Государственный университет Минфина России

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

№ 1 (11)
январь
2012

Главный редактор
М. П. Афанасьев

Редакционный совет

Р. Е. Артюхин
руководитель Федерального казначейства

Е. В. Бушмин
председатель комитета
Совета Федерации по бюджету

Т. М. Захарова
ведущий редактор

А. М. Лавров
заместитель Министра финансов России

Н. И. Малис
заведующая кафедрой Государственного
университета Минфина России

Т. Г. Нестеренко
заместитель Министра финансов России

Т. Э. Пирогова
директор Калужского филиала
Государственного университета
Минфина России

Ю. Е. Путихин
директор Санкт-Петербургского филиала
Государственного университета
Минфина России

Н. И. Пушкарская
проректор Государственного
университета Минфина России

А. Л. Саватюгин
заместитель Министра финансов России

Т. М. Сауляк
проректор Государственного
университета Минфина России

А. Г. Силуанов
Министр финансов России

В. Е. Чистова
министр Правительства Москвы

Ф. И. Шамхалов
советник Министра образования и науки
России

Л. И. Якобсон
первый проректор
Высшей школы экономики

Международный совет

Дирк Венцель (Германия)
Питер Оппенхаймер (Великобритания)
Франко Павончело (Италия)
Хироси Тава (Япония)
Бернар Шаванс (Франция)

ISSN 2075-1990

Издание 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 Минобрнауки России

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ)

Учредитель и издатель

ФГОБУ ВПО «Государственный университет Минфина России»

Адрес: 101000, Москва, Малый Златоустинский пер., д. 7, стр. 1
Тел./факс: (495) 624-58-24
e-mail: info@gumf.ru

Редакция

Адрес: 127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, корп. 2
Тел.: (495) 699-76-83
Адрес в Internet: www.gumf.ru
e-mail: finjournal@gmail.com

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

© ФГОБУ ВПО «Государственный университет Минфина России», 2009–2012

Содержание

Исследования

Н. Н. Каурова
Макропруденциальное регулирование финансовых рынков 5

Н. И. Малис
Налоговое администрирование
как резерв роста государственных доходов 19

Л. Н. Овсянников
Правовая база финансового контроля: новое и старое 27

Э. Д. Товар Гарсиа
Влияние глобализации на финансовое развитие
формирующихся экономик 37

Дискуссии

Ю. Г. Швецов
Государственный бюджет и потребности общества 49

Методология

А. Л. Смирнов
Технологии кредитования коммунальной инфраструктуры 57

М. Б. Траченко
Развитие методологии бюджетирования
в системе общественных финансов 69

Инновации

А. А. Романов
Рыночная модель финансирования инноваций: дескриптивный анализ 79

Аналитика

М. А. Моисеева, И. Е. Войшвилло, Н. С. Милоголов
Налогообложение добычи нефти и газа: тенденции развития 87

С. И. Тараканов
«Невидимая рука» рынка и движение цен 101

Н. П. Шепилова
Анализ информации при покупке бизнеса 107

А. В. Чаркин
Мировой опыт инфляционного таргетирования 115

Практика

И. Коррадо
Обзор итальянской пенсионной системы 129

Р. Е. Хуснетдинов
Практика налогообложения электронной
предпринимательской деятельности в России 139

Образование

И. Ю. Федорова, Е. Ю. Елистратова
Совершенствование механизма финансирования
системы образования 149

Научная жизнь

Научно-практическая конференция «Налоги в современном мире» 159

Аннотации/Abstracts 165

Авторы/Authors 172

Ключевые слова:
финансовая система,
финансовые рынки,
системные риски, кризисы,
системное регулирование

***Н. Н. Каурова**, к. э. н., доц. кафедры «Финансовый менеджмент» Финансового университета при Правительстве РФ, начальник отдела организации продвижения и продаж Управления корпоративных клиентов и малого бизнеса Сбербанка России (**e-mail: Kaurova.Natalia@gmail.com**)*

Макропруденциальное регулирование финансовых рынков

Кардинальное изменение систем риск-менеджмента как на макро-, так и на микроуровне, а также моделей регулирования финансовых рынков — насущная необходимость, обусловленная изменениями в мировой финансовой системе. Существующие в настоящее время органы и стандарты управления рисками финансовой системы не в состоянии обеспечить контролируемую волатильность финансового рынка и увеличить прозрачность риск-менеджмента.

Динамика событий последнего времени на мировых финансовых рынках заставляет пересмотреть базовые понятия и гипотезы системы управления финансовыми рисками в соответствии с формируемой современной парадигмой «фрактальных финансов»[1] и теории сложности[2]. Финансовые и экономические рынки демонстрируют свойства сложных систем, поведение элементов которых определяется условиями нелинейности, сильных обратных связей и эффектом масштаба.

Зародившийся в США в 2007–2008 гг. финансовый кризис предпосылками и каскадным сценарием распространения еще раз продемонстрировал возрастающий

Предположения, высказанные в данной статье, являются личным мнением автора и не отражают точку зрения Сбербанка России и Финансового университета при Правительстве РФ.

[1] *См.: Hudson R., Mandelbrot B. B. The Misbehavior of Markets: A Fractal View of Risk, Ruin & Reward. — Kindle Book, 2006; Mandelbrot B. B. The Fractal Geometry of Nature. — New York: W. H. Freeman, 1983.*

[2] *См.: Sornette D., Stauffer D., Takayasu H. Market fluctuations II: multiplicative and percolation models, size effects and predictions / Cornell University Library (http://arxiv.org/pdf/cond-mat/9909439); Sornette D., Takayasu H., Zhou W.-X. Finite-time singularity signature of hyperinflation // Physica A, vol. 325. — 2003. — P. 492–506; Sornette D. A Complex System View of why Stock Market Crash // New Thesis, vol. 01 (1). — 2004. — P. 5–17.*

системный характер открытого мирового финансового рынка, раскрыл имеющиеся недостатки в регулировании системного риска и финансовых институтов, что, в свою очередь, обусловило необходимость реформирования институциональных структур финансового регулирования и надзора.

Именно по причине роста глобализации кредитно-финансовой системы и усложнения связей между ее элементами относительно скромные первые потрясения в форме локального финансового кризиса субстандартной ипотеки в США, достаточно быстро распространившиеся по всей мировой финансовой сети, спровоцировали усугубление финансовых затруднений вплоть до наступления системного кризиса.

Подобный сценарий был бы невозможен без эволюционных процессов, произошедших за несколько последних десятилетий в мировой экономике и предшествовавших кризису. Возросли взаимосвязанность и взаимозависимость большинства крупных финансовых групп посредством сложной сети взаимных требований и обязательств, финансовых продуктов и схем, к примеру все более сложных форм секьюритизации, международной структуры собственности, инструментов хеджирования риска и участия в общих глобализованных рынках.

К тому же на фоне роста асимметричности информации в тесно связанной и непрозрачной системе, в первую очередь в части распределения кредитного риска, ее участникам стало трудно контролировать свои риски и отличать хорошие активы и хороших контрагентов от плохих. Это, в свою очередь, привело к необходимости накапливания ликвидности в целях защиты от риска, что понижает ликвидность активов и стагнирует денежно-кредитный рынок. Все это в совокупности, на фоне краха одного из крупнейших инвестиционных банков США, только способствовало росту неопределенности, приведшему к серьезной утрате доверия в финансовой системе, и усугубило кризис во всей финансово-экономической сети.

Ведущие мировые державы, по сути, сами спровоцировали кризисную ситуацию, «заигравшись» в развитие финансовой глобализации и международной торговли как инструментов эффективного перераспределения богатства в интересах определенных групп финансовой плутократии и поощрения роста отдельных экономик, к примеру путем установления низкой премии за риск на финансовых рынках, политики процентных ставок и валютных курсов, большого количества финансовых инноваций на кредитных рынках, низкой стоимости капитала и высокой ликвидности финансового рынка[3] и пр.

Финансовая триада[4] (далее — триада) при достижении поставленных целей по стимулированию процессов накопления богатства и экономического роста ошибочно полагалась на возможность управления возникающими при этом рисками, вызванными монетизацией экономик и бесконечным расширением финансового сектора, в первую очередь за счет роста производных финансовых инструментов, путем их диверсификации. При этом не учитывалось, что уменьшение индивидуального риска

---

[3] *Именно высокая ликвидность и возрастающий объем рынка в первую очередь способствовали распределению риска и более активному обмену им между участниками финансового рынка.*

[4] *Под финансовой триадой в данном случае понимаются три ведущих мировых финансово-экономических центра: США, Великобритания и Евросоюз.*

за счет его распространения по системе может привести к росту системного риска. Тем самым снижение риска для отдельных стран превратилось в увеличение коллективного риска всей финансовой системы, в конечном итоге повлияв на отдельные узлы и общую стабильность финансово-экономической системы в форме текущего мирового кризиса.

Помимо ошибочной концепции риск-менеджмента, возможно, еще одной главной ошибкой, послужившей причиной попустительского отношения многих стран к начавшемуся в США в 2007 г. локальному кризису субстандартной ипотеки, было ложное было предположение о том, что события, приводящие к катастрофическим потерям, являются особенными и, как следствие, редко происходящими. Действительно, резкие развороты рынка случались достаточно редко, но они имеют тенденцию к повторению, а в условиях метастабильности[5] системы могут быть вызваны незначительными эндогенными факторами и происходить достаточно часто.

Таким образом, кризис наглядно продемонстрировал, как относительно стабильная система может в любой момент оказаться метастабильной. Тем самым кризис поставил под угрозу управляемость мировой финансовой системы, которая основана на квазимонопольной модели триады, направленной на установление контроля за глобализацией финансового рынка как средством «оптимального распределения» капитала в пользу ведущих мировых держав.

Возросшая вследствие данной политики метастабильность системы в первую очередь не устраивает именно участников триады, заинтересованных в сохранении установленного финансового миропорядка. Неуправляемая метастабильность может в любой момент привести к ослаблению контроля за рынками капитала и к неспособности финансовой системы гарантировать «оптимальное распределение» капитала между странами. Более того, она может привести к фазовому переходу и полной трансформации системы, формы и законы функционирования которой в настоящее время достаточно сложно представить.

Таким образом, ведущие мировые экономики для сохранения своей квазимонопольной финансовой модели в настоящее время обосновывают необходимость эволюционных процессов в области финансового регулирования и контроля и активно предпринимают попытки по трансформации подходов к ним в комплексную макропруденциальную систему.

Действительно, в сложившихся условиях используемые экономические модели оказались несостоятельными в предсказании существенного разворота финансового рынка и управлении им. Данный кризис наглядно доказал неспособность классических моделей и инструментов, основанных на положениях о равновесности системы и рациональном поведении агентов, к прогнозированию и эффективному построению экономической политики для открытых сложных финансовых систем. Политики в текущем кризисе оказались обезоруженными и были вынуждены принимать оперативные управленческие решения, полагаясь на неофициальную информацию, а также

---

[5] *Метастабильность системы представляет собой сложную концепцию, которая описывает состояние хрупкого равновесия и обосновывает необходимость анализа взаимодействия между различными явлениями и элементами. В финансовых системах к таким явлениям можно отнести: стадное поведение, сложную сеть финансовых отношений между контрагентами, возникновение и распространение вирусности по сети от взаимосвязанных воздействий различных активов и агентов и пр.*

на собственную управленческую мудрость и персональные суждения о возможных сценариях развития ситуации.

Таким образом, нельзя оспаривать назревшую необходимость изменения философии и моделей риск-менеджмента в регулировании финансовых рынков. Однако в любом процессе трансформации важны истинные цели и средства их достижения. В процессе трансформации систем управления рынками очень важны активное участие и итоговая роль всех мировых экономик, дабы не допустить еще большей квазимонополизации финансовых рынков крупнейшими странами, а также обеспечить сохранение национальных интересов и экономической безопасности стран.

В частности, кризис и вызванная им турбулентность мировых рынков доказали, что необходимы:

— мониторинг темпов роста инновационных финансовых инструментов и новых типов финансовых посредников, приводящих к концентрации и трансформации рисков;

— реформа надзорных и регулирующих институтов и инструментов в связи с усиливающейся финансовой интеграцией;

— более гибкая, адаптивная, но при этом всеобъемлющая политика регулирования финансовых рынков, обусловленная усилением связи финансового сектора с реальным сектором экономики и домохозяйствами;

— кардинальный пересмотр политики и стандартов риск-менеджмента в финансово-экономической сфере, вызванный наблюдающейся повсеместно финансовой консолидацией и, как следствие, появлением все более крупных и сложных финансовых компаний, несущих в себе большие риски и вероятность, в случае их отказа, развития системных рисков.

До сих пор не решен ряд фундаментальных проблем, в частности отсутствует понимание того, что необходимо относить к системным рискам, до конца не изучены предпосылки их возникновения и законы распространения, инструменты управления и иммунизации систем, механизмы управления финансовыми системами в метастабильном состоянии. Тем не менее правительства крупнейших промышленных и развивающихся стран достаточно активно отреагировали на вызов текущего кризиса изменениями в национальной нормативно-правовой базе и планами по разработке новых моделей финансового регулирования и надзора.

Проанализируем инициативы новаторов в преобразовании макропруденциальных моделей управления[6] финансовыми системами: США, Великобритании и Евросоюза.

ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В США

Как следствие проводимой реформы финансового регулирования Президентом США 21 июля 2010 г. был подписан основополагающий закон Додда — Франка (The Dodd — Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act; далее — Закон). Он предполагает самое значительное изменение американской финансовой нормативно-правовой среды со времен Великой депрессии, влияющее на всю систему

[6] *Макропруденциальный подход к управлению дополняет классическую систему надзора за отдельными институтами контроля за системными рисками и различными издержками финансовой нестабильности в целом. Идеальная система макропруденциального управления должна обеспечивать возможность контролировать, оценивать и, если необходимо, оперативно воздействовать на системные риски внутри финансовой системы.*

регулирующих органов и затрагивающее практически все стороны индустрии финансовых услуг страны.

Закон не только достаточно радикален, но и всеобъемлющ: на 2300 страницах освещены все аспекты американского финансового рынка в самом широком понимании[7]. Он направлен на усиление регулирования отрасли финансовых услуг, предоставляя государственным органам США больше средств, полномочий и возможностей для получения информации с целью восстановления общественного доверия к финансовой системе, раннего выявления и предотвращения кризисов и пузырей. В частности, Закон предполагает изменение институциональной структуры регулирования, появление системы надзора и мониторинга системных рисков, усиление контроля за деятельностью системообразующих компаний и предоставление надзорным институтам ряда новых полномочий по санированию и ликвидации проблемных финансовых компаний, а также включение в систему регулирования небанковских финансовых учреждений и прочих структур, входящих в холдинг с данными компаниями.

Для реализации полномочий по мониторингу и устранению системных рисков создан новый Совет по надзору за финансовой стабильностью (The Financial Stability Oversight Council — FSOC), а также изменены полномочия Федеральной резервной системы. Основные задачи FSOC: определение системно важных институтов и пробелов в регулировании; сбор информации и мониторинг рынка финансовых услуг с целью выявления потенциальных рисков; разработка более жестких стандартов регулирования деятельности системообразующих банковских и небанковских финансовых учреждений и холдингов с размером активов, превышающим $50 млрд; реструктуризация и ликвидация организаций, несущих в себе повышенные риски для всей финансовой системы[8].

Только по прошествии некоторого времени можно будет однозначно судить об эффективности последних реформ в финансовом секторе США. Пока остается масса открытых вопросов: проявятся ли непредвиденные негативные последствия для нефинансовых компаний от большей регулятивной нагрузки, сохранят ли конкурентоспособность и объемы бизнеса американские компании по сравнению с иностранными конкурентами, не пострадает ли инновационная активность и не уменьшится ли доступность кредитов в связи с увеличением неопределенности и появлением дополнительных издержек на соблюдение новых норм, и пр.

Однако уже сейчас можно говорить о том, что реализация инициативы по выделению группы особых, системно значимых финансовых учреждений[9], не только подлежащих особому контролю, но и имеющих возможность получения дополнительной государственной поддержки, предоставляет данным учреждениям дополнительные нерыночные конкурентные преимущества и стимулирует их к проведению более рискованной деятельности. А это, в свою очередь, увеличивает вероятность появления системных рисков и их стремительного распространения по всей мировой финансовой системе.

---

[7] *Стоимость создания данного закона оценивается в $19 млрд.*

[8] *См.: Public Law No. 111–203 — Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act / The U.S Government Printing Office (GPO) (http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203).*

[9] *Крупнейшие банки и их холдинги с размером консолидированных активов более $50 млрд автоматически попадают в группу системно значимых. В настоящее время в данную группу входят 36 первых крупнейших банков по рейтингу консолидированных активов (http://www.federalreserve.gov/default.htm).*

С учетом сложности, размера и взаимосвязанного глобального характера финансовых рынков Закон представляет собой огромную проблему как для регулирующих органов США, так и для мирового сообщества. Необходимость формализации и утверждения сотен законотворческих инициатив в его развитие за короткий промежуток времени может существенным образом сказаться на качестве подзаконных актов. А это может привести к стагнации некоторых направлений бизнеса, в которых из-за действий/бездействия регуляторов рентабельность капитала становится отрицательной; к подавлению развития некоторых сегментов рынков капитала, а также инновационного процесса на финансовом рынке.

Нужно иметь в виду, что необходимо время на разработку и модернизацию значительного количества подзаконных актов, направленных на формализацию и операционализацию положений Закона. Кроме того, уже сейчас имеются задержки во внедрении разработанных нормативных актов в практику работы регулирующих институтов, а также существенное количество исков на основные положения Закона и действия регуляторов в их исполнение. Поэтому нельзя положительно оценить эффективность данной законотворческой инициативы в предотвращении или по крайней мере прогнозировании и минимизации возможных кризисов финансового рынка и констатировать полное соответствие поставленным целям даже в рамках национальных интересов США.

В настоящее время процесс реализации радикальных реформ, предусмотренных в Законе, сопровождается раздуванием бюрократической машины, основывается на спорных предпосылках о возможности стабилизации поведения финансовой системы посредством жесткого регулирования и является ложным ориентиром для развивающихся стран, стоящих перед необходимостью выбора и построения оптимальной системы макропруденциального регулирования.

АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ПОЛИТИКА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Не менее интересна для анализа более гибкая политика в отношении построения системы макропруденциального анализа и надзора. В Соединенном Королевстве (далее — Королевство) в настоящее время наблюдается наибольшая концентрация финансового риска в связи с международным характером и значительным размером национального рынка, на котором работает большое количество иностранных банков и финансовых институтов. Лондон — один из крупнейших центров по привлечению капитала со стороны правительств и мировых компаний на сырьевые рынки и рынки торговли облигациями, акциями и деривативами. На Лондонской фондовой бирже обращается наибольшее количество вторичных активов, прозрачность которых может быть существенно ниже, а риски, напротив, выше. На этой бирже торгуются акции компаний из более чем 110 стран мира, ее совокупная рыночная капитализация практически в два раза превышает показатели NYSE Euronext (США)[10]. Лондон также является крупнейшим центром глобального бизнеса внебиржевых производных инструментов с 46 % долей в мировом обороте, или $600 трлн[11], ведущим рынком биржевой

[10] *См.: London Stock Exchange, 2011.*
[11] *См.: Bank for International Settlements, апрель 2010.*

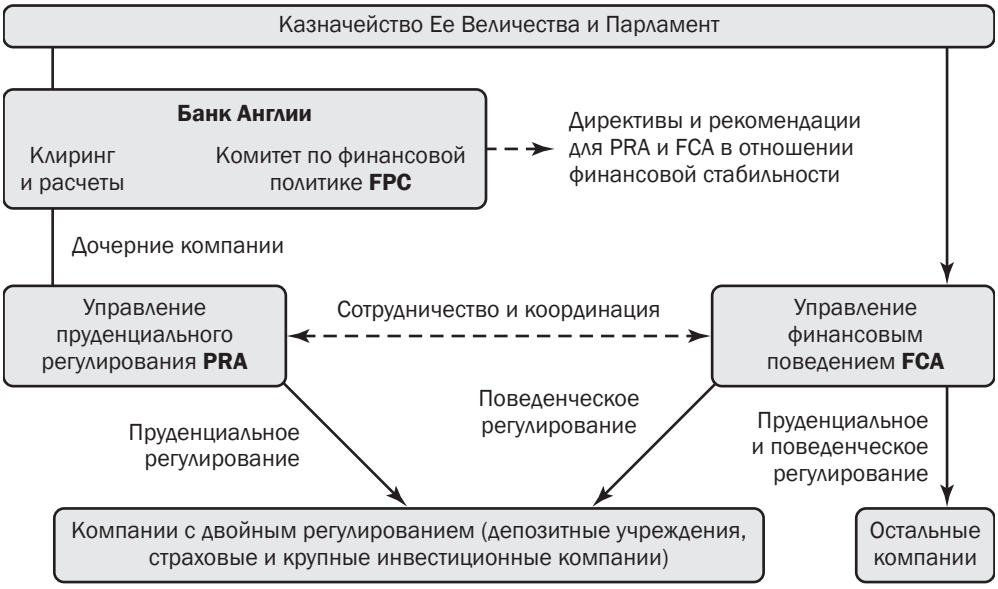
торговли металлами и энергоносителями и производными на них с долей 15 % от мировой биржевой торговли сырьевыми товарами[12].

Таким образом, планируемая к реализации политика Королевства в области модернизации национальной системы регулирования финансового рынка становится весьма важной для всей мировой финансовой системы.

В июне 2010 г. правительство Королевства объявило о планах по переходу на новую архитектуру системы регулирования финансовых рынков. Новая архитектура влечет за собой трансформацию существующей системы в лице Управления по финансовым услугам (Financial Services Authority — FSA) в Управление финансовым поведением (Financial Conduct Authority — FCA), а также замену в конце 2012 г. трехсторонней системы регулирования — FSA, Банк Англии и Казначейство Ее Величества — новой структурой, состоящей из Комитета по финансовой политике (Financial Policy Committee — FPC), Управления пруденциального регулирования (Prudential Regulation Authority — PRA) и Управления защиты прав потребителей и рынка (Consumer Protection & Markets Authority — CPMA), являющегося дочерней структурой Банка Англии[13].

На рисунке показана новая архитектура регулирования финансовых рынков, предложенная правительством Великобритании. Эффективной координации между различными модулями системы, имеющей ключевое значение для успеха новой модели, планируется достигнуть за счет сочетания традиционных формальных и более гибких новаторских механизмов.

Новая архитектура регулирования финансовых рынков Великобритании



Источник: The Financial Conduct Authority. Aproach to Regulation (http://www.fsa.gov.uk/fca).

[12] *См.: TheCityUK (http://www.thecityuk.com/media/216938/commodities%20trading%202011.pdf).*

[13] *См.: The Financial Conduct Authority. Aproach to Regulation / The Financial Services Authority (FSA) (http://www.fsa.gov.uk/fca).*

При этом меняется и парадигма управления — она трансформируется с учетом последних научных достижений в области поведенческих финансов. В подтверждение данного факта можно привести высказывание М. Коул, Временного управляющего директора FSA, которая считает, что «соблюдение норм поведения, в частности индивидуального поведения, имеет основополагающее значение для эффективного регулирования»[14].

