуемой государственной программы развития промышленности и повышения ее конкурентоспособности, направленной на создание в России конкурентоспособной, устойчивой, структурно сбалансированной промышленности.

Ключевые слова: эффективность, государственные программы, промышленность, конкурентоспособность, бюджетные расходы

I. Rycova, A. Alaev, P. Avraamov, D. Korablev

Assessment of Efficiency of Realization of State Program «Development of the Industry and Increase of its Competitiveness»

Questions of state programs efficiency are priority and actual within the budgetary policy directed to formation of the program budget. Thus, the most difficult question, demanding

scientific justification, is the question of efficiency of state programs realization based on the criteria «the purpose — indicators — results — the budget expenses». In this article author attempts of to carrying out the analysis of a realized state program of development of the industry and increase of its competitiveness directed to creation of the competitive, sustainable and structurally balanced industry in Russia.
Key words: efficiency, state programs, industry, competitiveness, fiscal spending

---

В. Ю. Кулькова

Реализация государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации

В статье представлены результаты анализа стратегических целей и задач, направлений, инструментов реализации государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО). Проведен мониторинг реализации государственной поддержки СО НКО на федеральном уровне и региональной программы поддержки («О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан»). Методом полуформализованного интервью получено экспертное мнение о социально-экономических эффектах и ограничениях (экономических и социальных рисках) реализации региональной программы. Выделены проблемы инфраструктурной поддержки СО НКО и намечены пути разработки рекомендаций по способам их решения.
Ключевые слова: социально ориентированные некоммерческие организации, формы и инструменты общественно-государственного партнерства, государственная поддержка СО НКО, региональные программы

V. Kulkova

Implementation of State Support for Non-profit Organizations in the Russian Federation

The article presents the results of the analysis of strategic goals and objectives, directions, tools and implementation of the state support for socially oriented non-profit organizations. State support implementation had been monitoring from NPOs at the federal and regional support programs («Support for socially oriented non-profit organizations in the Republic of Tatarstan»). Interview method to obtain an expert opinion on the socio-economic effects and constraints (economic and social risks) regional program. The author highlights the problem of infrastructure support of NPOs developing recommendations according to the ways of solving them.
Key words: socially oriented non-profit organizations, forms and instruments of public-private partnerships, public support NPOs, regional programs

---

В. С. Назаров, К. М. Дэвис, Н. Н. Сисигина

Медицинские сберегательные счета: перспективы для системы ОМС

Во второй половине двадцатого века развитые страны столкнулись с ростом расходов на здравоохранение, в значительной степени вызванным недобросовестным поведением потребителей. Возможным решением проблемы недобросовестного

поведения является переход к использованию новых механизмов оплаты медицинской помощи, основанных на участии пациента. В статье рассматривается один из механизмов данного типа — медицинские сберегательные счета: основные характеристики, обзор международного опыта (Сингапур, Китай, США), преимущества и ограничения применения, перспективы включения в российскую систему финансирования здравоохранения.
Ключевые слова: медицинские сберегательные счета, медицинское страхование, механизмы оплаты медицинской помощи, моральный риск, обязательное медицинское страхование, разделение затрат, участие пациента в оплате

V. Nazarov, C. M. Devis, N. Sisigina

Medical Savings Accounts: Prospects for Compulsory Health Insurance

In the latter half of the 20th century developed countries faced rising health expenditures mainly caused by moral hazard. One way of addressing moral hazard is to introduce new financing mechanisms based on cost sharing. The article presents one of the such mechanisms — medical savings accounts: key features, review of international practice (Singapore, China, USA), benefits and limitations, possible ways of integration medical savings accounts into Russian health financing system.
Key words: medical savings accounts, health insurance, health financing mechanisms, moral hazard, compulsory health insurance, cost sharing, copayments

---

В. А. Горелик, Т. В. Золотова

Об эквивалентности принципов оптимальности инвестиционного портфеля

В статье проведено исследование задачи нахождения оптимального портфеля ценных бумаг с использованием вероятностной функции риска портфеля для гипотез о нормальном и экспоненциальном законах распределения случайных величин доходностей. Получено значение коэффициента риска, при котором задача минимизации вероятностной функции риска эквивалентна задаче максимизации линейной свертки критериев «математическое ожидание — дисперсия».
Ключевые слова: оценка эффективности, оценка риска, функция риска, коэффициент риска, свертка критериев, закон распределения