Обязанности вновь создаваемых органов будут очень широкими. Так, планируется, что стратегическими целями FCA будут защита финансовой системы Великобритании и повышение доверия к ней. Еще три оперативные цели — обеспечение надлежащей степени защиты потребителей, повышение эффективности рынка финансовых услуг, а также сохранение целостности национальной финансовой системы.

Для реализации заявленных целей FCA будет отвечать за регулирование поведения агентов на розничных и оптовых рынках, за контроль торговой инфраструктуры, которая поддерживает эти рынки, а также за пруденциальное регулирование фирм, не подпадающих под контроль PRA. В количественном выражении FCA будет регулировать поведение 27 000 фирм[15], которые работают в банковском и инвестиционном бизнесе, осуществляют деятельность на рынке ценных бумаг и страховом рынке. Оно также будет нести ответственность за пруденциальный надзор еще около 24 500 холдинговых структур данных фирм. Тем самым FCA отведена центральная роль в пруденциальном регулировании деятельности не только домохозяйств, корпоративного сектора и сектора финансовых услуг, но и экономики Великобритании в целом.

FPC будет нести ответственность за стабильность финансовой системы страны в целом, а также выявлять системные риски, принимать решения о применении макропруденциальных инструментов и направлять рекомендации другим органам власти в целях снижения дисбалансов. При этом в качестве потенциальных макропруденциальных инструментов рассматриваются все те же базельские антициклические требования к капиталу, дифференцированные веса риска, залоговые требования, управление количественными параметрами резервов под кредитные требования и пр.[16]

Деятельность PRA будет направлена на эффективную координацию микро- и макропруденциального регулирования.

С одной стороны, интересны масштаб и новаторский взгляд на регулирование финансовых рынков, учитывающий значительную роль экзогенных факторов и тем самым микропруденциального регулирования, планы по строительству инструментов диагностики на базе принципов поведенческой экономики и т. п. С другой — вызывает сомнения рентабельность инвестиций в столь значительные трансформации и их эффективность в краткосрочном масштабе. Может быть, данные изменения действительно

---

[14] *Margaret Cole, Interim Managing Director, Conduct Business Unit FSA. Financial Conduct Authority gives UK a chance to bolster regulation // The Telegraph. — 2011. — 23 February.*

[15] *См.: The Financial Conduct Authority. Aproach to Regulation / The Financial Services Authority (FSA) (http://www.fsa.gov.uk/fca).*

[16] *См.: Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Basel Committee on Banking Supervision (2010) / Bank for International Settlements (BIS) (http://bis.org/publ/bcbs107.htm).*

являются следствием желания кардинально изменить систему управления финансовыми рынками, но вызывает опасения тот факт, что правительство Великобритании может «заиграться» в трансформации и инновации в финансовом регулировании в ущерб текущему контролю рисков.

Пока инновации страны в сфере финансового регулирования тоже представляют собой увеличение бюрократического аппарата в атмосфере боязни потерять кажущуюся управляемость мировой финансовой системы и свою роль в ней и при невозможности достигнуть желаемых целей без создания еще большей регулятивной надстройки.

РЕФОРМА В ЕВРОСОЮЗЕ

Европейским парламентом 22 сентября 2010 г. также же было одобрено проведение реформы финансовой системы Евросоюза (ЕС), в рамках которой был принят ряд законодательных инициатив, направленных на обеспечение ее устойчивости и стабильности за счет совершенствования архитектуры и институциональной структуры регулирования финансовых рынков, устранения проблемы фрагментированного индивидуального анализа рисков на национальном уровне, а также развития системы раннего обнаружения и предупреждения системных рисков.

Необходимость повышения потенциала работы европейских и национальных органов власти для обеспечения стабильности финансовой системы обусловила появление новой функции в политике — расширения макропруденциального надзора на всю финансовую систему. В целях ее реализации 16 декабря 2010 г. вступил в силу закон о создании нового независимого органа — Европейского совета системных рисков (European Systemic Risk Board — ESRB), ответственного за макропруденциальный надзор[17]. Деятельность данного института в соответствии с Положением о ESRB должна способствовать предотвращению или смягчению последствий системных рисков для финансовой стабильности ЕС. ESRB должен также способствовать бесперебойному функционированию внутреннего рынка и тем самым обеспечить устойчивый вклад финансового сектора в экономический рост. Скорее всего, деятельность ESRB не будет ограничена макропруденциальным надзором за деятельностью банков, а распространится на все типы организаций и рынков.

Во исполнение указанной миссии на ESRB возложены обязанности по сбору и анализу информации с целью выявления и приоритизации системных рисков с точки зрения их влияния на финансовую систему, по выдаче рекомендаций и предупреждений о значительных системных рисках и мониторингу их исполнения, разработке программ мероприятий для устранения таких рисков.

В макропруденциальной системе регулирования ESRB должен обеспечивать выявление, оценку и снижение уязвимости, которые возникают из взаимосвязи элементов

---

[17] *European Parliament legislative resolution of 22 September 2010 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board (COM(2009)0499 — C7-0166/2009 — 2009/0140(COD)) (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0335+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#BKMD-14).*

финансовой сети (между финансовыми институтами и рынками), а также от макроэкономических и структурных изменений, в т. ч. финансовых инноваций. Данное утверждение подтверждается позицией возглавившего в настоящее время ESRB президента Европейского центрального банка (ЕЦБ) Ж.-К. Трише, высказанной на европейском банковском конгрессе[18]: работа ESRB будет строиться на принципиальной иной, нежели в США, модели. Она будет основана на так называемом мягком праве, т. е. основные инструменты, используемые ESRB в случае выявления значительных рисков в финансовой системе, — это предупреждения и рекомендации.

Несмотря на отсутствие у ESRB соответствующих полномочий и вертикали управления действующими органами власти, благодаря возможности быстрой адаптации и четкой настройки под динамично изменяющиеся условия финансовой системы модель ЕС должна быть более эффективной и гибкой по сравнению с моделью, реализуемой в США, и направлена на увеличение регулирования рынка, а не на повышение его эффективности.

Спорным моментом видится дальнейшее построение взаимодействия ESRB с иными регулирующими органами и используемыми ими инструментами, являющимися, по сути, прототипом консервативной модели финансового регулирования (увеличение требований к капиталу, использование антициклического буфера капитала и пр.). Кроме того, непонятна иерархическая роль ESRB, состоящая, как следует из выступления вице-президента ЕЦБ В. Констанцио на Европейском финансовом форуме 2010 г., в «определении общесистемной позиции, которая будет дополнять микропруденциальный надзор, целью которого является оценка устойчивости отдельных финансовых институтов»[19]. Напротив, исходя из концепции макропруденциального регулирования, ESRB должен играть определяющую роль в формировании стандартов микропруденциального надзора и исправлении перекосов и асимметрий микропруденциальной институциональной политики. В противном случае диссонанс макро- и микрополитики и соответствующих инструментов может помешать действенной реализации задач ESRB.

Основными задачами ESRB в борьбе с наращиванием риска в финансовой системе и в эффективной реализации на микроуровне политики, основанной на «мягком праве», должны быть изменение и адаптация используемых микропруденциальных инструментов и принципов работы регулирующих органов, в первую очередь Базельского комитета и, соответственно, базельских стандартов, и их калибровка с макропруденциальными стандартами.

В отсутствие конкретных результатов функционирования создаваемых систем регулирования можно отметить положительный момент, принципиальным образом отличающий политики ЕЦБ и Банка Англии от принятой в США. Он заключается в попытке

---

[18] *См.: Trichet J.-C. European Systemic Risk Board. The European Banking Congress, Frankfurt am Main, 19 November 2010.*

[19] *Introductory remarks by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, at the Eurofi Financial Forum 2010, plenary Session on «Implementing the de Larosière Agenda», Brussels, 29 September 2010 (http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100929_1.en.html).*

перехода от модели жесткого регулирования к примату тонкой макропруденциальной настройки с учетом основ поведенческой экономики.

В то же время нельзя не заметить, что действия ЕЦБ и Банка Англии вышли далеко за рамки монетарной политики. Их ответственность расширена и заключается не только в надзоре за деятельностью коммерческих банков, но и в обеспечении стабильности финансовой системы, что, в свою очередь, требует новых макропруденциальных политик. Отсутствие апробированной модели и инструментов работы, а также четких правил усложняет работу регулирующих органов и влечет за собой новые риски.

Таким образом, открытых вопросов больше, чем ответов и апробированных результатов. Учитывая достаточно большие инвестиции и затраты, необходимые для внедрения новых моделей, а также синхронизацию законодательства и работы регулирующих органов разных стран, возникает вопрос не только об эффективности деятельности данных институтов, но и об отклике рынка на вводимые инновации и соответствии результата регулирования заявленным целям.

Более детальный анализ инициатив триады в настоящее время, в связи с отсутствием рабочих документов по глобальным финансовым рынкам, затруднителен. Поэтому однозначно судить об эффективности созданных структур и соответствии их деятельности заявленным целям пока преждевременно. При этом настораживает возможность построения новой системы макропруденциального регулирования, основанной на не до конца сформированных и не апробированных принципах и моделях.

В крупнейших странах созданы или создаются соответствующие службы по макропруденциальному контролю в отсутствие:

— единого понимания и формализованного определения того, что является системным риском, т. е. объекта управления;

— понимания причин его возникновения и трансформации в системные риски, а также инструментов раннего выявления и эффективного управления;

— моделей мониторинга и управления системно значимыми институтами при возрастающей роли крупных финансовых транснациональных фирм в мировой экономике;

— осознания необходимости апробированных динамических прогнозных моделей нелинейного взаимодействия агентов на микроскопическом уровне и их возможного влияния на макроскопические свойства систем.

Все это сопровождается ростом теневой банковской системы, высокой степенью концентрации риска между большим количеством тесно связанных агентов в динамично развивающейся и трансформирующейся финансовой системе. Таким образом, нельзя однозначно утверждать, что текущая реформа системы регулирования финансовых рынков сможет в будущем снизить частоту и тяжесть кризисов.

Уже сейчас понятно: ни одним регулятором не учитывается тот факт, что ужесточение системы регулирования приведет к обратному эффекту — к еще большему увеличению рисков финансовых учреждений, искажению инвестиционных возможностей и рыночных условий, а более системный характер регулирования и используемых инструментов — к увеличению хрупкости всего рынка за счет большей концентрации и однородности рисков.

Кроме того, существенная асимметрия в подходах к построению систем риск-менеджмента и регулирования на финансовых рынках также может привести к еще большей неуправляемой волатильности рынков и, учитывая роль экономик рассматриваемых стран в мировой финансовой системе, к новым кризисным проявлениям. До наступления кризиса ведущие мировые державы в целях сохранения и эффективного функционирования своей квазимонополистической модели проводили пусть весьма рискованную, но однонаправленную политику. Анализ новых инициатив свидетельствует, что вероятность реализации в будущем разнонаправленной, основанной на принципиально различных подходах политики регулирования финансовых рынков высока. А это непременно скажется на устойчивости и прогностичности уже и так весьма нестабильного, функционирующего как сложная открытая система мирового финансового рынка. Подобная политика развитых стран формирует еще большую угрозу для всей мировой финансовой системы, может привести к более частым и тяжелым системным кризисам и даже к войнам.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА В РОССИИ

В условиях реализации крупнейшими мировыми державами политики регулирования, направленной не столько на стабилизацию мировых финансовых рынков, сколько на усиление их квазимонополистической роли, в интересах национальной безопасности России необходимо проводить политику, направленную на кардинальное изменение ее роли и ее финансово-экономических инструментов и институтов на мировом рынке. Пока воздействие внешних шоков на российскую экономику нивелируется не наличием успешной политики национальной безопасности, а все еще неполной включенностью страны в мировую финансовую систему, незначительными размерами финансовых рынков и пр.

Таким образом, России для обеспечения экономической безопасности и стабильного роста национальной финансово-экономической системы, на фоне интеграции российской экономики в мировую финансовую систему и вступления в ВТО, необходимо обратить особое внимание на создание институциональной структуры финансового регулирования и надзора и систем риск-менеджмента. Необходимо осуществлять мониторинг и выявлять на ранней стадии потенциальные угрозы возникновения и распространения системных рисков, основные «триггеры» и каналы заражения, а также вырабатывать устойчивость национальной финансово-экономической системы к инфекциям эндогенного и экзогенного характера, все чаще возникающим во все более метастабильной среде, и эффективно управлять ею. В противном случае мы можем быть обречены на роль источника пополнения ресурсов крупнейших стран для формирования их модели перераспределения богатства с целью достижения всемирного господства на финансовых рынках.

В России только в 2011 г., скорее во исполнение подписанной Президентом России Д. Медведевым 12 ноября 2010 г. декларации саммита «Группы двадцати», нежели исходя из понимания необходимости, продиктованной экономической ситуацией, началась реализация инициативы по построению системы макропруденциального

регулирования в лице вновь созданного Департамента финансовой стабильности в Банке России[20].

Однако институциональная составляющая не является основополагающей в организации эффективной системы управления системными рисками на макропруденциальном уровне. В отсутствие соответствующей модели и инструментов ее операционализации на микроуровне мы рискуем остановиться на формальном подходе к реализации политики макропруденциального анализа и контроля, что, в свою очередь, чревато существенными макроэкономическими дисбалансами, непосредственно влияющими на экономическую безопасность страны.

Помимо этого, несмотря на то, что Банком России еще не сформированы цели и задачи вновь созданного подразделения, не разработаны подходы взаимодействия и соответствующий инструментарий, уже сейчас можно отметить следующие существенные перекосы, свидетельствующие о формальном подходе к реализации данной задачи:

- Наблюдается концентрация политики макро- и микрорегулирования в рамках одного института — Банка России.
- Цели деятельности и полномочия Банка России, в соответствии с Законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», и вытекающие из него функции[21] намного уже, нежели должны быть у органа, наделенного полномочиями по эффективной реализации макропруденциальной политики.
- Учитывая, что контролем за деятельностью небанковских финансовых компаний и юридических лиц в России занимаются иные государственные органы, в частности Минфин России и Федеральная служба по финансовым рынкам, непонятен в рамках действующего правового поля механизм взаимодействия данных институтов в целях проведения макропруденциальной политики.
- Существующая политика риск-менеджмента Банка России также базируется на ошибочных предпосылках о возможности диверсификации рисков и не настроена на мониторинг и управление системными рисками даже в рамках банковской системы.

Подобная политика Правительства и Банка России вызывает сомнения в понимании ими истинной роли и значения происходящих изменений в регулировании мировой финансовой системы и возможных угроз для национальной безопасности страны. Будем надеяться, что запоздавший «старт» России в области реализации макропруденциальной политики и управления системными рисками позволит проанализировать стратегии ведущих мировых держав и построить эффективную национальную систему финансово-экономической безопасности исходя из теорий сложности, системной динамики и самоорганизованной критичности.

---

[20] *Банк России еще в 2003 г. в рамках программы TASIS совместно с ЕЦБ провел обучение своих сотрудников основам макропруденциального анализа и стресс-тестирования, но подобный институт так и не был создан до саммита G-20.*

[21] *В соответствии со ст. 3 указанного Закона выделяются три цели деятельности Банка России: защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы России, а также обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.*

Следующий вопрос, требующий дополнительного исследования, — определение оптимального инструментария и индикативной системы для реализации задач макропруденциальной политики, его достаточности и адекватности сложившимся на мировых финансовых рынках условиям. Без создания индикативного инструмента, отвечающего требованиям национальной безопасности и макропруденциальной политики, институциональная система России работать не сможет.

Библиография

1. A new approach to financial regulation: building a stronger system. The Financial Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty (2011) [Электронный ресурс] / HM Treasury. — Режим доступа: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/consult_newfinancial_regulation170211.pdf.
2. Allen, F., Gale, D. Financial Contagion // Journal of Political Economy. — 2001. — 108 (1). — P. 1–33.
3. Allen, F., Gale, D. Systemic risk and regulation // NBER. Risks of Financial Institutions / M. Carey, R. Stulz eds. — 2005.
4. Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework. Basel Committee on Banking Supervision (2004) [Электронный ресурс] / Bank for International Settlements (BIS). — Режим доступа: http://bis.org/publ/bcbs107.htm.
5. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Basel Committee on Banking Supervision (2010) [Электронный ресурс] / Bank for International Settlements (BIS). — Режим доступа: http://bis.org/publ/bcbs189.htm.
6. Co-Pierre, G. Basel III and Systemic Risk Regulation — What Way Forward? // Working Papers on Global Financial Markets No. 17, Universities Jena and Halle. — Germany, 2011.
7. Da Cruz, J. P., Lind, P. G. The dynamics of financial stability [Электронный ресурс] / Cornell University Library. — Режим доступа: http://arxiv.org/abs/1103.0717.
8. European Parliament legislative resolution of 22 September 2010 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board (COM(2009)0499 — C7-0166/2009 — 2009/0140(COD)) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0335+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#BKMD-14.
9. Garratt, R. J., Lavan, M., Svirydzenka, K. Mapping systemic risk in the international banking network // Bank of England, Working Paper No. 413. — 2011. — March.
10. Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations. Report to G20 Finance Ministers and Governors. International Monetary Fund, Bank for International Settlements, Financial Stability Board (2009) [Электронный ресурс] / Bank for International Settlements (BIS). — Режим доступа: http://www.bis.org/publ/othp07.pdf.
11. International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. Basel Committee on Banking Supervision (1998) [Электронный ресурс] / Bank for International Settlements (BIS). — Режим доступа: http://bis.org/publ/bcbs04a.htm.
12. Maymin, P., Maymin, Z. Any Regulation of Risk Increases Risk [Электронный ресурс] / Social Science Research Network. — Режим доступа: http://ssrn.com/abstract=1587043.
13. Public Law No. 111-203 — Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act [Электронный ресурс] / The U.S Government Printing Office (GPO). — Режим доступа: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203.
14. The Financial Conduct Authority. Aproach to Regulation [Электронный ресурс] / The Financial Services Authority (FSA). — Режим доступа: http://www.fsa.gov.uk/fca.
15. The Seoul Summit Document. Technical Report. The G20 Seoul Summit 2010.
16. Trichet, J.-C. European Systemic Risk Board. The European Banking Congress, Frankfurt am Main, 19 November 2010.

Ключевые слова:
налоги, налоговое администрирование, выездные проверки, камеральные проверки, налоговый контроль

***Н. И. Малис**, к. э. н.,*
*проф., зав. кафедрой «Государственные доходы» ГУМФ (**e-mail: gdohod@gumf.ru**)*

Налоговое администрирование как резерв роста государственных доходов

Современная экономическая ситуация, связанная с нестабильностью мировой экономики в целом и финансовой системы в частности, а также с непредсказуемостью цен на энергетические ресурсы предполагает возникновение сложностей в процессе формирования государственного бюджета России, особенно в части доходов.

В то же время российская экономическая и политическая обстановка не позволяет использовать в качестве резервов повышения доходов увеличение налоговых ставок, в особенности по таким бюджетообразующим налогам, как налоги на добавленную стоимость (НДС), на прибыль и на доходы физических лиц, поскольку это может привести к серьезной социальной напряженности.

Остается единственный путь повышения собираемости налогов — ужесточение налогового администрирования. Этот путь требует реформирования законодательства в части изменения подхода к налогоплательщикам, совершающим налоговые правонарушения, в т. ч. и к тем, кто нарушает правила регистрации, что позволит существенно снизить задолженность. Очевидно, что эта сложная задача должна быть решена при помощи налогового контроля, являющегося необходимым условием функционирования налоговой системы. Естественно, при отсутствии действенного контроля трудно рассчитывать на сознательность налогоплательщиков в вопросе своевременного и в полном объеме исполнения своих обязательств.

ФАКТОРЫ РОСТА НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ

Нельзя не отметить тот факт, что ряд поправок, внесенных в последнее время в Налоговый кодекс РФ (НК РФ) в части изменения правил проведения налогового контроля, привел к положительным результатам. В качестве аргументации можно сказать, что в I кв. 2011 г. налоговые поступления по сравнению с аналогичным периодом прошлого года значительно выросли: в консолидированный бюджет поступило на 21,6 % больше средств[1]. В определенной мере это свидетельствует о положительной тенденции выполнения налогоплательщиками своих налоговых обязательств.

[1] *См.: Отчет о поступлениях налогов и сборов / Сайт Федеральной налоговой службы (http://www.nalog.ru/).*

В то же время связывать рост доходов только с ужесточением налогового администрирования наивно, поскольку существуют важные факторы роста налоговых поступлений, не зависящие от усилий налоговых органов и имеющие объективную природу. В частности, резкий рост налоговых поступлений налога на прибыль организаций связан, на наш взгляд, с улучшением финансового состояния налогоплательщиков в посткризисных условиях, расширением объемов производства и продаж на внутреннем и внешнем рынках и ростом цен, а также некоторым снижением числа убыточных организаций, что подтверждается соответствующими статистическими показателями[2].

Что касается НДС, то с уверенностью можно сказать, что на рост поступлений (хотя и не столь масштабный — на 6 %) положительно повлияло качество администрирования данного налога: возможность обмениваться электронными счетами-фактурами, упрощение процедуры налоговых вычетов при допущении определенных ошибок при заполнении счетов-фактур и т. д. При этом следует отметить, что законный отказ от применения бумажных счетов-фактур со II кв. 2011 г. будет способствовать сокращению издержек налогоплательщиков по исполнению требований налогового законодательства, которые, по подсчетам экспертов, составляют 1–2 % от реализации продукции.

Рост на 25 % поступлений акцизов и на 33 % — налога на добычу полезных ископаемых, видимо, произошел не за счет усилий налоговых органов, потому что задолженность по этим налогам не снизилась. Это заслуга законодателей и конъюнктуры рынка, поскольку в первом случае рост связан с увеличением налоговых ставок, а во втором — с повышением цен на добытые полезные ископаемые, в основном на нефть и газ.

ПЛАТИТЬ ИЛИ НЕ ПЛАТИТЬ?

Ни для кого не секрет, что в России по вполне объективным причинам (молодая рыночная экономика, сравнительно низкие доходы населения, слабая социальная защищенность) налоговая культура населения значительно уступает культуре стран с развитой рыночной экономикой. К сожалению, неуплата налогов является для многих налогоплательщиков не позором, а доблестью. В экономической литературе распространяются всевозможные способы ухода от налогов, получения необоснованной налоговой выгоды при помощи якобы находящихся в рамках действующего налогового законодательства налоговых схем. Многие экономисты со страниц вполне легитимных изданий дают налогоплательщикам советы, как безопаснее уйти от уплаты налогов, избежав санкций со стороны налоговых органов.

Надо иметь в виду, что уплата законно установленных налогов и сборов — конституционная обязанность граждан России, а их неуплата, в частности сознательная, является преступлением. Поэтому подобные публикации вполне могут квалифицироваться как подстрекательство к совершению преступления со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями. Отсутствие цензуры в данном вопросе, возражений со стороны налоговых органов в адрес соответствующих изданий наносит огромный вред, приводя к снижению сознательности налогоплательщиков, традиционно доверяющих печатному слову.

Ясно, что возможности налоговых органов противодействовать совершаемым налогоплательщиками правонарушениям ограничиваются рамками законодательства, в котором четко определены их права и обязанности в части осуществления контроля. НК РФ достаточно полно регламентирует действия налоговых органов, но при этом в определенной мере ограничивает их права при осуществлении определенных мероприятий, чем пользуются как налогоплательщики, так и налоговые адвокаты. В частности, ограничениями выступают длительность проверяемого периода (не более трех лет), продолжительность процедуры проверок и невозможность их скорого повторного проведения, что в ряде случаев не позволяет наказать нерадивых налогоплательщиков просто из-за нехватки данных по предыдущим периодам или времени, отпущенного на проверку.

---

[2] *См.: О финансовых результатах деятельности организаций в январе–августе 2011 года / Сайт Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/233.htm).*

НАЛОГОВЫЕ ПРОВЕРКИ

Так сложилось, что основными действенными инструментами в борьбе с налоговыми правонарушениями и преступлениями являются камеральные и выездные налоговые проверки. Конечно, большое значение имеет учет налогоплательщиков, а также работа правоохранительных органов по выявлению потенциальных налогоплательщиков, ведущих нелегитимный бизнес. При этом крайне важно соблюдение эффективного соотношения количества данных проверок и установление их полномочий. В последние три года после изменения статуса камеральных налоговых проверок их число увеличилось, кроме того, в процессе их проведения выросли полномочия налоговых органов, что положительно сказалось на росте доначислений. Ясно и то, что эти проверки значительно дешевле и проще.

Камеральных налоговых проверок, естественно, проводится значительно больше, чем выездных, поскольку ими охватывается большее число налогоплательщиков. Однако после «всплеска» 2009 г., вызванного внесением изменений в ст. 88 НК РФ по процедуре проведения камеральных проверок, темп их роста существенно снизился — по-видимому, был достигнут определенный максимум, и превысить его сложно. В то же время об эффективности таких проверок свидетельствуют значительные доначисления средств в бюджет — 30,3 млрд руб. за I полугодие 2011 г. Однако нельзя не заметить тот факт, что из 19,1 млн проверенных налогоплательщиков нарушения выявлены только у 5,1 %[3].

Выездная налоговая проверка — мероприятие значительно более сложное и дорогостоящее, требующее высокой квалификации персонала налоговых органов. Несмотря на то, что таких проверок меньше, чем камеральных, их результаты в смысле доначислений в бюджет значительно выше. При этом надо отметить, что практически во всех случаях выездных налоговых проверок выявляются нарушения налогового законодательства и проводятся доначисления налогов, а доначисления на одну выездную проверку организаций и физических лиц заметно увеличиваются в динамике за последние три года. В частности, за I полугодие 2011 г. при проведении 32 947 выездных налоговых проверок нарушения были выявлены у 99,4 % налогоплательщиков, причем удельный вес нарушителей налогового законодательства у физических и юридических лиц одинаков. В результате в бюджет было доначислено за этот период 142,6 млрд руб.

Безусловно, контроль за соблюдением налогового законодательства — важнейшая задача налоговых органов, и в правильной его организации кроется существенный резерв роста доходов бюджета. Однако, несмотря на постоянно совершенствующееся налоговое законодательство, способствующее упрощению процедуры уплаты налогов, а также проведение мер, повышающих информированность налогоплательщиков (например, размещение сведений в Интернете и т. д.), задолженность по уплате налогов, пени и штрафов продолжает накапливаться. За последние три года она выросла в целом на 20,6 %, при этом в два раза увеличились реструктурированная задолженность и отсроченные платежи. На начало 2011 г. задолженность составила 693 млрд руб., причем половина суммы — по НДС.

Любое правонарушение в налоговой сфере подразумевает неправомерное действие определенного лица, поскольку сам процесс исчисления и уплаты налога носит субъективный характер. Соответственно, крайне важно выявлять конкретных ответственных лиц и применять к ним необходимые санкции. В соответствии с п. 15 ст. 101 НК РФ уполномоченное лицо налогового органа, проводящее проверку, обязано составить протокол об административном правонарушении, за которое должностное или физическое лицо подлежит ответственности. По данным налоговых органов, протоколов об административных правонарушениях становится все меньше. За последние три года число таких протоколов, направленных в судебные органы, сократилось на 15 %.

---

[3] *См.: Сведения о проведении камеральных и выездных проверок / Сайт Федеральной налоговой службы (http://www.nalog.ru/).*

Разумеется, можно предположить, что это связано с предпринятыми в последние годы мерами по ужесточению ответственности за грубое нарушение правил бухгалтерского и налогового учета и предоставления отчетности, за нарушение срока предоставления сведений об открытии и закрытии счетов в банке. Но суммы штрафов, по-прежнему крайне незначительные и увеличенные только на инфляцию, говорят о наивности такого предположения. Главная задача налоговых органов в сложившейся ситуации — повышение эффективности налогового контроля в целом и работы налоговых органов в частности.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ

Несмотря на острую дискуссию по поводу понятия «эффективность», очевидно, что в общих чертах она представляет собой сопоставление результатов проведенных мероприятий и произведенных затрат. Представляется, что эффективность налогового контроля характеризуется несколькими общими показателями, в частности:

— уровнем мобилизации налоговых поступлений и сборов в бюджетную систему страны и регионов;

— уровнем охвата налогоплательщиков и объектов налогообложения;

— снижением количества жалоб налогоплательщиков;

— удельным весом выигранных у налогоплательщиков налоговыми органами судебных дел;

— сокращением времени на проведение налоговых проверок;

— сокращением затрат на проведение налоговых проверок и контакты с налогоплательщиками.

На практике в настоящее время анализ эффективности налогового контроля определяется чаще всего двумя показателями:

— поступлением налогов и сборов на 1 руб. затрат на содержание налоговых органов;

— затратами на содержание налоговых органов на 100 руб. поступлений налогов и сборов.

Соответствующие показатели являются публичными и представлены на сайтах Федеральной налоговой службы (ФНС России).

Из представленного ФНС статистического материала видно, что поступления налогов резко снижались в 2009 г., начинают увеличиваться только с 2010 г.[4], но пока не достигли докризисного уровня, а расходы на содержание налоговых органов начиная с 2005 г. последовательно увеличиваются. Соответственно, показатель поступления налогов на 1 руб. затрат на содержание налоговых органов, т. е. эффективность расходов, в последние два года падает. Очевидно, что используемый показатель не является вполне объективным для оценки эффективности расходов, поскольку в основном зависит от размера доходов, величина которых в свою очередь зависит от многих факторов, в т. ч. не связанных с работой налоговых органов.

Представляется, что за последние годы снижение эффективности налогового контроля происходит из-за роста нагрузки на одного работника налогового органа. Доказательством тому может служить последовательное уменьшение общей численности работников налоговых органов и рост задолженности организаций и предприятий перед бюджетом.

Страны с развитой и давно уже исправно функционирующей налоговой системой разработали большое количество действенных показателей эффективности работы налоговых органов. Этот опыт целесообразно изучить и рационально использовать.

В частности, во Франции важнейшим показателем работы налогового органа является количество проверок, которые приходятся в год на одного компетентного

---

[4] *См.: Отчет о поступлениях налогов и сборов / Сайт Федеральной налоговой службы (http://www.nalog.ru/).*

сотрудника[5]. Кроме того, применяются качественные показатели, такие как сумма начисленных налогов, при этом указывается причина, по которой налог доначисляется, с уточнением, совершено правонарушение умышленно или несознательно. Учитываются также действия налогового органа по обеспечению уплаты налогов в бюджет в полном объеме. Еще одним показателем оценки работы является соотношение между затраченными средствами и общей величиной доначисленных сумм.

В принципе, все развитые страны для оценки эффективности работы налоговых органов применяют не показатели поступления налогов в целом по отношению к затратам на осуществление контроля, а показатели, характеризующие суммы налогов, доначисленных в результате определенных усилий работников, проводящих контрольные мероприятия, т. е. качественные показатели.

БОРЬБА С ФИРМАМИ-ОДНОДНЕВКАМИ

Огромный урон государству наносится существующей практикой создания специально для ухода от налогообложения и получения неоправданной налоговой выгоды за счет возмещения НДС так называемых фирм-однодневок. Деятельность этих фирм приобрела такие масштабы, что уже является угрозой экономической безопасности страны.

В настоящее время, по данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат), в России ежедневно регистрируется около 200 фирм — юридических лиц, при этом примерно половина из них не ведет деятельности и явно создается на короткое время, для того чтобы использовать наработанный механизм ухода от налогов. Из 4,5 млн зарегистрированных в налоговых органах фирм примерно 2 млн не предоставляют отчетность. Как показала практика, тех мер, которые применяются для борьбы с этим явлением, недостаточно — число фиктивных фирм не только не сокращается, но и растет. Причин, приведших к такому положению, довольно много, но можно выявить основные.

Ясно, что любая предпринимательская деятельность начинается с регистрации юридического или физического лица. Незарегистрированная деятельность не является объектом налогового контроля, ей занимаются правоохранительные органы, выявляя факты незаконного предпринимательства со всеми вытекающими из этого последствиями, также несущими в себе перспективы пополнения государственной казны.

Очевидно, что в самой процедуре регистрации деятельности для недобросовестных граждан заложены возможности совершения налогового правонарушения. Об этом говорят следующие факты: по одному и тому же адресу регистрируется большое количество организаций, а при ближайшем рассмотрении оказывается, что помещения, расположенные по этому адресу, не только не используются для какой-либо деятельности, но и не могут использоваться вообще из-за их полной неприспособленности. Кроме того, многие виды деятельности, например услуги по общественному питанию, регистрируются лицами, не имеющими для ее ведения абсолютно никакой профессиональной подготовки, что не допускается законодательством ни одного цивилизованного государства.

Вследствие свободного выбора места регистрации деятельности налоговый контроль зачастую нельзя осуществить из-за невозможности найти налогоплательщика. Огромное их количество безуспешно разыскивается налоговыми инспекциями с помощью полиции. Нам представляется, что выход несложен — достаточно внести в НК РФ следующую поправку: местом государственной регистрации организации может являться только место ведения деятельности или место нахождения административного аппарата. За предоставление ложных адресных данных необходимо ввести административную ответственность конкретного должностного лица организации-налогоплательщика.

---

[5] *См.: Налоги. Люди. Время... или Этот безграничный Мир Налогов / Под ред. к. ю. н. А. В. Брызгалина. — Екб.: Налоги и финансовое право, 2008.*

Кроме того, практика рассмотрения дел о привлечении к налоговой ответственности в арбитражных судах показывает: претензии налоговых органов к организациям, ведущим деятельность с фирмами-однодневками, часто не удовлетворяются на том основании, что последние представляют в суд все необходимые документы, свидетельствующие о проведении операций. В то же время в периодической печати, а также на стенах домов и уличных столбах постоянно появляются объявления: «Обналичу под 90 и 100 %», «Имею лицензию на строительную деятельность, перевозки» и т. д. Ясно, что налоговые и правоохранительные органы должны по указанным адресам и телефонам выявлять такие фирмы. Но еще важнее выявлять пользующихся их услугами налогоплательщиков. Главное — убедительная и документальная аргументация претензий налоговых органов, а именно она зачастую является слабым местом, что и приводит к проигрышу налоговых споров в судах.

Нельзя сказать, что в настоящее время не предусмотрен комплекс мероприятий по выявлению фирм-однодневок. Налоговые органы разработали критерии, по которым, исходя из косвенных признаков, их можно определить. Однако, учитывая тяжесть правонарушения, несложно сделать вывод, что административных мер недостаточно, поэтому сегодня ведется работа по разработке вариантов законопроекта об ответственности тех, кто создает фиктивные фирмы, использует их, а также тех, кто предоставляет свои документы для их учреждения.

Минюст России выступил с предложением о введении в Уголовный кодекс РФ статьи «Фиктивное участие в создании и деятельности юридического лица», но пока этот проект не находит поддержку из-за его чрезмерной жесткости. В результате дискуссии по данному вопросу в правительстве было принято решение о выработке нового проекта, в котором должны быть определены критерии наказания за следующие действия:

— создание коммерческой организации для совершения преступлений и руководство такой организацией;
— участие в ее деятельности;
— предоставление личных документов с целью создания подобной организации;
— склонение к предоставлению документов с целью ее создания;
— приобретение документов для ее создания.

ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЬ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ

Нельзя не отметить еще один важнейший резерв повышения эффективности налоговой системы — устранение практики снижения налоговых обязательств путем варьирования цен в ходе сделок между взаимозависимыми и связанными друг с другом налогоплательщиками. Широкое распространение получили: регистрация налогоплательщиков — сторон сделки в юрисдикции с пониженным налогообложением, использование налоговых льгот или специальных льготных режимов, получение убытков по данным налогового учета или неуплата налогов в связи с ликвидацией организации-налогоплательщика.

Многие налогоплательщики, используя нюансы российского налогового законодательства по налогу на прибыль, в первую очередь заложенную в региональных законах возможность применять пониженную ставку, перемещают налоговые базы между регионами, следствием чего являются потери как всей бюджетной системы страны, так и региональных бюджетов.

Кроме того, в условиях глобализации экономики и с появлением транснациональных компаний совершенствование налогового контроля за использованием трансфертных цен в целях формирования налоговой базы по налогам, к расчетам которых применяется адвалорная ставка, является важнейшим направлением совершенствования всего налогового законодательства. Задача налоговых органов в этой связи — недопущение потерь поступлений налогов в бюджет из-за использования налогоплательщиками возможностей формирования трансфертной цены. Работа над изменениями в НК РФ ведется уже несколько лет. Выработаны соответствующие документы, внесенные на рассмотрение в Государственную Думу РФ, но окончательное решение

пока не принято в связи со сложностями определения параметров ценообразования, с которыми сталкиваются не только в России, но и в других странах.

Суть проблемы трансфертного ценообразования в том, что в ходе сделок, в которых участвуют взаимозависимые лица, используются цены, существенно отклоняющиеся от тех, которые применялись бы независимыми лицами в результате сложившейся рыночной конъюнктуры. В то же время правила государственного регулирования трансфертного ценообразования в других странах опираются на решение задач, которые выходят за рамки собственно борьбы с незаконными методами налоговой оптимизации:

— выяснение того, приводит ли ценообразование между зависимыми лицами к минимизации налогообложения в целом всех налогоплательщиков, по сравнению с тем, как если бы все члены организации были независимыми лицами;

— выявление налоговых обязательств, которые стояли бы перед каждым участником сделки, если бы они были независимы. Основная задача налогового органа — не предотвращение использования механизма трансфертного ценообразования как такового, а недопущение занижения налоговых поступлений в бюджет.

Таким образом, можно сделать вывод, что основной задачей налоговых органов при осуществлении контроля является установление цены на аналогичный товар в ходе аналогичной сделки между независимыми лицами.

Нельзя сказать, что в ныне действующем налоговом законодательстве абсолютно отсутствует механизм определения цены, в т. ч. и трансфертной. В ст. 20 НК РФ перечислены основания, по которым налогоплательщики могут быть причислены к взаимозависимым лицам. В то же время признаки взаимозависимости даны лишь в простейших случаях, которые редко используются для получения необоснованной налоговой выгоды: должностное подчинение, родство, доля участия в капитале более чем 20 %. В остальных случаях предлагается решить, являются ли лица взаимозависимыми, через суд, что крайне хлопотно и малорезультативно. Точно так же схематично в ст. 40 НК РФ изложены случаи, когда налоговый орган имеет право осуществлять проверки и доначислять налоги. В результате транснациональные компании, которые реально применяют трансфертное ценообразование для минимизации налогов, вполне могут оказаться вне зоны контроля налоговых органов, поскольку в трактовке НК РФ они не являются взаимозависимыми лицами.

В действующем варианте НК РФ методы определения рыночной цены и источники получения информации о ней даны достаточно расплывчато, что приводит к невозможности аргументированного доказательства недобросовестности налогоплательщика при рассмотрении претензий налоговых органов в суде.

Очевидно, что часть сделок, совершаемых налогоплательщиками (внешнеэкономические, с компаниями, зарегистрированными в офшорах; бартерные), дает повод сомневаться в объективности применяемых для определения налоговой базы цен. В связи с этим законодательное установление перечня контролируемых сделок представляется логичным, поскольку это даст необходимую свободу законным действиям налоговых органов.

Трактовка многих терминов, применяющихся для определения добросовестности налогоплательщика при установлении цены сделки, безусловно, требует максимальной конкретизации, для того чтобы оставалось как можно меньше сомнительных моментов, которые в соответствии с концепцией НК РФ рассматриваются в пользу налогоплательщика. В первую очередь это касается критериев определения идентичности и сопоставимости товаров, работ, услуг, сопоставимости сделок и их условий, порядка расчета интервалов рыночных цен, а также рентабельности, в случае если аналогичные и идентичные товары, работы или услуги отсутствуют.

На основе мирового опыта и анализа российской практики можно сделать вывод: в первую очередь необходимо определить регламент взаимозависимости лиц, который может быть основой для проведения налогового контроля цены товаров, работ и услуг при заключении сделок. Ясно, что существующий список случаев признания лиц взаимозависимыми необходимо расширить или даже привести его в открытом виде.

УМЕНЬШЕНИЕ БАЗЫ НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ

Современное российское налоговое законодательство лояльно относится к тем налогоплательщикам, которые по итогам налогового периода получают не прибыль, априори являющуюся побудительным мотивом их деятельности, а убыток, и зачастую неоднократно. Давая возможность организациям уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль на величину полученного в предыдущем налоговом периоде убытка, причем в течение 10 лет, законодатели имели в виду возможность налогоплательщика поднять финансовые результаты деятельности, а затем исправно платить положенные налоги.

На практике у многих так и получается, но далеко не у всех. Об этом свидетельствуют данные о числе убыточных организаций, по некоторым отраслям превышающем 50 % от общей численности. Присоединение к предприятию обособленного подразделения, имеющего в балансе значительный устойчивый убыток, дает значительную экономию при уплате налога на прибыль с консолидированного результата. Многие налогоплательщики используют эту возможность оптимизации налоговой базы. На наш взгляд, необходимо резко ограничить возможность списания убытка на финансовые результаты последующих налоговых периодов, введя закрытый перечень случаев, когда это разрешается: модернизация, капитальный ремонт, форсмажорные обстоятельства, резкое падение рыночных цен и т. д. Это тем более важно, поскольку в НК РФ предполагается ввести понятие «институт консолидированных налогоплательщиков» для объединения финансовых результатов с целью определения налоговой базы по налогу на прибыль.

Открытость экономики — явление, безусловно, положительное, но оно содержит в себе ложку дегтя, заключающуюся в стремлении при помощи различных схем минимизировать налоговые обязательства в России, заплатив налоги в странах с низким налоговым бременем или не заплатив их вовсе. Эффективными методами борьбы с этим нарушением являются: взаимный обмен соответствующей информацией между налоговыми органами разных стран, конкретизация соглашений об избежании двойного налогообложения с позиций противодействия налоговым правонарушениям в каждой стране, уточнение случаев выдачи всеми странами недобросовестных налогоплательщиков в соответствии с мотивированными требованиями национальных налоговых и правоохранительных органов.

Несмотря на то, что в целом сложившаяся к настоящему времени налоговая система России соответствует мировым стандартам, резервы ее совершенствования есть, и их необходимо реализовать. Это будет способствовать как повышению ответственности налогоплательщиков в части выполнения своих обязательств, так и наполнению бюджета необходимыми денежными средствами.

Библиография

1. Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1, 2 [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Гарант». — Режим доступа: http://base.garant.ru/10900200/.
2. Налоги. Люди. Время... или Этот безграничный Мир Налогов / Под ред. к. ю. н. А. В. Брызгалина. — Екб.: Налоги и финансовое право, 2008.
3. Финансово-кредитный энциклопедический словарь. — М.: Финансы и статистика, 2003.
4. Черник, Д. Г. Налоги в рыночной экономике. — М.: Финансы, 1997.
5. Учет. Налоги. Право. — 2011. — № 1, 2.
6. Сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/.
7. Сайт Федеральной налоговой службы (ФНС России) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nalog.ru/.
8. Сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.gks.ru.

Ключевые слова:
государственный контроль,
внешний финансовый контроль,
правовая база контроля,
контрольно-счетные органы

***Л. Н. Овсянников**, к. э. н.,*
вед. науч. сотр. Центра бухгалтерского учета, аудита
и государственного финансового контроля НИФИ ГУМФ
*(**e-mail: lovsyannikov@nifi-abik.ru**)*

Правовая база финансового контроля: новое и старое

И наука и практика безусловно признают решающее значение правовой составляющей в организации государственного контроля. «Наличие добротных законов, регламентирующих осуществление контрольной функции, является нормативным правовым фундаментом законности при осуществлении контроля»[1].

Федеральный закон № 6-ФЗ[2] (далее — Закон о КСО) был принят 7 февраля 2011 г. Его ждали несколько лет и возлагают на него большие надежды. 1 октября закон вступил в силу. Его появление — важный шаг в развитии государственного и муниципального финансового контроля (далее — ГМФК), укреплении его правовой базы. Председатель Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашин полагает, что «в современных российских условиях формирование целостной и эффективной системы внешнего финансового контроля находится в завершающей стадии, которая ознаменована принятием в феврале 2011 г. Федерального закона... Не будет преувеличением сказать, что вступление в силу этого закона, обобщающего 15-летний опыт работы института внешнего финансового контроля, стало главным событием в развитии государственного аудита в России»[3].

Принятый закон является еще одним базовым элементом институциональной модернизации системы ГМФК в плане подхода к осуществлению финансового контроля в масштабе страны. Главная тема документа — обеспечение успешной деятельности контрольно-счетных органов (КСО) на всех уровнях бюджетной сферы. Первая его статья гласит, что цель закона — установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий КСО. Закон также вносит очередной вклад в дело правового закрепления роли органов финансового контроля как элементов обратной связи между обществом и государством.

---

[1] *Тарасов А. М. Государственный контроль в России. — М.: ЗАО «Издательство «Континент», 2008. — С. 58.*

[2] *Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=110266).*

[3] *Тезисы доклада Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на международной научно-практической конференции (Швейцария, кантон Вале, Сьерр, 11 июля 2011 г.) / Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации (http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=853).*

КОНСТРУКТИВНЫЕ НОВШЕСТВА

Важная особенность нового документа в том, что его содержание и установленные им нормы определенно шире и объемнее, чем указано в названии. Фактически он затрагивает принципы деятельности и полномочия не только регламентируемых им органов, но и всей системы ГМФК, включая Счетную палату РФ. Вызвано это тем, что в отсутствие федерального закона об основах ГМФК некоторые его составляющие не имеют пока необходимого правового обеспечения, а сфера применения существующих нормативов ограниченна.

Например, действие Положения о требованиях к государственному финансовому контролю, утвержденного Минфином России[4], распространяется только на федеральные органы исполнительной власти. Органы исполнительной власти субъектов Федерации, муниципального управления могут применять или не применять Положение по собственному усмотрению. Между тем следование его нормам имеет отнюдь не формальное значение. Его можно рассматривать как своего рода стандарт ГМФК, соблюдение которого могло бы способствовать повышению качества работы органов финансового контроля любого уровня и любой подведомственности.