V. Gorelik, T. Zolotova

On the Equivalence of Optimality Principles of the Investment Portfolio

The investigation of the problem of the optimal securities portfolio determining is presented using the probability function for the portfolio risk under hypotheses about a normal and an exponential distribution of random return variables. The value of the risk coefficient is obtained, under which the problem of minimizing the probability risk function is equivalent to maximizing the linear convolution of criteria «expectation — variance».
Key words: efficiency assessment, risk assessment, risk function, coefficient of risk, parcel of criteria, distribution law

---

В. А. Слепов, А. Ф. Арсланов

Риски национальной финансовой политики

В условиях финансовой глобализации, смены трендов экономического развития, усложнения и ускорения движения товаров, услуг, рабочей силы, технологий, информации, денежных потоков неизбежно усиливаются финансовые риски. Они пронизывают все сферы экономики и управления. При всем многообразии экономической литературы по финансовым рискам в ней практически нет работ, посвященных исследованиям финансовых рисков в области государственной финансовой политики. В статье впервые представлена система финансовых рисков при ее формировании и реализации.

Ключевые слова: государственная финансовая политика, система финансовых рисков, классификация финансовых рисков, финансовый риск-менеджмент

V. Slepov, A. Arslanov

Risks of National Financial Policy

Under conditions of financial globalization, trend changes of economic development, complication and acceleration of movement goods, services, labor force, technologies, information and cash flows financial risks are inevitably strengthening. They are permeated among all spheres of the economy and management. Considering all the variety of the economic literature about financial risks, there is no any other papers dedicated to scientific researches about financial risks in the area of state financial policy. At this article a system of financial risks under its formation and realization is presented for the first time.

Key words: state financial policy, system of financial risks, classification of financial risk, financial risk-management

---

Л. В. Глухова, Н. А. Сердюкова

Мультиагентная модель управления государственной инновационной системой

В статье авторы определяют государственную инновационную систему (ГИнС) как комплекс разработки и реализации новых технологических воспроизводственных концепций, обеспечивающий исполнение государственной экономической политики в соответствии с нормативно-правовой базой государства, исключающей присутствие теневого сектора, с гибким финансовым механизмом, оптимизирующим затраты и обеспечивающим финансовую эффективность. Инновация рассматривается как экономическая категория, определяемая спросом на рынке хозяйствующих субъектов, связанных инвестиционными и информационными потоками. Для обеспечения эффективности ГИнС предлагается использовать мультиагентную информационную модель управления экономическими процессами.

Ключевые слова: инновационная экономика, инновации, бюджетирование инноваций, управление информацией, системный подход

L. Glukhova, N. Serdyukova

Multiagent Model of the State Innovation System Management

The authors define the state innovation system (SInS) as the complex of the development and implementation of new technological reproductive concepts, which provides

implementation of state economic policy in accordance with the normative legal base of the state, excluding the presence of the shadow sector, with flexible financial mechanism, optimizing costs and providing financial efficiency. The innovation is considered as an economic category, determined by the demand on the market of business, connected with investment and information flows. To ensure the effectiveness of SInS the authors propose to use multi-agent information model of economic processes management.
Key words: innovative economy, innovation, budgeting innovation, information management, system approach

---

А. Н. Дерюгин

Законодательные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований

В последние годы в Бюджетный кодекс Российской Федерации было внесено большое количество поправок, так или иначе влияющих на распределение выравнивающих дотаций на региональном уровне. Многие из них, ввиду несогласованности друг с другом, а также с отдельными действующими положениями Бюджетного кодекса, могут приводить к ограничениям в передаче налогов на местный уровень, а также к необоснованным методологическим ограничениям применения тех или иных методик распределения дотаций. В условиях замедления темпов экономического роста и дефицита финансовых ресурсов, необходимых для исполнения принятых обязательств на субфедеральном уровне, снижение гибкости системы предоставления финансовой помощи местным бюджетам не способствует повышению устойчивости бюджетной системы. В статье представлены варианты решения соответствующих проблем в рамках действующего бюджетного законодательства, а также даны рекомендации по его совершенствованию.
Ключевые слова: межбюджетные отношения, дотации на выравнивание, бюджетная обеспеченность, критерий выравнивания