Закон о КСО вносит в нормативное регулирование ГМФК существенные новшества, начиная с того, что теперь нормы деятельности КСО всех уровней приобретают общефедеральный характер. Одновременно он узаконивает некоторые параметры этой деятельности, которые сложились практическим образом и доказали свою полезность и рациональность. Значение данных положений определяется тем, что кроме Закона о Счетной палате[5] и Закона о КСО иных федеральных законодательных актов о ГМФК в стране нет. Поэтому при анализе нового закона возникает необходимость сравнивать нормы этих актов.

Первым среди новшеств следует назвать введение понятий «внешний государственный финансовый контроль» и «внешний муниципальный финансовый контроль». В документе такого уровня они появляются впервые. Законодатели поддержали позицию Счетной палаты, которая последовательно проводит свой взгляд на внешний и внутренний государственный финансовый контроль, их полномочия и взаимодействие.

С. В. Степашин определяет внешний финансовый контроль «как регулируемую правовыми нормами деятельность, осуществляемую законодательными органами государственной власти и созданными ими специальными институтами по контролю за поступлением, движением и расходованием государственных финансовых и материальных средств, эффективностью использования всех видов государственных ресурсов, льгот и преимуществ, предоставляемых государством, а также использованием средств государственных бюджетных и внебюджетных фондов и другой государственной собственности»[6].

Безусловность такого определения в теоретико-методологическом плане является в некоторой степени уязвимой. Но в данном случае это не главное. Процитированное определение вполне соответствует современной отечественной практике, происходящему контрольному процессу в финансовой сфере в условиях конституционного разграничения полномочий различных ветвей власти.

В органах исполнительной власти с подходом Счетной палаты согласны. А для полноты системы, считают в Минфине России, внешний контроль счетных органов (создаваемых законодательной властью) за бюджетной отчетностью и эффективностью

---

[4] *Приказ Минфина России от 25 декабря 2008 г. № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» / Российская газета (http://www.rg.ru/2009/03/04/finkontrol-dok.html).*

[5] *Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» / Информационно-правовой портал «Гарант» (http://base.garant.ru/103532/).*

[6] *Степашин С. В. Казна любит счет. Кому и зачем нужна система государственного финансового контроля в России / Парламентская газета (http://www.pnp.ru/archive/09943018.html).*

бюджета должен дополняться предварительным казначейским и последующим бюджетным контролем внутри исполнительной власти[7].

Теперь изложенная точка зрения на внешний государственный финансовый контроль стала правовой нормой. С принятием закона КСО субъектов Федерации и муниципальных образований (далее — органы финансового контроля) получили единый правовой статус постоянно действующих органов внешнего ГМФК. Подотчетны они образовавшему их законодательному (представительному) органу государственной власти или муниципального управления.

Органам финансового контроля гарантирована организационная и функциональная независимость. Они наделены правом действовать самостоятельно. Их деятельность не может быть приостановлена, в т. ч. в связи с досрочным прекращением полномочий образовавшего их законодательного (представительного) органа. Финансовое обеспечение контрольных органов, осуществляемое за счет соответствующих бюджетов, должно предусматриваться в объеме, позволяющем им осуществлять возложенные на них полномочия. Это тоже полезное новшество. В Законе о Счетной палате норма о расходах на ее содержание менее конкретна.

Наименования, полномочия, состав и порядок деятельности контрольных органов разных уровней определяются соответственно конституцией (уставом) или законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования или правовым актом его представительного органа. Установлено, что контрольные органы субъектов Федерации обладают правами юридического лица, а муниципальных образований — могут обладать такими правами на основе соответствующих муниципальных правовых актов.

Предоставление органам финансового контроля прав юридического лица способствует укреплению их независимости и самостоятельности. Одновременно оно устраняет существующую чересполосицу в их юрисдикции. До недавнего времени около четверти КСО субъектов Федерации не имели статуса самостоятельного юридического лица[8]. Они были, как правило, малочисленными аппаратными подразделениями законодательных собраний, что заметно затрудняло их контрольную деятельность, придавало ей демонстративный характер.

Конструктивную роль в расширении возможностей внешнего муниципального контроля сыграет законодательное закрепление родившихся в практике нововведений по передаче полномочий вышестоящим контрольным органам. Представительные органы поселений правомочны заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче полномочий своих контрольных органов его контрольному органу. КСО внутригородских муниципальных образований могут заключать аналогичные соглашения с контрольными органами субъектов Федерации — городов федерального значения.

Предусмотрена возможность установления органами власти и управления, образующими контрольные органы в субъектах Федерации и муниципалитетах, иных полномочий КСО в дополнение к основным, определенным федеральным законом. Закон подробно определяет порядок взаимодействия КСО в его разнообразных проявлениях, в т. ч. право КСО субъектов Федерации устанавливать и поддерживать связи с аналогичными органами иностранных государств.

В части взаимодействия с КСО широкими правами теперь наделена федеральная Счетная палата. Она будет оказывать им организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействовать в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников. В частности, по обращению самих КСО субъектов Федерации или образующих их органов Счетная палата будет осуществлять анализ деятельности органов финансового контроля и давать рекомендации по ее улучшению.

---

[7] *См.: Расширенное заседание Коллегии Минфина России / Официальный сайт Минфина России (http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=7277).*

[8] *См.: Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации (http://www.ach.gov.ru).*

Фактически Счетная палата, с учетом ее роли в уже успешно действующей немало лет Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, становится координатором всей системы внешнего государственного контроля. Несомненно, такая роль поможет существенно повысить результативность контроля. Уже известно множество примеров успешных совместных контрольных мероприятий федеральной Палаты с КСО субъектов Федерации. Так, многочисленные финансовые нарушения были выявлены проверкой целевого и эффективного использования средств, направленных на развитие и содержание транспортного комплекса Москвы, проведенной совместно с Контрольно-счетной палатой Москвы. Установлено, что органами исполнительной власти Москвы в проверенный период были нерезультативно и неэффективно использованы бюджетные средства в форме капитальных вложений на общую сумму 24,8 млрд руб. В нарушение закона о госзакупках правительство города без проведения конкурсных процедур назначило исполнителей дорожно-строительных и метростроительных работ общей стоимостью почти 30 млрд руб. Немало и иных нарушений. Одна из причин — то, что ведомственная система контроля за расходованием государственных средств и качеством работ, выполненных на объектах транспортного комплекса, была неэффективной[9].

Определяющие нормы Закона о КСО соответствуют принципам бюджетной системы России, устройству бюджетного процесса. Субъекты контроля получают новые возможности, реализация которых позволит добиться защищенности бюджетных средств, государственной и муниципальной собственности по всей территории страны и на всех уровнях, повысит эффективность их расходования и использования.

Закон о КСО устанавливает обязательность исполнения представлений и предписаний контрольных органов, требований и запросов должностных лиц. Он содержит также статью о гарантиях прав проверяемых органов и организаций. Предусмотрено, что составленные по результатам ревизий и проверок акты обязательно доводятся до сведения руководителей проверяемых органов и организаций. А их пояснения и замечания «прилагаются к актам и в дальнейшем являются их неотъемлемой частью» (п. 1 ст. 17). Проверяемые получили право обжаловать действия (бездействие) КСО. На сегодняшний день названное установление имеет особую значимость. Пока взаимоотношения проверяющих и проверяемых равноправием отличаются далеко не всегда.

ЧТО НУЖДАЕТСЯ В ДОРАБОТКЕ

Положения закона о КСО неизбежно возвращают специалистов к проблеме общего состояния правовой базы ГМФК в стране. Вопросы законодательных основ финансового контроля не раз обсуждались на научных форумах, профессиональных встречах специалистов, защитах диссертаций, в печати. Но в силу неопределенности ряда важных аспектов они продолжают привлекать к себе внимание. Теперь наряду с существовавшими недоработками в формировании законодательных основ ГМФК появились вопросы, вызванные непосредственно положениями нового документа.

Конечно, полезнее для дела обсуждать законопроект, а не закон, уже принятый и начавший действовать. Дискуссия на стадии подготовки акта позволила бы повлиять на то, каким он станет в итоге. Рассматриваемый документ готовился продолжительное время. Но, к сожалению, кабинетным способом, и мнение независимых экспертов не запрашивали. Усилия были направлены на согласование ведомственных позиций. Впрочем, такой подход характерен не только для данного конкретного случая.

В результате, не отрицая значения документа и его достоинств, приходится признать наличие в нем существенных недостатков. Закон о КСО получился внутренне

---

[9] *См.: Отчет «О результатах контрольного мероприятия “Проверка целевого и эффективного использования средств, направленных на развитие и содержание транспортного комплекса г. Москвы (совместно с Контрольно-счетной палатой Москвы)”» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 8.*

противоречивым, он привнес в правовую базу ГМФК новые разночтения. Остались нерешенными некоторые насущные вопросы, в которые можно было внести определенность. Отдельные положения Закона могут скорее дезориентировать финансовых контролеров в субъектах Федерации и муниципалитетах, вместо того чтобы помочь им, и в конечном итоге не будут способствовать повышению результативности контроля.

Прежде всего отметим разночтения с Законом о Счетной палате — конституционном органе ГМФК. Разумеется, эти акты не могут и не должны совпадать дословно. Но поскольку речь идет об организации и деятельности всей пирамиды органов внешнего ГМФК, желательна минимизация различий предъявляемых к этой деятельности требований. А существенные правовые и организационно-нормативные разночтения неизбежно приобретают деструктивный характер.

Так, в перечень принципов деятельности КСО включен принцип эффективности. Тут возникает двоякое недоумение. Среди принципов осуществления контроля, которыми руководствуется федеральная Счетная палата, принципа эффективности нет. Сомнительно, чтобы его отсутствие означало возможность для высшего органа ГМФК работать менее качественно, нежели для его соратников в субъектах Федерации и муниципалитетах. Но еще сомнительнее сама правомерность утверждения законом эффективности в качестве принципа контрольной деятельности. Дело в том, что в строго экономическом понимании эффективность контроля должна стремиться к нулю. Поэтому декларирование, тем более обязательность, этого принципа как нормы контрольной деятельности теряет смысл[10].

Другое дело, что работа КСО, как и всей системы ГМФК, должна способствовать повышению эффективности расходования государственных средств, прежде всего бюджетных; предупреждению нецелевого их использования, укреплению финансовой дисциплины в целом, обоснованию принятия компетентных управленческих решений. Таков экономический смысл контроля, в этом проявляется его результативность. В таком плане можно, конечно, говорить и об эффективности контроля, имея в виду, что контрольная деятельность приносит те или иные результаты. Но это не принцип, а итог, без которого ревизия или проверка остаются незавершенными.

В Законе о Счетной палате непосредственно после установления ее статуса определены задачи этого постоянно действующего органа государственного финансового контроля. По рассматриваемому закону получается, что у КСО — постоянно действующих органов внешнего ГМФК — задач, которые они должны решать своими усилиями, нет. Спрашивается: тогда для чего нужны эти органы? Ответ: законом КСО наделены обширными полномочиями, которые, очевидно, все-таки представляют и задачи финансовых контролеров, и способы их решения. Разумеется, законодателям виднее, как строить содержание документа, каким образом регламентировать деятельность, которой он посвящен. Беда, однако, в том, что в данном случае в формулировках полномочий КСО присутствуют и нелогичные разночтения с полномочиями федерального контрольного органа, и внутренние противоречия. Эти негативные качества документа причудливым образом переплетаются.

К примеру, федеральная Счетная палата должна оценивать обоснованность доходных и расходных статей проектов подконтрольных ей бюджетов, анализировать выявленные отклонения от установленных показателей бюджетов, заботиться об их устранении. Для полномочий КСО такая детализация признана ненужной. В то же время в духе современных веяний им предписано «участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции» (пп. 11 п. 1 и пп. 10 п. 2 ст. 9). Получается, что основное полномочие контрольных органов — контроль за исполнением соответствующих бюджетов — борьбы с коррупцией не предусматривает.

---

[10] *Подробнее см.: Овсянников Л. Н. К вопросу об эффективности финансового контроля // Учет и контроль. — 2008. — № 4.*

Столь же нелогично выделение в отдельные полномочия некоторых других действий контролеров, которые являются обязательными составляющими контроля за исполнением любого бюджета и без которых этот контроль неосуществим. Сюда в первую очередь относится «организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств» того или иного бюджета (пп. 5 п. 1 и пп. 3 п. 2 ст. 9). Но без проверки и оценки указанных параметров контроль за исполнением бюджета превращается в фиктивную процедуру. По той же причине неправомерно выделение в отдельную процедуру оценки «эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов» и т. д. (пп. 6 п. 1 и 2 ст. 7).

Также без достаточных оснований в пунктах ст. 7 дублируется полномочие КСО по контролю за управлением, распоряжением, использованием имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности субъекта Федерации (муниципального образования) (пп. 5 п. 1 и 2, пп. 1 п. 14).

Такой подход к регламентации полномочий КСО в рассматриваемом законе снижает качество документа, делает его установки непоследовательными и, как уже сказано, противоречивыми. Документ в существующем виде вносит в правовую базу ГМФК, не отличающуюся на сегодняшний день достаточной степенью совершенства, новые неувязки. Заметим, что детализация процедур бюджетного контроля — вообще предмет не федерального закона, а федерального стандарта, регламентирующего процесс контроля.

Вышесказанным претензии к новому закону не исчерпываются. Продолжая сравнение актов, регламентирующих деятельность органов внешнего контроля различных уровней, заметим, что Закон о Счетной палате предусматривает высокую степень коллегиальности руководства этим органом. Это имеет принципиальное значение для обоснованности ее решений. Полномочия Коллегии Счетной палаты значительны и весомы. Отдельной статьей предусмотрено право членов Коллегии выражать особое мнение. В Законе о КСО сказано только о возможности образования коллегиального органа (коллегии). Право выражения и опубликования особого мнения членам этого органа не предоставлено.

Закон о Счетной палате специальной статьей обязывает ее систематически анализировать итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщать и исследовать причины и последствия выявленных отклонений и нарушений, разрабатывать на основе полученных данных предложения по бюджетному законодательству и развитию бюджетно-финансовой системы. В Законе о КСО требования проводить анализ результатов собственных действий контрольных органов нет. Но предписано решать несвойственную КСО, по сути, научно-исследовательскую задачу — анализировать непосредственно бюджетный процесс и готовить предложения по его совершенствованию. Для большинства КСО такое занятие окажется непосильным. Бюрократы от контроля будут его откровенно имитировать.

В мировой практике признано, что финансовый контроль нужно осуществлять в соответствии с определенными стандартами. Отечественная практика тоже работает в этом направлении. В аудиторской деятельности сложилась довольно стройная, хотя и не без недоделок, конструкция стандартизации. Успешно применяются федеральные стандарты аудита. Многие объединения и организации аудиторов дополняют их своими собственными. Все это предусмотрено законом.

В сфере ГМФК ситуация неоднозначная. Федеральных стандартов нет. Счетная палата имеет свои собственные и постоянно их варьирует. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) пыталась внедрить свой вариант, согласовывая его по неясным причинам с органами власти субъектов Федерации. Есть стандарты и у многих КСО. Но в целом состояние стандартизации ГМФК, которая по определению предполагает строгость построения, остается хаотичным.

Новый Закон о КСО содержит статью с многообещающим названием «Стандарты внешнего государственного и муниципального контроля», но желательной

определенности в дело стандартизации не вносит. Сохраняется неизменным действующее положение, когда каждый КСО утверждает себе стандарты сам. Теперь, правда, в соответствии с общими требованиями, утвержденными либо Счетной палатой Российской Федерации (таких требований пока нет), либо... им самим. Вопрос о федеральных стандартах внешнего ГМФК остается открытым.

На наш взгляд, утверждать их должна Счетная палата для всей системы внешнего ГМФК. Основания для этого дают положения Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) о бюджетной системе страны, прежде всего о ее принципах, перечень которых открывается принципом единства системы.

Подчеркнем, что наличие стандартов внешнего контроля не должно исключать необходимости общих федеральных стандартов ГМФК. Основные задачи, организация, принципы осуществления внешнего и внутреннего контроля, требования к деятельности его органов не могут быть разными. А специфику призваны отражать как раз отраслевые стандарты.

Законодатели при принятии Закона о КСО ушли от решения и некоторых других вопросов, имеющих существенное значение для контрольной деятельности в сфере государственных и муниципальных финансов. Известно, что после исключения понятия «ревизия» из БК РФ в большинстве других законодательных и нормативно-правовых актов, начиная с Закона о Счетной палате, это понятие сохранилось. Как один из основных методов контроля ревизия использовалась и используется в необходимых случаях большинством органов финансового контроля.

В Законе о КСО авторы ограничились обобщающим термином «контрольные мероприятия», не детализируя его содержание. Формально такой подход понятен. Он вызван желанием не противоречить БК РФ. Но тогда нужно исключить ревизию как метод контроля из всех остальных нормативно-правовых документов, запретить ее использование в контрольном деле. Очевидно, что этого не произойдет. Однако и сложившаяся неопределенность в регламентировании ревизии повышению уровня контрольной деятельности и обеспечению надежности ее результатов способствовать не может.

В целях объективности приходится отметить некоторую нелогичность построения нового документа, его недоработанность в редакционном отношении. Вопрос отнюдь не технический. Порядок следования в тексте акта устанавливаемых им норм обычно подчеркивает их значимость, взаимосвязь и взаимозависимость. Происходит правовое ранжирование. Становится понятным, наличие каких норм определяет возможность реализации остальных. А неточность формулировок просто недопустима.

Как правило, в документах такого назначения в первую очередь определяются статус и полномочия органов, деятельность которых регламентируется. Здесь полномочия КСО оторваны от их статуса. Статья об основах статуса — третья, она на своем месте. Статья о полномочиях оказалась только девятой. Их разделяют объемные, излишне детализированные, многословные статьи (их условно можно назвать статьями второго плана) о порядке назначения, требованиях к кандидатурам и гарантиях статуса должностных лиц.

Неувязка подобного рода в рассматриваемом законе не единична. Так, статья об обязательности исполнения требований должностных лиц КСО почему-то предшествует статье, устанавливающей их право предъявлять необходимые для осуществления контроля требования.

Отдельные формулировки отличаются неопределенностью, которая может ввести в заблуждение. Установлено, например, что должностные лица КСО имеют право «составлять протоколы об административных нарушениях, если такое право предусмотрено законодательством Российской Федерации» (пп. 9 п. 1 ст. 14). Сейчас такое право применительно к органам внешнего ГМФК предусмотрено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях только для инспекторов федеральной Счетной палаты.

ЧТО ИЗ ЭТОГО СЛЕДУЕТ?

1. Недавно вступивший в действие закон требует доработки. Ряд его статей изначально нуждается в изменениях и поправках. Причины и направленность изложены выше. Сейчас с ними следует несколько подождать, чтобы выяснить, что покажет практика применения нового акта. Но в любом случае целесообразно, чтобы поправки в Законе о КСО корреспондировались с изменениями в правовой базе ГМФК, предлагаемыми далее, в п. 2 и 3.

2. Стала еще более очевидной и насущной потребность в дополнениях к Закону о Счетной палате. Уже неоднократно говорилось, что «задачи, функции и полномочия Счетной палаты по осуществлению внешнего государственного финансового контроля должны быть более четко и определенно прописаны в законодательстве»[11]. Обнаружившиеся в связи с положениями Закона о КСО разночтения (в отдельных случаях противоречия) в законодательных актах не способствуют укреплению правовой базы внешнего ГМФК и финансового контроля в целом. В частности, в рассматриваемом акте неуместен полезный по существу п. 7 ст. 18 Закона о КСО «Взаимодействие контрольно-счетных органов», наделяющий федеральную Счетную палату правами, которых раньше у нее не было. Это как раз один из выразительных примеров того, что содержание закона выходит за рамки, определяемые его названием. И еще один аргумент в пользу поправок в Закон о Счетной палате.

3. После принятия нового закона многое в нормативно-правовом регулировании контроля осталось по-старому, т. е. за рамками правовых обоснований. Такое положение говорит о том, что вопрос о федеральном законе об основах государственного финансового контроля с повестки дня не снят. «По-прежнему остается ряд нерешенных проблем, которые тормозят развитие единой системы государственного контроля в стране, а также практическую реализацию мер, предусмотренных Программой Правительства по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. В частности, не зафиксированы базовые принципы и стандарты организации единой системы государственного финансового контроля»[12].

Правовая база ГМФК все еще очень несовершенна и, как показано выше, пополнилась разночтениями. Появление новых разночтений — следствие попыток хотя бы в какой-то мере согласовать различные подходы к формированию нормативно-правовых основ ГМФК. Все более отчетливо вырисовывается стремление создать для государственного внешнего и государственного внутреннего (равно и муниципального) контроля правовые базы различного уровня: для внешнего — федеральные законы, для внутреннего — нормативные акты исполнительной власти. Но это неправильно. Экономически государственный финансовый контроль — цельный процесс, неотъемлемая составляющая управления государственными финансами. Его деление на внешний и внутренний — момент организационный, в наших условиях — следствие конституционного разграничения полномочий различных ветвей власти. То же относится к контролю муниципальному.

Основные закономерности контрольной деятельности в сфере государственных (муниципальных) финансов являются общими не только для всех ее разновидностей и органов, но и для подконтрольных учреждений и организаций. Поэтому «контрольная деятельность... должна осуществляться исключительно в пределах и в порядке, установленном законом или иным нормативно-правовым актом и на основе равенства контролеров и контролируемых перед законом... Наличие добротной правовой базы, регламентирующей контрольную работу, знание должностными лицами

---

[11] *Горегляд В. П. Проблемы нормативного правового регулирования государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 1.*

[12] *Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на совещании по вопросам совершенствования государственного контроля в Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 1.*

контролирующих и подконтрольных органов правовых норм... формирует у них самоконтроль и позитивно влияет на принятие законных управленческих решений»[13].

Решить задачу установления единых правовых норм может федеральный закон об основах ГМФК. Существует солидная аргументация в пользу его принятия. Ее изложение — тема другой статьи. Но для иллюстрации того, к чему приводит отсутствие подобного закона, приведем парадоксальный пример.

Мы говорим о государственном финансовом контроле, но при этом... не знаем, что это такое. В основополагающих финансово-контрольных актах — БК РФ, Законе о Счетной палате, Законе о КСО, Положении о Росфиннадзоре, Положении о требованиях к осуществлению государственного финансового контроля — соответствующего определения нет. В то же время, если попытаться его предложить, вырисовываются минимум три варианта основного содержания определяемого понятия.

ГМФК проще всего определить как контроль в финансовой сфере силами специализированных государственных органов. По-другому, это контроль, который осуществляют различные учреждения, уполномоченные на это государством. Еще один вариант — определение ГМФК как контроля в правовых рамках, установленных государством, независимо от того, кто и как его осуществляет. В таком ракурсе, к примеру, можно рассматривать предложение о привлечении к проверке бюджетных расходов независимых аудиторов. По заданию Минфина России в НИФИ выполнялась такая работа[14].

И это еще не все в вопросе определения ГМФК. Содержательно его можно рассматривать в узком и широком смысле. Во втором случае понятие «финансовый» охватит налоговый, валютный, банковский и таможенный контроль. Стало быть, логично начать предлагаемый закон с выверенного, обоснованного определения понятия «государственный финансовый контроль» в современных российских условиях и его объектов.

Точно так же нигде не определено, что такое «орган государственного финансового контроля». Само понятие используется довольно широко, в т. ч. в законодательных актах, где и федеральная Счетная палата, и КСО всех уровней представлены именно как такие органы. Но вот Росфиннадзор, решающий в подконтрольной сфере в основном те же задачи, что и органы внешнего контроля, органом ГМФК не именуется. Согласно утвержденному Правительством России Положению о Росфиннадзоре, он является «федеральным органом исполнительной власти»[15]. Слов «государственный финансовый контроль» в Положении вообще нет.

В заключение, с целью аргументации в пользу закона об основах ГМФК, сошлемся на отечественный исторический опыт.

Во второй половине XIX в. в России усилиями таких реформаторов финансового дела, как М. М. Сперанский и В. А. Татаринов, много было сделано для становления государственного финансового контроля. В 1892 г. все изданные законоположения были объединены в сводном законе «Учреждение Государственного контроля». Закон определил права и обязанности контрольных органов, структуру центральных и местных учреждений. Основной функцией контрольного органа являлась документальная ревизия хозяйственно-финансовой деятельности государственных ведомств и учреждений.

В этой связи Министр финансов, затем Председатель Кабинета министров России С. Ю. Витте констатировал: «Контрольное дело стало у нас прочно на ноги, помогая всем ведомствам в искоренении злоупотреблений и хищений казенных сумм и содействуя Министерству финансов в осторожном и равномерном удовлетворении сметных требований остальных ведомств»[16].

---

[13] *Тарасов А. М. Государственный контроль в России. — М.: ЗАО «Издательство «Континент», 2008. — С. 59, 546.*

[14] *Подробнее см.: Гутцайт Е. М., Мстиславский В. А., Овсянников Л. Н. Независимая бюджетная экспертиза // Аудитор. — 2009. — № 3–4.*

[15] *Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278) / Информационно-правовой портал «Гарант» (http://base.garant.ru/12135778/).*

[16] *Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. — СПб., 1912.*

Для советской власти был характерен многолетний настойчивый поиск форм финансового контроля со стороны государства в условиях, когда его роль в хозяйственном строительстве и руководстве экономикой осознанно возрастала. В 1927 г. Совет народных комиссаров СССР (СНК СССР) утвердил подготовленное Народным комиссариатом финансов «Положение о государственном финансовом контроле». В циркуляре Центрального исполнительного комитета СССР и СНК СССР о принятии этого, по сути, законодательного акта к руководству говорилось: «Отсутствие закона, определяющего права и полномочия государственного финансового контроля, создает серьезные затруднения в его работе и препятствует успешному выполнению возложенных на него задач»[17]. То же самое можно повторить и сегодня.

Библиография

1. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=110266.
2. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Гарант». — Режим доступа: http://base.garant.ru/103532/.
3. Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278) [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Гарант». — Режим доступа: http://base.garant.ru/12135778/.
4. Приказ Минфина России от 25 декабря 2008 г. № 146н «Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля» [Электронный ресурс] / Российская газета. — Режим доступа: http://www.rg.ru/2009/03/04/finkontrol-dok.html.
5. О принятии к руководству «Положения о государственном финансовом контроле». Циркуляр ЦИК СССР и СНК СССР от 26.05.1927 г. / Государственный финансовый контроль: Сборник. — М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1927.
6. Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на совещании по вопросам совершенствования государственного контроля в Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 1.
7. Отчет «О результатах контрольного мероприятия “Проверка целевого и эффективного использования средств, направленных на развитие и содержание транспортного комплекса г. Москвы (совместно с Контрольно-счетной палатой Москвы)”» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 8.
8. Расширенное заседание Коллегии Минфина России [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=7277.
9. Тезисы доклада Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на международной научно-практической конференции (Швейцария, кантон Вале, Сьерр, 11 июля 2011 г.) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. — Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=853.
10. Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. — СПб., 1912.
11. Тарасов, А. М. Государственный контроль в России. — М.: ЗАО «Издательство «Континент», 2008.
12. Горегляд, В. П. Проблемы нормативного правового регулирования государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2011. — № 1.
13. Гутцайт, Е. М., Мстиславский, В. А., Овсянников, Л. Н. Независимая бюджетная экспертиза // Аудитор. — 2009. — № 3–4.
14. Овсянников, Л. Н. К вопросу об эффективности финансового контроля // Учет и контроль. — 2008. — № 4.
15. Степашин, С. В. Казна любит счет. Кому и зачем нужна система государственного финансового контроля в России [Электронный ресурс] / Парламентская газета. — Режим доступа: http://www.pnp.ru/archive/09943018.html.

[17] *О принятии к руководству «Положения о государственном финансовом контроле». Циркуляр ЦИК СССР и СНК СССР от 26.05.1927 / Государственный финансовый контроль: Сборник. — М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1927. — С. 13.*

Ключевые слова:
финансовая глобализация,
финансовое развитие,
переходные страны,
панельные данные,
обобщенный метод моментов

Э. Д. Товар Гарсиа*, доктор экономики Университета Барселоны,*
консультант Всемирного банка
в Центре мониторинга качества образования НИУ ВШЭ
*(**e-mail: beno09@yahoo.com**)*

Влияние глобализации на финансовое развитие формирующихся экономик

Финансовая система — это канал, через который финансовая глобализация влияет на экономическое развитие. Если глобализация способствует ему, то это проистекает, по крайней мере, частично, из влияния на финансовое развитие. Поэтому надо обратить внимание на связь между двумя этими процессами. В частности, эмпирическая литература утверждает, что с процессом глобализации можно импортировать развитую финансовую систему через доступ к финансовым инновациям. Кроме того, новые иностранные экономические участники могут ограничить власть локальных экономических групп, которые противостоят финансовому развитию.

В этом контексте важно исследовать, какое влияние оказывает степень вовлеченности в финансовую глобализацию на финансовое развитие в странах с переходной экономикой. Эта работа начинается с краткого описания теории, определяются основные понятия и функции финансовой системы, а также описываются эмпирические результаты других исследований. Далее определяется эконометрическая модель — оценка по обобщенному методу моментов (*англ. — generalized method of moments, GMM*) для динамических панельных данных, введенному М. Ареллано и С. Бондом[1]. В конце обсуждаются результаты и выводы.

Автор выражает особую благодарность Е. В. Гусевой за замечания к данной статье.

[1] *См.: Arellano M., Bond S. Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations // The Review of Economic Studies. — 1991. — 58. — P. 277–297.*

ФИНАНСОВОЕ РАЗВИТИЕ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ

Ортодоксальные экономисты аргументируют, что глобализация имеет свои плюсы: «В длительной перспективе международная открытая финансовая система могла бы быть более конкурентной, прозрачной и эффективной, чем закрытая»[2]. Свободное движение капиталов означает их оптимальную локализацию[3].

Но экономический рост в течение последних 30 лет был меньше, чем в 1960-е и 1970-е гг. Кроме того, современная глобализация характеризуется финансовыми колебаниями — развитые, развивающиеся и переходные страны в свое время переживали финансовые кризисы: Мексика (1994–1995), Азия, включая Японию (1997), Россия (1998), Бразилия (1998–1999), Аргентина (2000–2001), США (2007–2008).

Кризис — главный аргумент противников глобализации. Но если у страны развитая финансовая система и хорошее регулирование (институты), тогда глобализация будет способствовать экономическому развитию благодаря влиянию на правильное распределение финансовых ресурсов. Поэтому можно говорить, что финансовое развитие является ключевым для достижения положительных результатов.

Степень развития финансовой системы характеризуется эффективностью, с которой эта система выполняет свои функции:

— производит информацию о возможностях инвестиций и локализации капитала;

— следит за инвестициями и влияет на корпоративное управление после осуществления финансирования;

— облегчает управление рисками;

— мобилизовывает и аккумулирует сбережения экономических субъектов;

— способствует связи между реальной и денежной системами[4].

В мире существуют финансовые системы, которые исполняют перечисленные функции лучше других, и благодаря глобализации можно импортировать развитую систему (или ее элементы) через процесс заимствования. При этом некоторые группы интересов могут быть не заинтересованы в финансовом развитии, т. к. при глобализации они потеряют власть, привилегии и иммунитет из-за конкуренции с иностранными участниками, которые захотят усовершенствовать финансовую систему, чтобы эффективнее работать на внутреннем рынке той или иной страны[5]. Также предполагается, что иностранные участники вместе с инвестициями принесут технологии и инновации[6].

Размышляя над каждой из основных функций финансовой системы (улучшение которых повышает уровень ее развития), можно предположить ряд эффектов:

---

[2] *Obstfeld M. International Finance and Growth in Developing Countries: What Have We Learned? // World Bank, Commission on Growth and Development, Working paper No. 34. — 2008. — P. 2.*

[3] *Но такие результаты не получаются, если нет полной информации (см.: Stiglitz J. Capital Market Liberalization, Economic Growth and Instability // World Development. — 2000. — 28 (6). — P. 1075–86), а также если у системы нет правильных институтов (см., например: Arestis P., Nissanke M., Stein H. Finance and Development: Institutional and Policy Alternatives to Financial Liberalization Theory // Eastern Economic Journal. — 2005. — 31 (2). — P. 245–63).*

[4] *См.: Levine R. Finance and Growth: Theory and Evidence // Handbook of Economic Growth / Aghion P., Durlauf S. eds. — Amsterdam: North-Holland Elsevier Publishers, 2005. — P. 865–934.*

[5] *См.: Rajan R. G., Zingales L. The Great Reversals: the Politics of Financial Development in the Twentieth Century // Journal of Financial Economics. — 2003. — 69. — P. 5–50.*

[6] *См.: De Gregorio J. Financial Integration, Financial Development and Economic Growth // Estudios de Economía. — 1999. — 26 (2). — P. 137–161.*

1. Глобализация уничтожит привилегированную информированность групп интересов на финансовом рынке, потому что финансовая система должна отвечать требованиям внешних участников (которые приводят к конкуренции посредников), что способствует получению более достоверной и глубокой **информации**[7]. Но если внешние участники заинтересованы в сотрудничестве с группами интересов для сохранения ограниченного доступа к информации, а не в конкурентоспособном финансовом рынке, тогда улучшения информированности в системе не произойдет.

2. При финансовой глобализации посредники могут импортировать лучшие административные практики и финансовые техники, улучшая тем самым **корпоративное управление**. Во многих странах существуют крупные группы интересов, сформированные самыми богатыми семьями, которые в согласии с правительством контролируют решения о распределении ресурсов на финансовом рынке. Но они не могут контролировать внешних участников, самостоятельно решающих, как им размещать капиталы, и наблюдающих за деятельностью акционерных компаний. С другой стороны, при глобализации можно получить большую ликвидность, что позволяет финансовым участникам не беспокоиться по вопросу корпоративного управления.

3. Финансовая глобализация способствует **распределению риска**, что очевидно на мировом уровне. Но также это происходит в каждой отдельной стране, потому что национальные капиталы могут экспортироваться за границу с целью распределения риска. Страна сможет давать взаймы в благополучные периоды и заимствовать в неблагополучные, таким образом, колебания в инвестициях, потреблении и доходах не будут большими. Глобализация содействует переходу от портфельных инвестиций с низким риском и низкой прибылью к портфельным инвестициям с большим риском и высокой прибылью[8]. Кроме того, финансовые контракты, способствующие распределению риска, в этом случае будут затрагивать страны, где они до этого не существовали. Но если финансовые участники предпочитают национальные активы и товары внутреннего рынка, а международная торговля характеризуется высокими транзакционными издержками, тогда не будет мотивации для международной диверсификации риска.

4. Международное движение капиталов помогает привлекать и объединять **сбережения** в мировом масштабе. Возможность инвестировать внутренние сбережения вне дома в поисках лучшей доходности активизирует работу финансовых агентов по объединению внутреннего капитала. Предполагается, что внешние сбережения не заменяют внутренние. Но если финансовая глобализация предохраняет от неуверенности в финансовых рынках, тогда нет необходимости сберегать и можно строить развитую систему без значительного увеличения сбережений[9].

5. Финансовая глобализация уменьшает международные транзакционные издержки и благодаря этому способствует связи между **финансовым и реальным секторами** международной экономики.

---

[7] *Напомним, что в условиях совершенной конкуренции существует полная информация.*

[8] *См.: Obstfeld M. Risk-Taking, Global Diversification, and Growth // American Economic Review. — 1994. — 84. — P. 1310–1329.*

[9] *См.: Naceur S. B., Ghazouani S., Omran M. Does Stock Market Liberalization spur Financial and Economic Development in the MENA Region // Journal of Comparative Economics. — 2008. — 36. — P. 673–693.*

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЭМПИРИЧЕСКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Б. Балтаджи, П. Деметриадес и С. Х. Лоу[10] резюмируют главные эмпирические исследования связи между финансовой глобализацией и финансовым развитием. В течение последнего десятилетия количество литературы увеличилось, но действительно важных статей в ней не более десятка. В исследованиях использовались выборки по развитым и развивающимся странам, однако в целом авторы уделяют недостаточно внимания изучению отдельных групп стран. О переходных странах написано очень мало, но В. Бьютер и А. Тачи[11] отмечают, что легальный (институциональный) переход оказывает положительное влияние на кредитование частного сектора. Реформа банковской системы приводит к увеличению объемов инвестиций иностранных банков, а приватизация позитивно воздействует на рынок ценных бумаг. Авторы приходят к выводу, что финансовый сектор переходных стран (правда, не всех) развился, но все еще нуждается в улучшении корпоративного управления и институциональной структуры[12].

Для измерения финансового развития как объясняемой переменной авторы используют типичные показатели кредитного рынка (денежный агрегат М3 или кредит частному сектору в процентах к ВВП) и некоторые показатели рынка ценных бумаг (капитализацию акционерных рынков, полную стоимость обращенных в товар акций или эмиссию акций в процентах к ВВП).

Исследователи редко используют термин «финансовая глобализация» как объясняющую переменную, в литературе чаще встречаются частичные синонимы, такие как «либерализация», «открытость экономики» или «свободное движение капитала». Кроме того, показатели основываются на счете капитала, особенно часто используется информация Международного валютного фонда — Годовой отчет о валютных режимах и валютных ограничениях (Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions). В немногих работах применены показатели финансовой интеграции или международных потоков капитала.

Сначала связь «финансовая глобализация — финансовое развитие» анализировали с помощью графиков и эконометрических моделей методом наименьших квадратов (МНК), потом начали использовать панельные данные (ПД) и недавно стали применять GMM для динамических панельных данных.

Часто инфляция, ВВП и открытый внешнеторговый режим (определяемый как сумма импорта и экспорта, разделенная на ВВП) — это контрольные переменные. В модели также начали включать институциональные переменные, потому что институциональная структура является основным фактором финансового развития[13].

В общем, авторы приходят к выводу, что финансовая глобализация способствует финансовому развитию, особенно в развитых странах и на формирующихся рынках (*emerging markets*), но в отсталых странах положительное воздействие не было найдено. Кроме того, результаты показывают, что страны с высоким уровнем институциональной структуры получают более выраженное позитивное влияние.

---

[10] *См.: Baltagi B., Demetriades P., Law S. H. Financial Development and Openness: Evidence from Panel Data // Journal of Development Economics. — 2009. — 89. — P. 285–296.*

[11] *См.: Buiter W., Taci A.* Capital Account Liberalization and Financial Sector Development in Transition Countries *// Capital Liberalization in Transition Countries: Lessons from the Past and for the Future / Bakker F. P., Chapple B. eds. — Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003. — P. 105–141.*

[12] *В. Бьютер и А. Тачи не анализировали связь «финансовая глобализация — финансовое развитие», но они высказали связанные с этим интересные идеи.*

[13] *См.: La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. W. Law and Finance // Journal of Political Economy. — 1998. — 106 (6). — P. 1113–1155.*

СПЕЦИФИКАЦИЯ МОДЕЛИ И ИСТОЧНИКИ ДАННЫХ

После изучения разных эконометрических моделей, применявшихся в исследованиях, можно сказать, что оценка по GMM для динамических панельных данных (двухшаговому), введенному М. Ареллано и С. Бондом, является наилучшим методом отбора, т. к. использует состоятельную оценку матрицы дисперсии-ковариации, смягчает предпосылку независимости объясняющих переменных и гомоскедастичности и исправляет автокорреляцию второго порядка.

Это уравнение оценивается в первых разностях и включает запаздывающую объясняемую переменную как объясняющую; можно контролировать эндогенные проблемы для всех детерминант, потому что используются лаги переменных как инструменты[14]. Кроме того, объясняющие переменные выражаются в логарифмической форме с одним лагом, для того чтобы предвидеть одновременность и двустороннюю причинную связь[15]:

$$\ln FD_{it} = \rho_0 + \rho_1 \ln FD_{it-1} + \rho_2 \ln FG_{it-1} + \ln X'_{it-1}\beta + \rho_3 D1_i + u_{it}, \quad (1)$$

где *FD* — финансовое развитие;
FG — финансовая глобализация;
X — переменные контроля: ВВП на душу населения, в постоянных ценах 2000 г., $ (GDP); инфляция (INFLA); открытый внешнеторговый режим (XM) — сумма импорта и экспорта, разделенная на ВВП;
ρ, β — коэффициенты, которые мы будем оценивать;
u — случайная ошибка;
*D*1 — фиктивная переменная: страна, входящая в Содружество Независимых Государств (СНГ), — 1, другая страна — 0.

В качестве переменной контроля используется GDP, потому что экономическая литература связывает экономический рост с финансовым развитием[16]. Инфляция выбрана потому, что она может нарушать процесс принятия решений как следствие номинальных величин. Кроме того, контролируя инфляцию, можно ограничить чрезмерное вмешательство финансовых посредников, что одновременно укрепляет сбережение реальных активов[17]. Открытый внешнеторговый режим выступает как переменная контроля, потому что существует эмпирическая очевидность, которая связывает его с финансовым развитием[18].

Кроме того, литература советует включать институциональные переменные, но они незначительно изменяют величину из-за метода измерения и поэтому в данном исследовании не используются. Предполагается, что в переходных странах существует одинаковый уровень институционального развития.

---

[14] *Используется максимум 2 лага.*

[15] *Коэффициенты выражают короткий период эффектов; если их разделить на (1 - ρ_1), то получатся коэффициенты длительного периода. Предполагается, что ошибки не коррелируют друг с другом, особенно второго порядка. Используется тест Саргана об обоснованности выбора инструментов в модели.*

[16] *См.: Levine R. Finance and Growth: Theory and Evidence // Handbook of Economic Growth / Aghion P., Durlauf S. eds. — Amsterdam: North-Holland Elsevier Publishers, 2005. — P. 865–934.*

[17] *См.: Roubini N., Sala-I-Marti X. A Growth Model of Inflation, Tax Evasion, and Financial Repression // Journal of Monetary Economics. — 1995. — 35. — P. 275–301.*

[18] *См.: Do Q., Levchenko A. Trade and Financial Development // World Bank, Policy Research Working Paper No. 3347. — 2004.*

Главная проверяемая гипотеза — финансовое развитие положительно зависит от степени финансовой глобализации. С переменными контроля, за исключением инфляции, ожидается положительная связь. Сведения были взяты из базы показателей мирового развития (World Development Indicators — WDI) Всемирного банка за 2005 и 2008 гг. и из базы данных Т. Бека, А. Демиргуч-Кунта и Р. Левина[19]. Это ежегодные данные за период 1995–2008 гг. для 26 переходных стран.

ВЫБОР ПОКАЗАТЕЛЕЙ ФИНАНСОВОГО РАЗВИТИЯ

Одна из главных проблем эмпирического анализа финансового развития — это показатели, которые не позволили выявить истинную сущность теории[20]. Эмпирическим путем было найдено, что высокие уровни показателей кредита/ВВП или М2/ВВП не означают развитую финансовую систему.

В связи с этим в исследовании используются шесть показателей финансового роста, три из которых касаются кредитного рынка: ликвидная задолженность — денежный агрегат М2/ВВП (LLY); кредит, предоставляемый банковским сектором и другими финансовыми учреждениями частному сектору, разделенный на ВВП (PCFS); депозиты финансовой системы, разделенные на ВВП (FSD). Другие три показателя — для рынка ценных бумаг: капитализация фондового рынка, разделенная на ВВП (STMK); полная стоимость обращенных в товар акций, разделенная на ВВП (STTV); обращенные в товар акции, пропорция к объему продаж (STTR)[21].

Кроме того, в этом исследовании используются четыре новых показателя, которые лучше отражают четыре функции финансовой системы[22] и благодаря этому характеризуют финансовое развитие.

Первый показатель — это банковская концентрация (INFORMA), активы трех крупнейших банков, разделенные на полные активы банковской системы. Это мера конкуренции (для неоклассиков большая конкуренция влечет за собой полную информацию), поэтому INFORMA отражает первую финансовую функцию — производство информации о возможностях вложения и локализации капитала.

Применяются также банковские депозиты, разделенные на сумму депозитов коммерческих банков и центрального банка (CONTROL). Этот показатель позволяет измерять вторую функцию — влияние на корпоративное управление, потому что аппроксимирует переход сбережений в инвестиции, способствует контролированию фирм и управлению рисками со стороны центрального банка[23].

Третью функцию финансовой системы — диверсификацию риска — можно измерять показателями изменчивости потребления[24]. Сначала рассчитывается ежегодный темп

---

[19] *См.: Beck T., Demirgüç-Kunt A., Levine R. Financial Institutions and Markets across Countries and over Time Data and Analysis // World Bank, Policy Research Working Paper No. 4943. — 2009.*

[20] *См.: Levine R. Finance and Growth: Theory and Evidence // Handbook of Economic Growth / Aghion P., Durlauf S. eds. — Amsterdam: North-Holland Elsevier Publishers, 2005. — P. 865–934.*

[21] *Показатели имеют корректировку с поправкой на индекс цен, для более подробной информации см.: Beck T., Demirgüç-Kunt A., Levine R. Financial Institutions and Markets across Countries and over Time Data and Analysis // World Bank, Policy Research Working Paper No. 4943. — 2009.*

[22] *Не было возможности найти показатель пятой функции (способствовать установлению связи между реальной и денежной системами).*

[23] *См.: Huang Y. What Determines Financial Development? // University of Bristol, Discussion Paper No. 05/580. — 2005.*

[24] *См., например: Bekaert G., Harvey C. R., Lundblad C. Growth Volatility and Equity Market Liberalization // Journal of International Money and Finance. — 2006. — 25. — P. 370–403; Kose M. A., Prasad E. S., Terrones M. E. How Does Financial Globalization Affect Risk Sharing? Patterns and Channels // IZA, Discussion Paper No. 2903. — 2007.*

роста потребления, потом используется среднеквадратическое отклонение каждых пяти лет — это и будет требуемый показатель. Таким же образом можно вычислить изменчивость дохода исходя из динамики ВВП. Если изменчивость потребления разделить на изменчивость дохода, то получается мера диверсификации риска (RISK).

Четвертый показатель — кредит банка, разделенный на депозит в банке (SAVE), — измеряет способности банков к переводу общественных сбережений в частный сектор, поэтому отражает четвертую финансовую функцию — мобилизацию и соединение сбережений.