A. Deryugin

Legislative Issues of Equalization Transfers Distribution to Municipalities

In recent years, a large number of amendments to the Budget Code of the Russian Federation were adopted, which is one way or another connected with the distribution of equalization grants at the regional level. Many of them, because of inconsistencies with each other as well as with existing provisions of the Budget Code, may result in the restrictions in the provision of tax shares to the local level, as well as unreasonable methodological limitations of using certain methods of equalization transfers. In the conditions of economic growth slowing and deficit of financial resources, which are necessary to carry out the obligations at the subnational level, reduction of the flexibility of providing financial assistance to local budgets doesn't contribute to fiscal sustainability of the budgetary system. The article presents solutions to mentioned problems within the existing budget legislation, as well as recommendations for its improvement.
Key words: intergovernmental fiscal relations, equalization grants, fiscal budget capacity, equalization criterion

---

Л. Н. Овсянников

О единой правовой основе финансового контроля

Автор с использованием аргументов экономического, правового и практического характера обосновывает необходимость разработки и принятия Кодекса финансового контроля Российской Федерации. Новый правовой акт будет способствовать совершенствованию организации и осуществления финансового контроля во всех его разновидностях, повышению его результативности и значимости как инструмента экономической политики государства.

Ключевые слова: финансовый контроль, правовая основа, кодекс

L. Ovsyannikov

About a Uniform Legal Basis of the Financial Control

The author of the article explains the need for development and enactment of the Russian Federation Financial Control Code by giving economic, legislative arguments and arguments taken from practice. This new legal act will contribute to better organization and fulfilment of all kinds of financial control, improve its efficiency and raise its importance as an instrument of public economic policy.

Key words: financial control, legal basis, code

М. А. Абрамова

Оценка возможности координации государственной денежно-кредитной политики стран ЕЭП

В статье рассмотрены теоретические и практические основы координации денежно-кредитной политики стран ЕЭП (с 1 января 2015 г. — ЕАЭС) с целью оценки возможности гармонизации и последствий этого процесса для национальных экономик. Отмечено, что развитие интеграционных процессов в монетарной сфере стран ЕЭП снизит влияние внешних рисков развития этих стран, уменьшит зависимость состояния их экономик от мировой, будет способствовать формированию конкурентной среды в монетарной сфере.

Ключевые слова: монетарная сфера, экономическая интеграция, единое экономическое пространство (ЕЭП), Евразийский экономический союз (ЕАЭС), денежно-кредитная политика, финансовая система, денежно-кредитная система, платежная система

M. Abramova

Opportunity Assessment for the Monetary Policy Coordination of the Common Economic Space

The article describes the theoretical and practical bases of monetary policy coordination of the Common Economic Space (CES) (1 January 2015 — Eurasian Economic Union). The coordination measures, due to the article, were performed to assess the possibilities of harmonization and consequences for national economies. The article notes that the development of integration processes in the monetary sphere of the CES countries will reduce the impact of external risks to the development of these countries. Noted, that the development of the integration will reduce the dependence of their economies on the world and will contribute to the formation of a competitive environment in the monetary sphere.

Key words: monetary sphere, economic integration, Common Economic Space (CES), Eurasian Economic Union (EEU), monetary policy, financial system, monetary system, payment system

---

К. А. Туманянц, Г. В. Тимофеева

Национальные модели капитализации пенсионных взносов России и Казахстана: конвергенция государственного регулирования

Статья посвящена сравнительному анализу основных характеристик казахской и российской модели накопительного пенсионного обеспечения. Авторы пришли к выводу о более высоком качестве государственного регулирования пенсионных фондов в Казахстане. Проведенный анализ позволил сформулировать направления сближения регулятивных норм обеих стран в рамках формирования единого финансового рынка.

Ключевые слова: государственное регулирование, пенсионные накопления, пенсионный фонд, пруденциальный надзор

K. Tumanyants, G. Timofeyeva

National Models of Pension Deposition Capitalization of Russia and Kazakhstan: Convergence of Government Regulation

The article is dedicated to comparison analysis of Kazakh and Russian accumulative provision of pensions models' main characteristics. Authors came to conclusion that government regulation of pension funds in Kazakhstan has higher quality than Russia's one. The analysis helped to state main directions in both countries' regulatory measures rapprochement in context of united financial market forming.

Key words: government regulation, pension capital, pension fund, prudential supervision

---

И. Ю. Арлашкин

Совершенствование контроля деятельности государственных (муниципальных) учреждений

В статье обосновывается наличие потребности учредителей в проведении оценки эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений, хотя возможность ее проведения в законодательстве четко не установлена. Рассматриваются действующие методики оценки эффективности, принятые как на государственном, так и на местном уровне. Уточняются условия, при которых оценка эффективности может использоваться для контроля деятельности учреждений. Предлагается нормативно закрепить возможность осуществления оценки эффективности при контроле исполнения государственного (муниципального) задания.