ВЫБОР ПОКАЗАТЕЛЕЙ ФИНАНСОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Исследователи создали много показателей для измерения уровня финансовой глобализации, и трудно найти один единственный, который удовлетворял бы всех. Идет обсуждение того, что должен отражать показатель — факты (de facto) или политику (de jure)[25]. В настоящее время большая часть исследований концентрируется на анализе эффектов финансовой открытости. Проблема в том, что для переходных стран не существует этой меры de jure в длительном периоде[26].

Финансовая открытость — основная характеристика финансовой глобализации, и величина международных валовых потоков капитала представляет собой основное отражение процесса глобализации. Кроме того, глобализация влечет за собой финансовую взаимозависимость, которая может быть измерена конвергенцией цен, в данном случае ставкой процента (ценой капитала). Поэтому в статье используются два показателя финансовой глобализации: международные валовые потоки частного капитала (FLOW) и интеграция ставки процента (INTERE).

FLOW определяется как сумма абсолютных величин прямых, портфельных и других иностранных инвестиций, включая отток и приток финансового капитала и исключая изменения актива и пассива государства. Важно понимать, что речь идет о валовых потоках. Потоки в пассиве и в активе важны для финансовой глобализации, поэтому они должны суммироваться. Нельзя думать, что мы правильно определим уровень глобализации, вычислив разность притока и оттока капитала, потому что это чистое сальдо, которое может сильно отличаться от валовой величины.

INTERE — показатель финансовой взаимозависимости, или интеграции. Напомним, что цена капитала — это ставка процента. Поэтому, если международные потоки капитала свободно перемещаются между странами, их ставки процентов совпадают[27]. Чтобы измерить этот процесс совпадения, вычисляется переменная интеграции реальной ставки процента INTERE. Используется реальная процентная ставка кредитора, вычисляется средняя ставка по странам «Большой семерки» (G7): США, Канада, Англия, Италия, Франция, Япония и Германия, которые больше способствуют международным потокам капитала. Если ставка процента той или иной страны приближается к ставке процента G7, данная страна имеет большую степень интеграции, следовательно, большую степень финансовой глобализации. INTERE — это разница между ставкой процента страны и ставкой процента G7 в абсолютных величинах. Таким образом, чем ближе этот показатель к нулю, тем выше интеграция.

---

[25] *См., например: Chinn M. D., Ito H. A New Measure of Financial Openness // Journal of Comparative Policy Analysis. — 2008. — 10 (3). — P. 309–322; Lane P., Milesi-Ferretti G. M. The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970–2004 // IMF, Working Paper No. 06/69. — 2006.*

[26] *Информация есть только за период 1995–1998 гг.*

[27] *См.: Obstfeld M., Taylor A. M. Globalization and Capital Markets // Globalization in Historical Perspective / Bordo M. D., Taylor A., Williamson J. G. eds. — Cambridge, Ma., NBER, 2003. — P. 121–188.*

ЭМПИРИЧЕСКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Эта статья вносит свой вклад в эмпирическую литературу, т. к., во-первых, мы используем два показателя финансовой глобализации, которые отражают ее главные характеристики, вместо того чтобы обсуждать, являются ли эти показатели de jure или de facto. Во-вторых, нами применяются четыре новых показателя финансового развития, которые отражают главные функции финансовой системы. И, в-третьих, в статье анализируется выборка по переходным странам, которые раньше не рассматривались с этой точки зрения.

Модель (1) трансформируется, чтобы использовать показатели глобализации, табл. 1 и 2 показывают главные результаты (по вертикали располагаются объясняемые переменные, по горизонтали — объясняющие). Объясняемые переменные в качестве объясняющих имеют значительные коэффициенты, поэтому можно сказать, что динамические панельные данные — правильная модель. Тест Саргана подтверждает обоснованность выбора инструментов, но тест для автокорреляции второго порядка показывает проблемы с переменными финансового роста[28].

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОТОКИ ЧАСТНОГО КАПИТАЛА И ФИНАНСОВОЕ РАЗВИТИЕ

Преобразовывая модель (1), чтобы использовать потоки частного капитала (FLOW) как меру финансовой глобализации, получим уравнение:

$$\ln FD_{it} = \rho_0 + \rho_1 \ln FD_{it-1} + \rho_2 \ln FLOW_{it-1} + \ln X'_{it-1}\beta + \rho_3 D1_i + u_{it}. \quad (2)$$

В табл. 1 представлены результаты оценки регрессий (2). Валовые потоки частного капитала (FLOW) демонстрируют положительную связь с показателем кредита PCFS, которая является статистически значимой на уровне 5 %. Коэффициенты связи FLOW с показателями рынка ценных бумаг (STTV и STTR) являются статистически значимыми на 1%-ном уровне и имеют ожидаемый знак.

FLOW оказывает статистически значимое (на уровне 1 %) отрицательное влияние на CONTROL, поэтому можно сказать, что финансовая глобализация не способствует второй функции финансовой системы — слежению за инвестициями и влиянию на корпоративное управление после осуществления финансирования. FLOW не оказывает статистически значимого влияния на другие переменные.

Мера открытого внешнеторгового режима (XM) оказывает статистически значимое положительное влияние на CONTROL, поэтому способствует второй функции финансовой системы. Но коэффициенты связи XM с показателями INFORMA и STMK не имеют правильного знака, и они являются статистически значимыми. Иными словами, открытый режим ухудшает первую функцию финансовой системы и рост капитализации фондового рынка.

Другие переменные контроля — GDP и INFLA — показывают статистически значимые коэффициенты в большинстве случаев. Фиктивные переменные демонстрируют, что факт вхождения страны в СНГ отрицательно воздействует на рост рынка ценных бумаг[29], а также что страны, входящие в СНГ, имеют менее развитый рынок ценных бумаг по сравнению с другими странами с переходной экономикой.

---

[28] *Были сделаны разные трансформации модели, но не удалось устранить эту проблему. То же сделали Б. Балтаджи, П. Деметриадес и С. Х. Лоу (см.: Baltagi B., Demetriades P., Law S. H. Financial Development and Openness: Evidence from Panel Data // Journal of Development Economics. — 2009. — 89. — С. 292). Единственное, что можно сказать, — к этим результатам нужно относиться с осторожностью.*

[29] *В СНГ входит Россия, но очевидно, что она исключение.*

Таблица 1

Международные потоки частного капитала и финансовое развитие

	Знак (a)	Показатели кредита			Показатели рынка ценных бумаг			Показатели финансового развития			
		LLY	PCFS	FSD	STMK	STTV	STTR	INFORMA	CONTROL	RISK	SAVE
Лаг объясняемая		0,291 *** (0,068)	0,439 *** (0,046)	0,388 *** (0,051)	0,881 *** (0,110)	0,179 *** (0,053)	0,170 *** (0,060)	0,1279 ** (0,061)	0,981 *** (0,008)	0,264 ** (0,113)	0,607 *** (0,046)
FLOW	+	0,003 (0,007)	0,046 ** (0,019)	0,025 (0,017)	−0,040 (0,069)	0,448 *** (0,123)	0,477 *** (0,058)	0,017 (0,013)	−0,026 *** (0,002)	0,121 (0,095)	−0,015 (0,018)
XM	+	−0,062 (0,040)	0,025 (0,051)	0,037 (0,030)	−1,350 *** (0,504)	0,122 (0,686)	0,325 (0,338)	0,180 *** (0,050)	0,047 *** (0,014)	0,475 (0,687)	0,182 (0,113)
GDP	+	0,718 *** (0,066)	1,031 *** (0,216)	0,570 *** (0,143)	2,534 *** (0,593)	2,879 *** (1,019)	2,087 *** (0,559)	−0,381 *** (0,093)	−0,364 *** (0,034)	−3,128 (2,450)	0,845 *** (0,110)
INFLA	–	−0,0001 *** (0,00002)	−0,001 *** (0,00002)	−0,0002 *** (0,0001)	0,005 *** (0,0004)	0,001 (0,001)	0,0003 (0,001)	−0,0001 *** (0,00003)	0,0001 *** (5,60e−06)	−0,0004 *** (0,0001)	0,0002 *** (0,0001)
D1		0,017 *** (0,004)	0,021 (0,016)	0,035 *** (0,005)	−0,124 *** (0,017)	−0,216 ** (0,090)	−0,256 *** (0,032)	−0,008 (0,009)	0,035 *** (0,003)	0,172 (0,276)	−0,025 *** (0,009)
Число наблюдений		163	161	163	131	132	133	175	189	105	195
Период		1995–2006	1995–2006	1995–2006	1995–2006	1995–2006	1995–2006	1995–2006	1995–2006	1995–2006	1995–2006
N × T		17 × 10	17 × 10	17 × 10	17 × 10	17 × 10	17 × 10	20 × 10	21 × 10	12 × 10	21 × 10
Тест Саргана (p-value)		12,293 (0,832)	11,013 (0,894)	13,676 (0,750)	10,688 (0,907)	14,484 (0,697)	12,191 (0,837)	14,535 (0,694)	17,285 (0,504)	7,012 (0,990)	16,878 (0,532)
Тест для AR (1) (p-value)		1,941 (0,052)	1,598 (0,110)	1,419 (0,156)	−0,136 (0,891)	−2,240 (0,025)	−2,595 (0,010)	−1,700 (0,089)	−2,728 (0,006)	−1,646 (0,100)	−2,307 (0,021)
Тест для AR (2) (p-value)		−1,725 (0,085)	−0,698 (0,485)	−1,189 (0,235)	−1,864 (0,062)	−0,570 (0,569)	1,690 (0,091)	1,313 (0,189)	−2,232 (0,026)	1,175 (0,240)	−0,474 (0,636)

Примечание: двухшаговая GMM-оценка (М. Ареллано и С. Бонд, 1991).
*В круглых скобках указаны стандартные ошибки; * — значимо на уровне 10 %; ** — значимо на уровне 5 %; *** — значимо на уровне 1 %.*
(a) Для INFORMA и RISK обратный знак.

Источник: рассчитано автором.

ФИНАНСОВАЯ ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЬ И ФИНАНСОВОЕ РАЗВИТИЕ

Преобразовывая модель (1), чтобы использовать интеграцию процентной ставки как меры финансовой глобализации, получаем уравнение:

$$\ln FD_{it} = \rho_0 + \rho_1 \ln FD_{it-1} + \rho_2 \ln INTERE_{it-1} + \ln X'_{it-1}\beta + \rho_3 D1_i + u_{it}. \quad (3)$$

В табл. 2 представлены результаты оценки регрессий (3). Коэффициенты связи INTERE с показателями LLY, FSD и SAVE являются статистически значимыми на 1%-ном

уровне и имеют правильный знак (минус). Иными словами, финансовая взаимозависимость способствует развитию рынка кредита, мобилизует и объединяет сбережения. А также INTERE оказывает статистически значимое (на 10%-ном уровне) отрицательное воздействие на обращенные в товар акции (STTV), хотя не влияет статистически значимо на другие показатели рынка ценных бумаг. Но коэффициент связи с INFORMA не имеет правильного знака, иными словами, INTERE ухудшает первую функцию финансовой системы. Фиктивные переменные и переменные контроля показывают аналогичные результаты модели (2). Снова XM ухудшает первую функцию финансовой системы, но улучшает вторую.

Таблица 2

Финансовая взаимозависимость и финансовое развитие

	Знак (a)	Показатели кредита			Показатели рынка ценных бумаг			Показатели финансового развития			
		LLY	PCFS	FSD	STMK	STTV	STTR	INFORMA	CONTROL	RISK	SAVE
Лаг объясняемая		0,428 *** (0,138)	0,613 *** (0,046)	0,669 *** (0,036)	0,847 *** (0,083)	0,274 *** (0,089)	0,197 * (0,108)	0,256 *** (0,041)	0,940 *** (0,012)	0,311 (0,423)	0,843 *** (0,013)
INTERE	–	−0,007 *** (0,002)	−0,003 (0,003)	−0,0065 *** (0,002)	−0,016 (0,022)	−0,053 * (0,030)	−0,023 (0,018)	−0,007 *** (0,002)	0,0002 (0,001)	0,045 (0,042)	−0,016 *** (0,003)
XM	+	−0,023 (0,032)	0,048 (0,096)	0,029 (0,041)	−0,066 (0,493)	−10,195 (10,023)	−0,864 (0,763)	0,147 *** (0,046)	0,081 *** (0,011)	5,238 (3,209)	0,039 (0,029)
GDP	+	0,751 *** (0,187)	1,214 *** (0,233)	0,537 *** (0,085)	−0,039 (1,016)	3,647 *** (0,618)	0,876 (0,829)	−0,015 (0,052)	−0,334 *** (0,026)	−9,431 ** (3,996)	0,581 *** (0,099)
INFLA	–	−0,0001 *** (0,00001)	−0,001 *** (0,00004)	−0,0002 *** (0,00002)	0,005 *** (0,0003)	0,002 (0,002)	0,001 (0,001)	−0,0001 *** (7,25e−06)	0,00003 *** (5,72e−06)	−0,001 ** (0,0003)	0,0003 *** (0,0001)
D1		0,0004 (0,005)	−0,015 (0,016)	0,002 (0,006)	0,066 (0,125)	−0,197 ** (0,090)	−0,153 ** (0,062)	−0,020 *** (0,007)	0,033 *** (0,002)	0,445 ** (0,223)	−0,014 ** (0,006)
Число наблюдений		197	195	197	160	152	152	206	222	128	233
Период		1995–2008	1995–2008	1995–2008	1995–2008	1995–2008	1995–2008	1995–2008	1995–2008	1995–2008	1995–2008
N × T		17 × 12	17 × 12	17 × 12	17 × 12	17 × 12	17 × 12	20 × 12	21 × 12	12 × 12	22 × 12
Тест Саргана (p-value)		11,831 (0,961)	16,262 (0,803)	15,073 (0,859)	10,482 (0,981)	15,191 (0,854)	12,681 (0,9417)	16,060 (0,813)	18,418 (0,681)	4,486 (1,000)	14,770 (0,872)
Тест для AR (1) (p-value)		1,321 (0,186)	1,137 (0,256)	0,159 (0,874)	−0,283 (0,777)	−2,308 (0,021)	−2,931 (0,003)	−1,666 (0,096)	−2,661 (0,008)	−0,846 (0,397)	−3,0001 (0,003)
Тест для AR (2) (p-value)		−1,375 (0,169)	−2,056 (0,040)	−1,932 (0,053)	−1,952 (0,051)	−1,004 (0,315)	1,489 (0,137)	1,343 (0,179)	−1,997 (0,046)	1,011 (0,312)	−0,889 (0,374)

Примечание: двухшаговая GMM-оценка (М. Ареллано и С. Бонд, 1991).
*В круглых скобках указаны стандартные ошибки; * — значимо на уровне 10 %; ** — значимо на уровне 5 %; *** — значимо на уровне 1 %.*
(a) Для INFORMA и RISK обратный знак.

Источник: рассчитано автором.

Подводя итоги, можно сказать, что ни один из показателей финансовой глобализации не отразил важного доказательства в пользу главной гипотезы — финансовое развитие страны тем выше, чем выше степень ее вовлеченности в мировую финансовую систему. Тем не менее международные потоки частного капитала (FLOW) оказывают позитивное влияние на рынок ценных бумаг. С другой стороны, открытый внешнеторговый режим (XM) ухудшает качество информации системы, но влияет положительно на корпоративное управление.

Финансовые системы имеют различные уровни развития, но в рамках финансовой глобализации они взаимодействуют таким образом, что наименее развитые из них могут приобретать самые лучшие финансовые практики с процессом catching up и способствовать эффективному выполнению основных функций национальной финансовой системой.

Эмпирическое доказательство связи «финансовая глобализация — финансовое развитие» значительно увеличилось в предыдущем десятилетии, но показатели финансового развития неправильно отражали теорию. В настоящем исследовании используются новые показатели, которые точнее демонстрируют главные функции финансовой системы и поэтому повышают уровень теоретического изучения финансового развития.

Предыдущие эмпирические результаты анализировали выборки по развитым и отсталым странам. Общим для них является то, что прослеживается положительная связь между финансовой глобализацией и финансовым развитием, но только в случае развитых стран и формирующихся рынков. Также результаты этого исследования наводят на мысль, что в переходных странах не существует сильного доказательства положительной связи между этими двумя процессами, но есть позитивное влияние глобализации на рост рынка ценных бумаг. В то же время нельзя сделать однозначный вывод, что финансовая глобализация негативно влияет на финансовую систему. Результаты устойчивы на многих альтернативных показателях.

Интересный результат: открытый внешнеторговый режим (XM) улучшает корпоративное управление. Это доказательство в пользу гипотезы Р. Раджана и Л. Зингалеса[30], которые утверждают, что открытый режим, финансовый или внешнеторговый, способствует финансовому развитию. Напротив, XM ухудшает предоставление информации в рамках финансовой системы.

Рекомендация для тех, кто принимает решения об экономической политике в странах с переходной экономикой, — продолжать интеграцию и процесс либерализации и способствовать движению капиталов, потому что переходные страны имеют очень низкий уровень по сравнению с развитыми. Другие исследования советовали то же самое для отсталых стран. С другой стороны, можно рекомендовать переходным странам вначале достигнуть высокого уровня финансового развития и только потом начинать вводить открытый режим, который усилит это развитие.

Будущие исследования должны анализировать другие факторы, которые влияют на финансовое развитие в переходных странах, и показывать, какие условия необходимы для получения позитивных эффектов от финансовой глобализации. Например,

---

[30] *См.: Rajan R. G., Zingales L. The Great Reversals: the Politics of Financial Development in the Twentieth Century // Journal of Financial Economics. — 2003. — 69. — P. 5–50.*

для анализа институциональной структуры нужно строить новые институциональные показатели, потому что существующие сейчас почти не изменяются в течение исследуемого периода и поэтому не помогают изучению. Наконец, надо обратить внимание на развитие теории, потому что она основывается на эконометрическом эмпирическом исследовании, тогда как должно быть наоборот.

Библиография

1. Arellano, M., Bond, S. Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations // The Review of Economic Studies. — 1991. — 58. — P. 277–297.
2. Arestis, P., Nissanke, M., Stein, H. Finance and Development: Institutional and Policy Alternatives to Financial Liberalization Theory // Eastern Economic Journal. — 2005. — 31 (2). — P. 245–63.
3. Baltagi, B., Demetriades, P., Law, S. H. Financial Development and Openness: Evidence from Panel Data // Journal of Development Economics. — 2009. — 89. — P. 285–296.
4. Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., Levine, R. Financial Institutions and Markets across Countries and over Time Data and Analysis // World Bank, Policy Research Working Paper No. 4943. — 2009.
5. Bekaert, G., Harvey, C. R., Lundblad, C. Growth Volatility and Equity Market Liberalization // Journal of International Money and Finance. — 2006. — 25. — P. 370–403.
6. Buiter, W., Taci, A. Capital Account Liberalization and Financial Sector Development in Transition Countries // Capital Liberalization in Transition Countries: Lessons from the Past and for the Future / Bakker, F. P., Chapple, B. eds. — Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003. — P. 105–141.
7. Chinn, M. D., Ito, H. A New Measure of Financial Openness // Journal of Comparative Policy Analysis. — 2008. — 10 (3). — P. 309–322.
8. De Gregorio, J. Financial Integration, Financial Development and Economic Growth // Estudios de Economía. — 1999. — 26 (2). — P. 137–161.
9. Do, Q., Levchenko, A. Trade and Financial Development // World Bank, Policy Research Working Paper No. 3347. — 2004.
10. Eichengreen, B., Leblang, D. Capital Account Liberalization and Growth: Was Mr. Mahathir Right? // NBER, Working Paper No. 9427. — 2003.
11. Huang, Y. What Determines Financial Development? // University of Bristol, Discussion Paper No. 05/580. — 2005.
12. Kose, M. A., Prasad, E. S., Terrones, M. E. How Does Financial Globalization Affect Risk Sharing? Patterns and Channels // IZA, Discussion Paper No. 2903. — 2007.
13. La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. W. Law and Finance // Journal of Political Economy. — 1998. — 106 (6). — P. 1113–1155.
14. Lane, P., Milesi-Ferretti, G. M. The External Wealth of Nations Mark II: Revised and Extended Estimates of Foreign Assets and Liabilities, 1970–2004 // IMF, Working Paper No. 06/69. — 2006.
15. Levine, R. Finance and Growth: Theory and Evidence // Handbook of Economic Growth / Aghion, P., Durlauf, S. eds. — Amsterdam: North-Holland Elsevier Publishers, 2005. — P. 865–934.
16. Naceur, S. B., Ghazouani, S., Omran, M. Does Stock Market Liberalization spur Financial and Economic Development in the MENA Region // Journal of Comparative Economics. — 2008. — 36. — P. 673–693.
17. Obstfeld, M. International Finance and Growth in Developing Countries: What Have We Learned? // World Bank, Commission on Growth and Development, Working paper No. 34. — 2008.
18. Obstfeld, M. Risk-Taking, Global Diversification, and Growth // American Economic Review. — 1994. — 84. — P. 1310–1329.
19. Obstfeld, M., Taylor, A. M. Globalization and Capital Markets // Globalization in Historical Perspective / Bordo, M. D., Taylor, A., Williamson, J. G. eds. — Cambridge, Ma., NBER, 2003. — P. 121–188.
20. Rajan, R. G., Zingales, L. The Great Reversals: the Politics of Financial Development in the Twentieth Century // Journal of Financial Economics. — 2003. — 69. — P. 5–50.
21. Roubini, N., Sala-I-Marti, X. A Growth Model of Inflation, Tax Evasion, and Financial Repression // Journal of Monetary Economics. — 1995. — 35. — P. 275–301.
22. Stiglitz, J. Capital Market Liberalization, Economic Growth and Instability // World Development. — 2000. — 28 (6). — P. 1075–86.

Ключевые слова:
бюджет, государство, бюджетная система, доходы и расходы, общественные потребности, бюджетный процесс, децентрализация бюджетных расходов

***Ю. Г. Швецов**, д. э. н.,*
*проф. кафедры «Финансы и кредит» Алтайской академии экономики и права (**e-mail: yu.shvetsov@mail.ru**)*

Государственный бюджет и потребности общества

В процессе развития рыночной экономики, имеющем конечной целью построение самодостаточного в социальном плане общества, значительно повышаются требования к качеству теории государственных финансов вообще и их главной составляющей — бюджету — в частности.

Современная отечественная теория таким повышенным требованиям, к сожалению, не удовлетворяет из-за отсутствия сколько-нибудь значимых разработок по этой теме. Большинство из имеющихся изысканий грешат декларативностью, тенденциозностью, поверхностностью излагаемого материала, оторванностью от реалий сегодняшней хозяйственной практики[1]. Такие же недостатки присутствуют и в нормативных документах по вопросам регламентации различных видов государственных финансовых ресурсов.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ БЮДЖЕТА

Прежде всего обратимся к приведенному в основополагающем правовом акте — Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее — Кодекс) определению бюджета: «...форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства».

Но дело в том, что нужды государства, как и цели, могут иметь различную направленность, совпадая с интересами большей части проживающего в стране населения или противореча им. В зависимости от этого, соответственно, бюджет может служить общественно значимым предпочтениям, а может обслуживать лишь узкокорпоративную властную элиту, игнорируя чаяния и нужды нации в целом.

Это ключевой вопрос теории бюджета, связанный с его социальной направленностью, не решив который, нельзя верно определить ни теоретические постулаты, ни практическую составляющую сферы государственных финансов. До тех пор, пока не решена главная теоретическая проблема — бюджет не определен как общественное достояние, невозможно интерпретировать все остальные категории теории государственных финансов. Отсутствие этой фундаментальной составляющей препятствует появлению новых и творческому развитию уже имеющихся основных элементов методологии государственного бюджета.

---

[1] *См. например: Уманец О. П. Сущностные, системные и функциональные аспекты федерального бюджета РФ // Финансы и кредит. — 2011. — № 19. — С. 59–70; Ермакова Е. А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы // Финансы и кредит. — 2010. — № 20. — С. 3–9; Пансков В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. — 2010. — № 6. — С. 8–13; Васильева М. В. Тенденции развития системы государственного финансового менеджмента в РФ // Финансовый вестник. — 2010. — № 11. — С. 18–23.*

На наш взгляд, под бюджетом, исходя из критерия содержательности дефиниции, следует понимать централизованный фонд денежных средств, предназначенных для удовлетворения общественно значимых потребностей в целях повышения жизненного уровня населения.

Важнейшие методологические вопросы развития категории бюджета:

— формирование доходной части бюджетной системы как ориентация на укрепление собственной доходной базы бюджета каждого уровня с минимизацией размеров финансовой помощи на основе оптимального соотношения федеральных, региональных и местных налогов и адресного характера безвозмездных перечислений;

— планирование расходной части бюджетов всех уровней на базе законодательно утвержденных нормативов по разделам функциональной классификации расходов с преимущественным направлением их на общественно значимые цели;

— изменение процедуры принятия бюджета с отстранением чиновников от процесса «пиления бюджетного пирога» и с постановкой ее под жесткий общественный контроль;

— изменение порядка отражения затрат в бюджетной отчетности, обеспечение их полной прозрачности (с указанием отдельными строками размеров зарубежных вояжей, подарков, санаторного лечения и пр.), что лишит номенклатуру возможности «растворить» свои индивидуальные бюджетные привилегии в общем объеме статейных расходов;

— изменение процедуры утверждения бюджета, предусматривающей отставку чиновников, превысивших нормативы затрат на собственное содержание; при этом целесообразно, чтобы отчет утверждался новым составом Счетной палаты Российской Федерации, сформированным из независимых экспертов.

ФУНКЦИИ БЮДЖЕТА И ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Рассмотрим наиболее важные теоретические аспекты бюджета как экономической категории. Прежде всего, необходимо переосмыслить его функции, основные из которых, на наш взгляд:

— перераспределительная, связанная с варьированием величины национального дохода между производственной и непроизводственной сферами в территориальном и отраслевом разрезе;

— регулирующая, включая первоочередное направление денежных средств на развитие приоритетных отраслей национальной экономики;

— социальная, заключающаяся в повышении жизненного уровня населения (снижение безработицы, рост размеров социальных пособий, снижение смертности, повышение размеров пенсий и т. п.);

— контрольная, включая контроль общества за целевым расходованием бюджетных средств номенклатурой, за соблюдением установленных нормативов.

Принципы построения бюджетной системы, сформулированные в Кодексе, также должны быть наполнены новым социально-экономическим содержанием:

1. Принцип общественной значимости бюджета, который основывается в первую очередь на едином для всех звеньев бюджетной системы подходе к социальной направленности бюджета, ранжировании общественных потребностей по степени их значимости и обеспечении в соответствии с этим их различного финансирования. Этот принцип является основным, все остальные по отношению к нему будут производными.

2. Принцип единства бюджетной системы как единства бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы и бюджетного процесса.

3. Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами, означающий определение полномочий органов власти по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

4. Принцип самостоятельности бюджета как обязанность органов власти обеспечивать бюджетный процесс и эффективность использования бюджетных средств.

5. Принцип сбалансированности бюджета: объем его расходов должен соответствовать суммарному объему доходов и поступлений из источников финансирования бюджетного дефицита.

6. Принцип результативности бюджета, означающий достижение социально значимых целей с минимальным отвлечением средств на непроизводительные расходы (содержание номенклатуры, национальная оборона и т. п.).

7. Принцип прозрачности бюджета, заключающийся в обязательной открытости для общества и средств массовой информации всех бюджетных процедур и этапов бюджетного процесса.

8. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, означающий, что все бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных бюджетополучателей с указанием целей их использования.

9. Принцип минимизации издержек управления бюджетом, заключающийся в том, что расходы по управлению бюджетом должны быть сведены к минимуму.

Остальные перечисленные в Кодексе принципы — равенства бюджетных прав субъектов Федерации и муниципальных образований, полноты отражения доходов и расходов, совокупного покрытия расходов, достоверности, подведомственности расходов, единства кассы — на самом деле или принципами не являются (они надуманны), или имеют технический характер.

СИСТЕМНЫЕ НЕДОСТАТКИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА

Кодекс содержит еще целый ряд серьезных недоработок, несоответствий и пробелов. Практически нерешенными остались и задачи, которые изначально, еще до принятия документа, были поставлены в качестве приоритетных. Главный недостаток Кодекса — концептуальная ограниченность. Речь идет, в частности, о том, что бюджетная система в нем представлена как бы сама по себе, в своеобразном экономическом и социальном вакууме. Заложенная в Кодексе концепция ориентирована на решение узковедомственных внутрибюджетных проблем, что вызывает необходимость не только доработки ряда его положений, но и формирования нового концептуального подхода.

Во всех частях Кодекса просматривается явно счетный, организационно-технический характер концепции, сводящий роль бюджетной системы к правительственной кассе. Бюджетному механизму отводится роль экономического регулятора, предназначенного в основном для содержания государственного аппарата и реализации «минимальных государственных социальных гарантий» и «минимальной бюджетной обеспеченности» (ст. 169).

В этой связи весьма примечателен тот факт, что формулировка целевой направленности «финансового регулирования» выглядит расплывчатой и во вводной части Кодекса, и в его содержании, а такие понятия, как «бюджетная политика» и «защищенные статьи бюджета», вообще не включены в ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе». Лишь в разделе VI «Составление проектов бюджетов» вскользь упоминается об основных направлениях бюджетной и налоговой политики, используемых при составлении проектов бюджетов.

В Кодексе дается чисто ведомственное определение бюджетного устройства, а дефиниция «бюджетный федерализм» вообще отсутствует в тексте нормативного акта.

По нашему мнению, **бюджетное устройство — это основанная на правовых нормах взаимосвязь участников бюджетного процесса, направленная на рост доли общественно значимых расходов в структуре консолидированного бюджета государства**.

Бюджетный федерализм — такое распределение функций и полномочий между органами власти всех уровней, при котором обеспечивается их финансовая самостоятельность, направленная на максимальную реализацию всех общественных потребностей, поднятие жизненного уровня населения и минимизацию издержек по администрированию управленческих функций.

Бюджетный федерализм включает в себя:

— рациональное распределение налогов на федеральные, региональные и местные (вертикальное бюджетное выравнивание);

— четкое распределение всех расходных полномочий по источникам их финансирования на нормативной основе с законодательным определением полномочий каждого уровня;

— адресную финансовую помощь (горизонтальное бюджетное выравнивание).

Еще одна важная проблема — закрытость (непрозрачность) информации о формировании и расходовании бюджетных средств, которая частично искажена

и изначально не полна. Нет ни одной государственной информационной системы или базы данных, содержащей сведения обо всех федеральных, региональных и местных бюджетах. Анализ и оценка, например, местных бюджетов вообще не интересуют федеральные органы.

Отсутствуют базы данных, которые позволяли бы выявлять взаимосвязь сбора налогов, формирования доходной части бюджетов, а главное, социальных и экономических результатов расходования бюджетных средств, эффективности межбюджетных потоков и т. п. Финансовые органы всех уровней сохраняют в тайне сбор и расходование денег налогоплательщиков не менее упорно, чем коммерческие структуры, занимающиеся сомнительным бизнесом.

Закрытость и рассредоточенность данных о бюджетно-налоговых отношениях, и в частности обо всех доходах и расходах бюджетов Российской Федерации, ее субъектов, городов и районов, нельзя назвать ничем иным, кроме как явным сокрытием данных. Такая ситуация представляется крайне опасной, поскольку налогоплательщики все больше сомневаются в том, что взимаемые налоги идут на общественно значимые цели. И, как следствие, крепнет убеждение о допустимости и даже целесообразности уклонения от уплаты налогов под вполне благовидным предлогом уверенности в том, что никакой помощи от государства (области, города) ждать не приходится. Кроме того, территориальное распределение бюджетных расходов особенно важно в федеративном государстве, где каждый налогоплательщик должен осознавать, что он прямо или косвенно участвует в формировании доходов всей Федерации и, соответственно, пользуется всеми ее бюджетными средствами.

БЮДЖЕТ И ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ ОБЩЕСТВА

По своей экономической сути бюджет является механизмом перераспределения доходов общества в пользу одного агента с целью обеспечения возможности выполнения им общественно значимых функций. Т. е. если вмешательство государства в социально-экономическую систему необходимо и от этого выигрывает общество в целом, то объективно должен быть сформирован эффективный механизм перераспределения в пользу государства определенного количества денежных средств, достаточных для выполнения возложенных на него функций.

В этой связи возникают следующие вопросы: сколько средств должно быть выделено государству, чтобы экономика была эффективной, и в какой мере это будет ущемлять интересы хозяйствующих субъектов; какие выбрать показатели оценки эффективности государственных расходов и кто будет регламентировать эти расходы; каковы условия достижения компромисса между бюрократическими структурами государства и корпоративным менеджментом (а в целом — между рынком и государством) в управлении денежными средствами, циркулирующими в национальном хозяйстве, и т. д.

Для России эти вопросы являются одними из первоочередных, поскольку более половины всех произведенных в обществе товаров и услуг в текущих ценах ежегодно перераспределяется в ходе бюджетного процесса в пользу государства. Сокращение реальных доходов населения в стране однозначно свидетельствует о неэффективности деятельности властных структур, о неадекватности бюджета как механизма перераспределения дохода общества в пользу государственных институтов. Следовательно, необходимо внести серьезные коррективы в механизмы формирования и распределения государственных финансовых ресурсов.

Рассмотрение законопроектов и принятие ежегодных законов о федеральном бюджете сопровождаются, как правило, острейшими политическими и экономическими дискуссиями, основная тема которых — хроническая нехватка денежных средств для финансирования государственной внутренней и внешней политики. При этом упускается из виду самый принципиальный аспект — суть и содержание государственных расходов и доходов, роль бюджета как специфической формы их осуществления.

Дело в том, что, поскольку закон о федеральном бюджете подлежит обязательному исполнению независимо от того, соответствует ли он фактическим потребностям общества, случается так, что финансируются неактуальные мероприятия, а на жизненно необходимые потребности не остается денег.

Неслучайно в настоящее время в дополнение к бюджету разрабатываются президентские национальные программы, показатели которых отвечают реальным потребностям общества и имеют целенаправленный характер. Бюджет же на эти потребности не реагирует. В него не заложены в необходимой мере средства на развитие образования, медицинского обслуживания населения, строительство жилья, газификацию населенных пунктов, решение других социальных, инфраструктурных и иных вопросов.

Обратим внимание на еще одно важное обстоятельство. На протяжении всей истории России интересы гражданина страны оказывались в подчиненном положении по отношению к потребностям государства. Человек и раньше, и сейчас — лишь винтик гигантской государственной машины, производительная сила, статистическая единица, плательщик многочисленных налогов и сборов. И величие страны измерялось и измеряется не уровнем жизни населения, а количеством и качеством производимых в интересах государства различных материальных ресурсов. Поэтому естественно, что подавляющая часть финансовых средств страны шла на формирование и поддержание великодержавного имиджа.

Кроме того, в течение всей многовековой истории России главным тормозом ее развития было всевластие консервативной и коррумпированной бюрократии. Централизм, т. е. стремление решать задачи местного значения с помощью центральных учреждений, государственный контроль за деятельностью местных органов пронизывают всю систему местного самоуправления. Это нашло отражение в законодательстве, в распределении финансовых, материальных и иных ресурсов, в повседневной практике управления, в менталитете граждан.

Учитывая такую многолетнюю практику, не приходится удивляться баснословным бюджетным суммам, выделяемым на строительство роскошных административных зданий и грандиозных монументов, реализацию популистских программ, что в конечном итоге приводит к повсеместному ущемлению прав населения.

Отметим, что ни в Конституции РФ, ни в федеральных законодательных актах не закреплены состав, структура и объем допустимых государственных расходов. Это дает возможность органам власти не полностью включать их в федеральный бюджет и тем самым выводить из-под общественного контроля определенную их часть. В результате исполнительная власть имеет вполне законные основания самостоятельно, т. е. без одобрения и вне контроля представительной власти, распоряжаться известной долей бюджетных средств.

С другой стороны, и доходы государства не полностью отражаются как доходы бюджета. Примером может служить использование государственной собственности, особенно долей в акционерных обществах.

При этом формирование российского бюджета связано с фактическим приматом его доходов, в первую очередь налогов, над расходами. Это определяется Конституцией РФ (ст. 57), требующей, чтобы каждый платил налоги и сборы, но при этом никак не оговаривается, для чего они предназначены.

Целесообразно, однако, чтобы государство изначально определило, что и в каких размерах оно намеревается делать, а уже затем — кто и в какой мере должен оплатить эту деятельность. Не налоги сами по себе являются первичными по отношению к расходам бюджета, а, наоборот, именно от государственных расходов должны зависеть действительные налоги в государстве. При такой постановке вопроса оказывается, что и решение проблемы снижения налогового бремени связано не столько с уменьшением налогов как таковых, сколько с сокращением расходов государства.

При этом надо обязательно ввести в Кодекс нормы, регламентирующие порядок расходования ресурсов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния России, а также средств, привлеченных с внутреннего и внешнего рынков на основе заимствований, с тем чтобы они тратились строго по целевому назначению. В этой связи должно быть законодательно определено, что средства указанных фондов как доход всего общества должны быть вложены в развитие национальной экономики и в инфраструктуру, обеспечивающую рост жизненного уровня населения: приобретены новые прогрессивные технологии; созданы дополнительные рабочие места; обеспечены и реализованы экологические, медицинские, образовательные мероприятия; осуществлены пенсионная, военная, социальная и другие необходимые реформы.

Кроме того, в Кодексе должна присутствовать специальная статья, которая бы обязывала Правительство России осуществлять займы только на развитие экономики, т. е. на инвестиционные и инновационные цели. При этом расходование заемных средств, их освоение должно быть объектом пристального внимания общественности. Эти сведения должны быть общедоступны, как и информация об отдаче освоенных средств: какие объекты были созданы и каких показателей экономической деятельности на них добились.

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС И ПОЛНОМОЧИЯ УРОВНЕЙ ВЛАСТИ

Значительными недостатками страдает и процедура бюджетного процесса. Так, в соответствии со ст. 165 Кодекса Министерство финансов составляет проект федерального бюджета и представляет его в Правительство России, осуществляет методологическое руководство в области составления проекта федерального бюджета. Оно также организует разработку проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу, проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, среднесрочный прогноз социально-экономического развития, прогноз сводного финансового плана. Министерство финансов обладает и многими другими важными полномочиями в сфере составления бюджета (ст. 165, 231, 261, 274 и др.).

В условиях принципа единоначалия, действующего в системе органов исполнительной власти, полномочия Министерства финансов, по существу, принадлежат Министру финансов, который единолично решает все перечисленные вопросы, что и закреплено Кодексом (ст. 166, 231, 261 и др.).

Содержательное наполнение основных стадий бюджетного процесса должно, по нашему мнению, происходить следующим образом:

1. Бюджетное планирование.

Главным здесь должно стать соблюдение нормативов распределения средств по статьям расходов, минимальных государственных стандартов; обеспечение роста основных экономических и социальных расходов.

2. Разработка и утверждение бюджета.

Необходимо отстранить чиновничий аппарат от этой важной процедуры. Целесообразно привлечь группу независимых экспертов из числа известных ученых, практиков, общественных деятелей обязательно с проведением экспертизы и максимально полным освещением в СМИ важнейших цифр и показателей.

3. Составление отчета об исполнении бюджета.

Отчет об исполнении бюджета обязательно должен проверяться, во-первых, той же группой экспертов, а, во-вторых, специалистами Счетной палаты, подконтрольной только Президенту России. Выводы Счетной палаты о нецелевом использовании бюджетных средств сразу же должны направляться в прокуратуру, а чиновники, виновные в злоупотреблениях, — привлекаться к уголовной ответственности, вплоть до конфискации незаконно нажитого имущества.

Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями власти в бюджетной сфере — обычная проблема любого сложно устроенного государства, особенно федеративного. При этом даже в тех странах, где подобное разделение осуществляется в рамках устойчивых правовых традиций, его результатами зачастую остаются недовольны все стороны, о чем свидетельствуют периодически возникающие острые политические дискуссии.

Главным предметом пересекающихся интересов федеральных, региональных и местных властей в нашей стране стали те правомочия, обладание которыми влечет за собой осязаемые экономические выгоды. Это прежде всего права на сулящие доход объекты бывшей «общенародной» собственности (недра, земельные ресурсы, устойчиво работающие предприятия и компании), а также полномочия в области бюджетно-налогового регулирования, внешнеэкономической деятельности, установления тарифов и т. д.

В отличие от активной борьбы центра и регионов за экономические интересы разделение в социальной сфере проходит несравнимо спокойнее. Причем если в первом случае каждая сторона заботится о том, как бы оттянуть на себя побольше, то во втором задача прямо противоположная — как можно больше с себя снять. В отличие от всех

других сфер жизнедеятельности общества и государства, где объектом регулятивных функций органов власти являются главным образом взаимоотношения юридических лиц, в социальной конечным участником любых видов правоотношений выступает лицо физическое — каждый гражданин страны. И если в экономической области разграничение предметов ведения и полномочий органов власти затрагивает население лишь косвенно, то аналогичные процессы в социальной сфере (выявление того, кто, как и какие правила предоставления и оплаты социальных услуг устанавливает) самым непосредственным образом касаются каждого жителя любого населенного пункта.

Поэтому именно социальная сфера является наиболее приоритетной в деятельности государства, и все насущные проблемы ее совершенствования должны быть предметом первоочередного внимания всех уровней власти. И этот приоритет закономерно обязан получить свое полноценное отражение в бюджете в виде постоянного роста государственных средств на эти цели.

БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Еще одной важной проблемой бюджетной системы является степень централизации бюджетных расходов. Первопричина появления разных форм движения денег — неизбежная, извечная, всеобщая ограниченность денежных средств как ресурсной массы. Всегда и везде испытывают нужду в деньгах и государство, и индивидуальный предприниматель, и предприятие, и домохозяйка. Нехватка ресурсов вынуждает экономическое сообщество конструировать рациональные механизмы денежного обеспечения, стимулирует к поиску вариантов эффективного их применения.

Ограниченная в ресурсах социально-экономическая система вынужденно ранжирует потребности, учитывая особенности жизнедеятельности своих субъектов. В силу объективных статусных, производственных, социальных и ряда других причин система заставляет отдавать предпочтение тем или иным нуждам, откладывать удовлетворение части из них до лучших времен, а некоторые вовсе не принимать во внимание. В результате появляется единая иерархическая вертикаль потребностей, детерминированная уровнем развития системы.

В свою очередь потребность в соответствии со своим местом в вертикали формирует денежные потоки, определяемые необходимыми для нее системными параметрами жизнеобеспечения. Эти потоки государство может распределять двумя путями: централизованно и децентрализованно.

В настоящее время в системе государственного бюджетного регулирования делается ставка на сбалансированность только федерального бюджета. Интересы государства в развитии экономического потенциала общества концентрируются, таким образом, исключительно на фискальных задачах центрального правительства, а не на поиске компромисса интересов правительства, предпринимателей и граждан. В реалиях экономической действительности это означает, что осуществляемая длительное время политика сбалансированного федерального бюджета представляет собой не что иное, как отказ от курса на рост экономического потенциала страны, логическим следствием которого может стать череда новых экономических кризисов.

На протяжении последних лет активно формируются механизмы перекачки налоговых поступлений страны в распоряжение центрального правительства. При этом темпы роста налоговых доходов федерального бюджета существенно опережают темпы роста основных макроэкономических показателей. Но это вовсе не означает, что федеральный бюджет берет на себя ответственность за предоставление гражданам страны бюджетных услуг. Напротив, его расходы постоянно снижаются, а расходы консолидированного бюджета, наоборот, возрастают.

Из-за меньшей эластичности расходов бюджетов субъектов Федерации и их социальной значимости происходит сброс бюджетного дефицита с федерального на региональный и местный уровни. Поэтому успехи правительства в вопросе сбалансированности федерального бюджета в значительной мере достигнуты за счет общей разбалансировки региональных и местных бюджетов. Бюджетный кодекс закрепляет это законодательно; в основополагающем законодательном акте реализовался принцип фискального приоритета центральной власти с подчиненным положением субъектов Федерации и муниципальных образований.

Решение вопроса о степени централизации или децентрализации доходов и расходов в рамках бюджетной системы может быть найдено, во-первых, при анализе влияния децентрализации на экономическое развитие территорий; во-вторых, при оценке продуктивности или, наоборот, контрпродуктивности конкуренции территориальных образований с федеральным центром и между собой за привлечение и аккумулирование в своих бюджетах дополнительных финансовых ресурсов.

Децентрализация расходов определяется эффектом асимметричной информации — неспособности центральных властей получать исчерпывающую информацию о предпочтениях жителей муниципалитетов и о местных издержках производства общественных благ (бюджетных услуг). Кроме того, в силу политических причин центральные правительства могут испытывать трудности при перераспределении ресурсов от одних территориальных образований к другим, когда такое перераспределение необходимо в общенациональных интересах. При децентрализации расходов данная проблема в определенной степени разрешается.

Вторым доводом в пользу децентрализации расходов является увеличение общественного богатства при правильном учете различий, во-первых, в спросе на бюджетные услуги между территориями; во-вторых, в затратах на бюджетные услуги. Если затраты на обеспечение услугами одинаковы во всех территориальных образованиях, но спрос на них различен, то степень потери общественного богатства от централизованного определения их объема увеличивается при прочих равных условиях, в меру неэластичности цены по спросу. Практика показывает, что спрос на локальные (т. е. предоставляемые территориями) общественные блага неэластичен по цене. Это означает, что децентрализация расходов должна приводить к росту общественного богатства.

Ход рассуждений, которые приводят к таким выводам, заключается в следующем. Жители предъявляют спрос на бюджетные услуги независимо от того, во сколько предоставление этих услуг обходится территориальным властям. Но учет местных условий, а именно уровня фактического спроса, позволяет отказаться от предоставления избыточных услуг и тем самым сэкономить бюджетные средства.

Как показывают статистические данные, уровень бюджетной децентрализации в развитых странах значительно выше, чем в развивающихся. По мнению многих зарубежных исследователей, в развитых странах децентрализация, как правило, приходит с достижением более высокой степени экономического развития.