Ключевые слова: контроль, оценка эффективности, государственное (муниципальное) задание, государственное (муниципальное) учреждение

I. Arlashkin

Enhancing Control over Public Entities

State and municipalities as founders have a strong need to measure the performance of public entities, but this possibility is not explicitly set in legislation. The article considers measuring methods, which are used by founders of entities nowadays. The terms in which performance measurement is useful to control public entities are clarified. It is recommended to set legislative norms allowing performance measurement for controlling execution of public assignment.

Key words: control, performance measurement, public assignment, public entity

---

Д. А. Бабенко

Введение института консолидированных групп налогоплательщиков в России: предварительные итоги

В статье рассмотрены основные преимущества и недостатки создания компаниями консолидированной группы налогоплательщиков, выделены последствия введения режима налоговой консолидации для государства. В результате проведенного анализа отмечен положительный эффект введения нового режима, сделан вывод о необходимости решения проблемы единовременного перераспределения налога на прибыль между региональными бюджетами.

Ключевые слова: консолидированное налогообложение, налоговая консолидация, консолидированная группа налогоплательщиков, группа компаний

D. Babenko

Introduction of the Concept of the Consolidated Group of Taxpayers in Russia: Preliminary Results

The article considers the main advantages and disadvantages of the creation of the consolidated group of taxpayers and specifies the country-wide consequences of introduction of the tax consolidation regime. As a result the positive effect of introduction of a new regime is noted; the author states the conclusion about a necessity of a solution of the problem of non-recurrent redistribution of the tax revenues between regional budgets.

Keywords: consolidated taxation, tax consolidation, consolidated group of taxpayers, group of companies.

И. Г. Нигматуллин

Оценка долговой политики России и регионов на современном этапе

В статье проводится анализ и отмечаются основные тенденции долговой политики как на российском уровне, так и на примере субъекта Российской Федерации — Республики Башкортостан. Также проводится анализ долговой нагрузки региона, что позволило сделать определенные выводы и разработать ряд предложений для Республики Башкортостан.

Ключевые слова: долг, долговая политика, долговая нагрузка, опыт, государственный долг, бюджетные кредиты

I. Nigmatullin

Assessment of Debt Policy of Russia and Regions at the Present Stage

The analysis of the main tendencies of debt policy both at the Russian level, and on the example of the region of the Russian Federation, i.e. the Republic of Bashkortostan, is carried out in the article. The analysis of the dept loading allowed the author to draw some certain conclusions and to develop a number of suggestions.

Key words: debt, debt policy, debt loading, experience, public debt, budgetary credits

---

Г. И. Немирова, Л. Б. Мохнаткина

Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях расширения глобальной интеграции

В статье представлен анализ расходных обязательств и доходных полномочий органов местного самоуправления. На основе анализа реестра расходных обязательств

выявлен дисбаланс между расходными обязательствами и источниками доходов муниципальных образований. Определено влияние глобальной интеграции, в частности Таможенного союза, на социально-экономическое развитие субъекта РФ и муниципальных образований. Предложены методы увеличения финансовых источников муниципальных образований.
Ключевые слова: финансовое обеспечение, муниципальное образование, Таможенный союз, расходные обязательства, источники доходов, финансы

G. Nemirova, L. Mokhnatkina

Financial support of municipalities in the conditions of expansion of global integration

The article presents an analysis of expenditure commitments and revenue powers of local governments. Basing on the analysis of expenditure commitments registry the author revealed an imbalance between expenditure commitments and sources of income municipalities. The article determines the influence of global integration, in particular of the Customs Union, on the socio-economic development of the Russian Federation and municipalities. The methods of increasing the financial resources of municipalities were suggested.
Key words: financial security, the municipality, the Customs Union, expenditure commitments, sources of income, finance

Абрамова Марина Александровна, к. э. н., проф., зав. кафедрой «Денежно-кредитные отношения и монетарная политика» Финансового университета при Правительстве РФ
Marina A. Abramova, PhD (Economics), Professor, Head of the Department of Monetary Relations and Monetary Politics, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: dko@fa.ru)

Авраамов Павел Александрович, науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
Pavel A. Avraamov, Research Fellow of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: avraamov@mail.ru)

Алаев Андрей Александрович, ст. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
Andrey A. Alaev, Senior Research Fellow of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: alaev@bk.ru)

Арлашкин Игорь Юрьевич, науч. сотр. Центра исследований региональных реформ РАНХиГС; науч. сотр. Аналитического центра финансовых исследований Научно-исследовательского финансового института
Igor Yu. Arlashkin, Research Fellow of Center for Research on Regional Reforms, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Research Fellow of the Analytical Center of Financial Researches, Financial Research Institute
(e-mail: igor-arlashkin@mail.ru)

Арсланов Альберт Фаитович, к. э. н., главный специалист Первого Чешско-Российского банка
Albert F. Arslanov, PhD (Economics), Main Specialist of the First Czech-Russian Bank
(e-mail: arslanoff@gmail.com)

Бабенко Дмитрий Александрович, аспирант кафедры «Налоги и налогообложение» Финансового университета при Правительстве РФ
Dmitry A. Babenko, PG student of the Department of Taxes and Taxation, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: babenko.dmitry@gmail.com)

Глухова Людмила Владимировна, д. э. н., проф. кафедры «Менеджмент организации» Волжского университета им. В. Н. Татищева
Ludmila V. Glukhova, Doctor of Economics, Professor of the Department of Institution Management, Tatishchev Volzhsky University
(e-mail: prof.glv@ya.ru)

Горелик Виктор Александрович, д. ф.-м. н., проф., вед. науч. сотр. Вычислительного центра им. А. А. Дородницына РАН
Victor A. Gorelik, Doctor of Physics and Mathematics, Professor, Lead Research Associate of the Dorodnicyn Computing Centre, Russian Academy of Sciences
(e-mail: vgor16@mail.ru)

Дерюгин Александр Николаевич, директор Центра исследований региональных реформ РАНХиГС
Alexander N. Deryugin, Director of Center for Research on Regional Reforms, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: deryugin@ranepa.ru)

Дэвис Кристофер Марк, доктор наук (экономика), профессор факультета экономики Оксфордского университета; зав. лабораторией экономики здравоохранения РАНХиГС
Christopher Mark Davis, D. Phil. (Economics), Professor of University of Oxford, Department of Economics; Head of Health Economics Laboratory, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: christopher.davis@economics.ox.ac.uk)

Золотова Татьяна Валерьяновна, д. ф.-м. н., доц., проф. кафедры «Прикладная математика» Финансового университета при Правительстве РФ
Tatyana V. Zolotova, Doctor of Physics and Mathematics, Associate Professor, Professor of the Department of Applied Mathematics, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: tgold11@mail.ru)

Кораблев Денис Владимирович, мл. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
Denis V. Korablev, Junior Researcher of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: d.v.korablev@rambler.ru)

Кулькова Варвара Юрьевна, д. э. н., руководитель Центра методологии финансового и стратегического управления Научно-исследовательского финансового института
Varvara Yu. Kulkova, Doctor of Economics, Head of the Center of Methodology of Financial and Strategic Management, Financial Research Institute
(e-mail: kulkova@nifi.ru)

Мохнаткина Лейла Булатовна, к. э. н., доцент кафедры финансов Оренбургского государственного университета
Leyla B. Mokhnatkina, PhD (Economics), Associate Professor of the Department of Finance, Orenburg state University
(e-mail: leilamohn@mail.ru)

Назаров Владимир Станиславович, к. э. н., директор Научно-исследовательского финансового института, заместитель директора Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС
Vladimir S. Nazarov, PhD (Economics), Director of the Financial Research Institute, Deputy Director of the Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: nazarov@nifi.ru)

Немирова Гульзида Иксановна, д. э. н., доцент, зав. кафедрой таможенного дела Оренбургского государственного университета
Gulzida I. Nemirova, Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Customs, Orenburg state University
(e-mail: nemirova@bk.ru)

Нигматуллин Ирек Газизович, к. э. н., депутат Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, член Комитета по бюджетной, налоговой, инвестиционной политике и территориальному развитию, докторант РАНХиГС
Irek G. Nigmatullin, PhD (Economics), the Deputy of the State Assembly — Kurultai of the Republic of Bashkortostan, the Member of the Fiscal, Tax, Investment Policy and Territorial Development Committee; Candidate for a Doctor's Degree, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: nig_ufa@mail.ru)

Овсянников Лев Николаевич, к. э. н., вед. науч. сотр. Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института
Lev N. Ovsyannikov, PhD (Economics), Leading Research Fellow, International Finance Center, Financial Research Institute
(e-mail: lovsyannikov@nifi.ru)

Рыкова Инна Николаевна, д. э. н., руководитель Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
Inna N. Rycova, Doctor of Economics, Head of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: rycova@yandex.ru)

Сердюкова Наталья Александровна, д. э. н., проф. кафедры финансов и цен РЭУ им. Г. В. Плеханова
Natalya A. Serdyukova, Doctor of Economics, Professor of the Department of Finance and Prices, Plekhanov Russian University of Economics
(e-mail: nsns25@yandex.ru)

Сисигина Наталья Николаевна, науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС
Natalya N. Sisigina, Research Fellow of the Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: sisiginann@mail.ru)

Слепов Владимир Александрович, д. э. н., проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации, зав. кафедрой финансов и цен РЭУ им. Г. В. Плеханова
Vladimir A. Slepov, Doctor of Economics, Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, Head of the Department of Finance and Prices, Plekhanov Russian University of Economics
(e-mail: kaffin@rea.ru)

Тимофеева Галина Владимировна, д. э. н., проф. кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета
Galina V. Timofeyeva, Doctor of Economics, Professor of the Department of Economic Theory and Economic Policy, Volgograd State University
(e-mail: timoff62@mail.ru)

Туманянц Карэн Авакович, к. э. н., доцент кафедры экономической теории и экономической политики Волгоградского государственного университета
Karen A. Tumanyants, PhD (Economics), Associate Professor of the Department of Economic Theory and Economic Policy, Volgograd State University
(e-mail: Tka210@gmail.com)

V. Nazarov, Editor-in-Chief
Director, Financial Research Institute, PhD (Economics)

I. Varjas, Head of the Analytical Center of Financial Investigations, Financial Research Institute, Professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics

E. Gurvich, Head of Economic Expert Group, Member of Economic Board at the President of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Public Board at the Ministry of Finance of the Russian Federation, Head of the Center of the Budgetary Analysis and Forecasting, Financial Research Institute, PhD (Physics and Mathematics)

E. Gutzait, Leading Researcher of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

M. Zembatov, Head of the Center of International Legal and Legislative Regulation of Financial Markets, Financial Research Institute, PhD (Economics)

L. Kabir, Chief Research Associate of the Center of Budgetary Policy in Economy Branches, Financial Research Institute

T. Kulakova, Head of the Center of Budgetary Policy in Economy Branches, Financial Research Institute, Professor of Economic Theory Department of the HSE, Doctor of Economics

V. Kulkova, Head of the Center of Financial and Strategic Management Methodology, Financial Research Institute, Doctor of Economics

A. Maryasin, Head of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

L. Ovsyannikov, Leading Researcher of the International Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

V. Omelyanovskiy, Head of the Public Health Finance Center, Financial Research Institute, Director of the Health Technology Assessment Center of the Applied Economic Research Institute, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Doctor of Medicine, Professor

A. Polyakova, Head of the Interbudget Relations Center, Financial Research Institute, Leading Researcher, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Economics

M. Pinskaya, Head of the Tax Policy Center, Financial Research Institute, Director of the Tax and Tax Law Institute, Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics

I. Rycova, Deputy Editor-in-Chief, Head of the Sectoral Economy Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

V. Trubin, Head of the Social Sphere Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

G. Shakhova, Chief Researcher Associate of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

I. Yakovlev, Senior Deputy Director, Head of the International Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

T. Zakharova, Editor of Publishing Department, Financial Research Institute, Senior Editor of the Journal

G. Ageev, Chief of Publishing Department, Financial Research Institute

ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ!

Тексты всех статей журнала представлены
на сайтах **www.nifi.ru** и **www.elibrary.ru**

Оформить подписку на издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал»
можно в отделениях почтовой связи по Объединенному каталогу
«Пресса России» (подписной индекс 42068).

Любой номер журнала 2014 г. можно заказать
по интернет-каталогу «Российская периодика»
на сайте www.arpk.org, телефон (499) 152-04-90.

Редакция:
Главный редактор В. С. Назаров
Зам. главного редактора И. Н. Рыкова
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор И. П. Белова
Дизайн и верстка А. С. Лухин

Адрес редакции:
127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2
Тел. (495) 699-76-83
Веб-сайт: www.nifi.ru
e-mail: finjournal@gmail.com

Подписано в печать 16.06.2014 г.
Свободная цена. Тираж 300 экз.
Заказ №4339. Отпечатано в ООО «ТРП».
127137, Москва, ул. Правды, д. 24, стр. 5.
Тел. (499) 519-01-24. Сайт: www.tirazhy.ru