Перечень проблем, связанных с совершенствованием теоретических основ бюджета как экономической категории, конечно же, не исчерпывается проблемами, приведенными в настоящей статье. Но главная среди них, по нашему мнению, — отрыв достижений современной теоретической мысли от реалий хозяйственной практики. Сократить этот отрыв возможно, если перестать смотреть на бюджет как на кошелек государственной власти, тратящей накопленные средства по своему усмотрению, и признать его общественным достоянием, которое должно использоваться в интересах большинства проживающего в стране населения.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Росийской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115681/#p6.
2. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2875/#p4.
3. Васильева, М. В. Тенденции развития системы государственного финансового менеджмента в РФ // Финансовый вестник. — 2010. — № 11. — С. 18–23.
4. Ермакова, Е. А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы // Финансы и кредит. — 2010. — № 20. — С. 3–9.
5. Пансков, В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. — 2010. — № 6. — С. 8–13.
6. Уманец, О. П. Сущностные, системные и функциональные аспекты федерального бюджета РФ // Финансы и кредит. — 2011. — № 19. — С. 59–70.

Ключевые слова:
национальные и международные институты развития, банковские технологии, государственно-частное партнерство, энергосервисная компания, энергоаудит

***А. Л. Смирнов**, к. э. н.,*
доц. кафедры «Международные валютно-кредитные и финансовые отношения» Финансового университета при Правительстве РФ, партнер Консалтинговой группы «Бизнес-КРУГ»
*(**e-mail: alsmirnov@bkrug.ru**)*

Технологии кредитования коммунальной инфраструктуры

Переход отечественной экономики на рыночные рельсы в начале 1990-х гг. включал в себя жилищную реформу с ее основным элементом — либерализацией рынка жилья и жилищно-коммунальных услуг. В этот период был принят основополагающий документ, носящий статус национального проекта, — «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», главнейшей составляющей которого была объявлена приватизация жилья.

В результате осуществления первого этапа реформы появился класс собственников жилья, но противоречия, существовавшие в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ), преодолены не были: продолжался финансовый кризис, рос износ жилого фонда и инженерных коммуникаций. Отрасль оставалась за рамками рыночных отношений — с поставщиками продукции расплачивались с помощью субсидий и на основе нормативно установленных цен, а низкие доходы населения обосновывали заниженные тарифы. По этим же причинам отсутствовал приток в отрасль инвестиций, за исключением узкого сектора элитного жилья, который полностью развивался по рыночным принципам. В течение 1993–1996 гг. образовался рынок жилья, в т. ч. и вторичного, начали учреждаться товарищества собственников жилья (ТСЖ), росла доля участия населения в оплате жилищно-коммунальных услуг. Однако рынок таких услуг еще не сложился.

В 1997 г. был издан Указ Президента РФ «О реформе жилищно-коммунального хозяйства», который предусматривал меры по ускорению реформы и усилению контроля со стороны федеральных органов за ее проведением на местах. Очередной, третий этап реформы, который продолжается в настоящее время, основан на реализации мер Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг. и ее подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации». Новая редакция Закона «Об основах федеральной жилищной политики» (принята в 2003 г.) исключила упоминание о сроке перехода на 100%-ную оплату

жилищно-коммунальных услуг населением и внесла изменения в механизм предоставления жилищных субсидий. За время проведения последнего этапа реформы приняты меры, направленные на развитие конкуренции на рынке жилья и дальнейшие рыночные преобразования. В 2004 г. был принят Жилищный кодекс РФ в пакете из 27 законов. Была создана компания «РКС — Российские коммунальные системы», что дало дополнительный импульс привлечению бизнеса в жилищно-коммунальную отрасль. Значительных объемов достигли ипотека и связанный с ней рынок вторичного жилья, а затем и рынок нового жилищного строительства. В результате на рынке жилищно-коммунальных услуг обострилась конкуренция. По данным отраслевых источников, в результате осуществленных преобразований частные компании стали поставлять потребителям 25 % тепла, 37 % электроэнергии, 17 % воды.

Приведенный выше ретроспективный обзор истории законодательных отечественных актов, направленных на реформирование отношений в жилищно-коммунальной отрасли, свидетельствует о необходимости привлечения в этот сектор экономики длинных и недорогих заемных средств. В индустриально развитых странах вопросы инвестиционного финансирования городского коммунального хозяйства, связанные, например, с модернизацией или заменой оборудования коммунальных сетей, давно решаются стандартными способами. В основном это происходит с помощью выпуска специальных долгосрочных облигаций, решение о которых принимается городскими властями, ими же гарантируется и погашение этих займов. Такие облигации с гарантированной доходностью давно стали частью национальных финансовых рынков, их охотно покупают коммерческие банки, выступая, по сути, инвесторами в национальную сферу ЖКХ.

В условиях нашей страны и стран СНГ справедливо считается, что только средства банков с государственным участием по умеренным, в т. ч. субсидированным, процентным ставкам могут реально способствовать модернизации жилищно-коммунальной отрасли. Такими возможностями в полной мере обладают и наднациональные, и национальные институты развития. К ним, в частности, относятся Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», важным направлением кредитных и инвестиционных программ которых является модернизация коммунальной инфраструктуры и энергосбережения.

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОГРАММЫ

В настоящее время предприятия жилищно-коммунальной отрасли работают более чем в 100 тыс. населенных пунктах страны. Местные власти не всегда создают равные условия для компаний, стремящихся на этот рынок, что ведет к снижению качества и удорожанию услуг. В связи с этим министр регионального развития В. Басаргин в сентябре 2011 г. объявил о создании в рамках Общероссийского народного фронта Некоммерческого партнерства по контролю в сфере ЖКХ — «ЖКХ Развитие», подчеркнув, что «одного госконтроля недостаточно». По оценке Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, для модернизации всей коммунальной инфраструктуры России необходимо около 8 трлн руб., а инвестирование этих средств может быть осуществлено только в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП), которое предполагает софинансирование и распределение рисков между государством и частным сектором. Уместно напомнить, что в сфере жилищно-коммунальной отрасли занято свыше 3 млн чел., а износ основных фондов составляет более 50 % (впрочем, эта цифра характерна для всей промышленности страны).

Региональные программы переоснащения и модернизации в сфере ЖКХ, выступая одним из важных направлений в реальном секторе российской экономики, включают в себя энергетические проекты, проекты по водоснабжению и водоотведению,

утилизации бытовых и промышленных отходов и др. Инвестиционные программы реализуются в тесном взаимодействии с администрациями регионов и муниципальных административных образований, при этом предусматривается комплекс предынвестиционных исследований с последующим финансированием отдельных проектов.

ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ

Инвестиционные проекты в сфере жилищно-коммунального хозяйства, характеризующиеся выраженной социальной направленностью, отличают высокая капиталоемкость и длительные сроки окупаемости. В связи с тем, что окупаемость таких программ составляет около 15 лет, их финансирование реально могут обеспечить только национальные и наднациональные институты развития, тем более что энергетика и охрана окружающей среды — области, тесно примыкающие к ЖКХ, — формируют приоритеты их кредитно-инвестиционной политики.

Для реализации проектов применяются принципы ГЧП. При этом для покрытия инвестиционных затрат часто используются условия Build-Operate-Transfer (BOT) (*англ. — «строить — эксплуатировать — передавать»*): строительство и эксплуатация до возврата инвестиций и получения согласованной прибыли с последующей передачей объекта администрации. В данных условиях генеральный подрядчик отвечает не только за строительство объектов под ключ, но и за управление сданными в эксплуатацию объектами на основе долгосрочных соглашений с региональными администрациями и инвесторами. На завершающей стадии предприятие передается во владение администрации или уполномоченной ею компании. Также возможны условия Build-Own-Operate (BOO) (*англ. — «строить — владеть — эксплуатировать»*), при которых на конечной фазе проекта осуществляющая эксплуатацию возведенного объекта компания становится его собственником.

В этих условиях один из важных источников денежных ресурсов для таких проектов — национальные и международные институты развития. Действительно, в деятельности банков развития в большей степени, чем у коммерческих, присутствуют принципы социально-экологической ответственности. При финансировании капиталоемких инвестиционных программ предпочтение отдается масштабным проектам с адекватными (длительными) сроками погашения кредитов, участие в которых большинству коммерческих банков недоступно. Цели финансирования должны соответствовать кредитной политике института развития как по отраслевой принадлежности инвестиционной программы и ее важности с точки зрения приоритетов кредитования, так и с учетом региональной и экологической составляющих.

ПРОГРАММЫ ВНЕШЭКОНОМБАНКА

Уже на начальном этапе оценки осуществимости и жизнеспособности проекта надо иметь четкие ответы на ключевые вопросы:

— как и кем будет эксплуатироваться предприятие;

— кто (какая структура) будет являться инициатором и заказчиком проекта;

— будет ли данная структура в состоянии получать поддержку / финансовые и иные гарантии муниципальных и/или региональных властей;

— кто будет выступать заказчиком документации, формирующей инвестиционное предложение;

— в чем может заключаться собственный вклад инициатора в проект (например, оформление в собственность / долгосрочную аренду земельного участка, получение разрешений/согласований, оплата предынвестиционных исследований и проектной документации и др.);

— как (из каких источников) будет осуществляться финансирование проекта на различных этапах его реализации.

В современных условиях финансирование проектов может осуществляться путем включения их в региональные отраслевые инвестиционные программы развития и целевые программы финансирования Внешэкономбанка. Его общее требование к проектам ЖКХ — их соответствие Меморандуму о финансовой политике, утвержденному Распоряжением Правительства РФ от 27 июля 2007 г. 1007-р. Предполагается, что: размер проекта — не менее 2 млрд руб.; объем участия Внешэкономбанка в финансировании — не менее 1 млрд руб.; проект безубыточен; срок окупаемости — более 5 лет; у инициаторов есть опыт реализации подобных проектов; проект имеет государственную поддержку. Последнее требование означает, что проект реализуется в рамках федеральных, региональных, муниципальных программ в области ЖКХ, софинансируется за счет средств Инвестиционного фонда РФ или осуществляется на принципах ГЧП.

Важный инструмент организации работы участников инвестиционных программ — Меморандум о взаимодействии по реализации программы (проекта). Его структура носит типовой характер, однако привязывается к конкретным условиям реализации инвестиционной программы. Сторонами по Меморандуму выступают региональное правительство, Внешэкономбанк (далее — Банк) и специализированные компании, при этом в рамках данного документа участники берут на себя выполнение относящихся к их компетенции задач, создавая для их решения постоянно действующие рабочие группы. На начальной стадии Банку достаточно получить от инициаторов протокол о сотрудничестве по такому проекту. Существенно, чтобы в протоколе было отражено намерение администрации гарантировать выполнение относящихся к ее ведению обязательств.

Не менее значимая группа требований структурного характера предусматривает:

— структурирование проекта на основе принципов проектного финансирования (Банк не осуществляет корпоративное финансирование и/или операции рефинансирования);

— целевой характер финансирования (Банк контролирует целевое использование кредитных средств);

— обязательность тендерных процедур при заключении ключевых контрактов проектной компанией (в т. ч. возможность включения представителя Банка в состав конкурсной комиссии);

— независимый технический надзор по проекту, осуществляемый согласованной с Банком компанией;

— участие инициаторов проекта в его софинансировании за счет собственных средств;

— определение доли кредита Банка в общей сумме инвестиций в проект с учетом того, что доходность других источников финансирования проекта не превышает заявленного обоснованного уровня;

— наличие инструментов корпоративного контроля со стороны Банка (включение его представителя в состав коллегиальных органов управления проектной компании).

На этом же этапе осуществляется разработка концепции реализации проекта, включая техническую концепцию с описанием нескольких вариантов. Анализ различных вариантов необходим для согласования проекта с администрацией — эту работу инициатор проекта, в принципе, может выполнить самостоятельно, однако обычно оказание такого рода услуг заказывается специализированной фирме. Дальнейшая работа по проекту включает в себя подготовку проектной документации, проведение переговоров с поставщиками технологического оборудования и услуг, разработку инвестиционного предложения для стратегических инвесторов.

При рассмотрении кредитных заявок большое внимание уделяется степени проработки проекта и качеству проектной документации (инвестиционного предложения). В число требований входит обязательное представление следующих документов:

1. Бизнес-план и финансовая модель проекта.
2. Проектно-строительная документация.
3. Заключения государственной экспертизы, в т. ч. экологической.
4. Утвержденная контрактная модель реализации проекта с разделением рисков между частным и публичным участником проекта (ГЧП), включающая в себя:

— согласованную инвестиционную программу организации коммунального комплекса / утвержденный инвестиционный проект;

— долгосрочные договоры аренды оператором муниципальных систем ЖКХ;

— долгосрочные договоры аренды оператором / проектной компанией земельных участков под проект;

— тарифы (преимущественно долгосрочные), установленные на уровне, необходимом для окупаемости инвестиций (в т. ч. плата за присоединение и др.);

— инвестиционный договор (если не предусмотрена иная модель ГЧП) между частным и публичным участником ГЧП, закрепляющий механизм разделения рисков по проекту, включая порядок компенсации / обеспечения окупаемости инвестору осуществленных затрат по проекту (например, в случае если муниципалитет не установит тариф на необходимом уровне, не признает затраты в качестве экономически обоснованных и пр.).

В состав обеспечения по кредиту могут входить:

— залог долей/акций проектной компании;

— залог земельных участков / прав аренды;

— залог имущества, создаваемого в рамках проекта; закупаемого оборудования;

— иное ликвидное обеспечение с подтвержденной рыночной стоимостью;

— право регресса (поручительство) на материнскую компанию, если проект реализуется на базе специально создаваемой управляющей (проектной) компании, — это требование особенно актуально на период строительства;

— переуступка банковских гарантий, страховых полисов и др.

Что касается конкретных сумм, то объемы финансирования формируются исходя из рыночных условий организации фондирования банком на той или иной основе — с поправкой на проектные риски, определяемые по результатам комплексной экспертизы проекта, рисков на получателя финансирования и оценки обеспечения.

Поэтапная проработка и организация финансирования проектов в сфере ЖКХ технологически включает в себя выполнение большого комплекса работ, в числе которых:

— подготовка технического задания на формирование пакета первоочередных документов, необходимых для компоновки инвестиционного предложения; определение видов и этапов (очередности) соответствующих работ, выполняемых привлеченными консультантами, заказчиком и/или администрацией того или иного уровня;

— подготовка учредительной документации и регистрация управляющей (проектной) компании в форме акционерного общества (инвесторы, инициаторы программ, администрация района, физические лица);

— утверждение основных участников проекта и подготовка договорной базы (договоры подряда, контракты / предварительные контракты на поставку оборудования и комплектующих, гарантийное и послегарантийное обслуживание, обучение персонала, технологическая помощь в эксплуатации, химико-аналитический контроль, соглашения с потребителями по реализации воды, письма о намерениях и др.);

— сбор, формирование и экспертиза исходной базы данных проекта, необходимых для подготовки бизнес-плана (включая маркетинговое исследование и финансовую модель проекта) в соответствии с существующими требованиями кредиторов и инвесторов;

— структурирование и «финансовый монтаж» проекта, отработка условий кредитования и финансовой документации (совместно с кредитором) в интересах его инициаторов;

— согласование условий зарубежного фондирования и/или прямого финансирования проекта с участием институтов развития, а также схем экспортного кредитования в случае поставок и/или оказания инвестиционных услуг иностранными фирмами и др.

Одним из важных направлений деятельности Внешэкономбанка в качестве национального института развития в рамках реализации программ ЖКХ выступает финансирование проектов, обеспечивающих повышение энергоэффективности и ресурсосбережение. В понятие «энергосберегающие технологии» входит целый комплекс направлений и тем. В их числе: поставки специализированного оборудования, контрольно-измерительной аппаратуры (приборы учета тепла, газа, воды), энергоэкономичных систем; теплоснабжение, вторичное использование энергоресурсов, энергоаудит, энергоменеджмент, защита окружающей среды и др. Примером комплексного решения указанных выше задач является финансируемое банком строительство в г. Владимире первого в России завода по производству высококачественного теплоизоляционного материала — пеностекла марки «Неопорм» — мощностью 110 тыс. м^3 в год с общим объемом инвестиций 5,5 млрд руб. Пеностекло обладает высокими теплоизоляционными свойствами, несгораемо, экологически безопасно и долговечно. Новое предприятие позволит решить и проблему утилизации таких твердых бытовых отходов, как битое стекло.

Условия кредитования на эти цели сопоставимы с упомянутыми выше, однако здесь имеется конкретная нормативная основа — Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности», фактически придающая этой работе статус государственной программы. В рамках этого направления, в частности, разработана целевая программа, предусматривающая привлечение кредита Международного банка реконструкции и развития (МБРР) в размере $300 млн сроком до 18 лет под суверенную гарантию Российской Федерации. Согласно информации Внешэкономбанка, в настоящее время формируется портфель проектов в рамках этой кредитной линии. Преимуществом данного финансирования является существенно более низкая процентная ставка для конечных заемщиков за счет невысокой стоимости средств МБРР. Эта же программа предусматривает привлечение гранта Глобального экологического фонда (ГЭФ) в размере $25 млн на обеспечение технического содействия в области информационно-аналитической поддержки политики энергосбережения. Участие в программе позволит клиентам Внешэкономбанка, помимо достижения очевидных финансовых результатов, использовать опыт ФГУ «Российское энергетическое агентство» для целей экспертизы и организационно-технического содействия в процессе отбора и структурирования проектов. Наконец, принципиально важным является то обстоятельство, что принятию решений о финансировании программ модернизации ЖКХ кредитными институтами в обязательном порядке предшествует комплексный предпроектный аудит Due diligence (*англ. — должная добросовестность*) как собственно заявленной программы, так и ее участников. Он позволяет выявить те или иные несоответствия, которые подлежат устранению перед началом кредитной операции, а последующий банковский мониторинг реализации финансируемых проектов — нарушения, которые могут привести к прекращению сотрудничества кредитных институтов с организаторами программ.

ТЕХНОЛОГИИ СБЕРБАНКА РОССИИ: ЭНЕРГОСЕРВИСНЫЙ ДОГОВОР

Эффективным инструментом организации финансирования инвестиционных программ в области энергетики как ключевого компонента городского коммунального хозяйства является взаимодействие ее основных участников на основе энергосервисного договора (договора энергопоставки). В роли фондирующего финансового учреждения, отвечающего также и за проведение предынвестиционных исследований, выступает Дирекция по управлению проектами в области энергосбережения и природопользования, созданная в Сбербанке России, который является в рамках программы Киотского протокола оператором углеродных единиц в РФ и проводит конкурсный отбор проектов совместного осуществления (ПСО).

Суть этой финансовой технологии сводится к следующему. Энергосервисная компания (ЭСК) проводит энергоаудит заказчика (клиента). В ходе аудита определяется текущий объем расходования энергоресурсов (топлива) и энергопотребления, рассчитываются среднегодовые показатели (с выделением в общем показателе объема энергопотребления тех или иных видов, например расходов на электроосвещение) и согласуется объем, принимающийся за эталон контракта с Заказчиком. В рамках заключенного договора ЭСК разрабатывает концепцию технических решений, направленных на модернизацию оборудования и энергосбережение (например, за счет регенерации тепла), одновременно рассчитывая финансовые показатели денежных потоков и экономии, которая обеспечивается в результате внедрения технических решений.

Энергосервисный договор между ЭСК и клиентом заключается на следующих условиях. Исполнитель (ЭСК) обязуется произвести модернизацию и достигнуть обозначенных объемов экономии потребления энергоресурсов за определенный срок, он же определяет договорную цену (сумму всех платежей от клиента в пользу ЭСК) исходя из величины заявленной экономии и сроков действия контракта. Заказчик со своей стороны обязуется ежемесячно осуществлять фиксированные платежи за экономию электроэнергии на специальный счет исполнителя в банке в течение всего срока действия контракта в счет оплаты услуг ЭСК по энергосбережению. Если сумма полученных ЭСК платежей достигает договорной цены, контракт заканчивается досрочно. Энергосервисный договор обеспечивается банковским финансированием с льготным периодом, равным времени проведения строительных работ. Источник погашения кредита — платежи клиента ЭСК за реально достигнутую экономию. Если клиент прекращает предусмотренные договором платежи, оплата услуг ЭСК взыскивается в судебном порядке.

Пример использования механизма энергосервисных договоров в рамках подпрограммы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в теплоснабжении и системах коммунальной инфраструктуры»* — внедрение успешно применяемой в странах ЕС технологии Delta-T Energy, позволяющей значительно сократить потребление топлива для целей теплогенерации. Ее суть — сокращение потерь тепла с выбросом дыма за счет использования специальных теплообменных устройств. Как показывают расчеты, применение этой технологии в России, где насчитывается свыше 70 тыс. муниципальных котельных, позволит обеспечить ежегодную общую экономию затрат топлива на сумму 300–350 млрд руб. Дополнительный эффект — значительное сокращение загрязняющих выбросов и уменьшение эмиссии углекислого газа в атмосферу.

---

* *Входит в Государственную программу «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 г.».*

Что касается Киотского протокола, то одним из его основных механизмов является торговля квотами на выбросы парниковых газов: каждая страна, сократив объем своих выбросов, может продать «излишки» другому государству. Благодаря этому механизму российские компании могут получать целевые иностранные инвестиции в энергоэффективные технологии в обмен на единицы сокращенных выбросов (ЕСВ) парниковых газов. В ходе предпроектной экспертизы, проводимой в рамках конкурсного отбора заявок Сбербанком, осуществляется сравнительная оценка поступивших заявок на основании таких критериев, как энерго- и экологическая эффективность, технический и финансовый потенциал, экономический и социальный эффект проекта. По имеющимся оценкам, объем накопленных Россией квот за срок действия Киотского протокола с 2008 по 2012 гг. превысит 6 млрд т эквивалента CO_2. По оценкам аналитической компании Point Carbon, в Минэкономразвития России находится на рассмотрении несколько десятков обоснований проектов с потенциальным объемом сокращений выбросов CO_2, который исходя из текущих цен мог бы обеспечить порядка €1 млрд дополнительных прямых инвестиций.

КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА ЕБРР И МБРР

Основной целью деятельности ЕБРР в области модернизации муниципальной и экологической инфраструктуры (Municipal and Environmental Infrastructure Policy — MEI) является содействие повышению эффективности и качества услуг в сфере ЖКХ за счет финансирования независимых, хорошо управляемых и устойчивых в финансовом отношении предприятий и компаний, работающих в рыночных условиях. Решаемые в ходе этого процесса задачи: децентрализация служб, предоставляющих услуги населению; коммерциализация компаний-операторов, улучшение состояния окружающей среды. В последней отмеченной области высшей планкой являются экологические стандарты, соответствующие передовой международной практике и стандартам Евросоюза. ЕБРР поддерживает коммерческие службы, занимающиеся водоснабжением, очисткой воды, переработкой и утилизацией отходов, отоплением, газораспределением, уборкой территорий, хотя не все перечисленные услуги могут быть отнесены к коммерчески окупаемым. С поддержкой ЕБРР и по его заказу московский Фонд «Институт экономики города» в 2009 г. разработал специальный документ «Обзор основных принципов установления сбалансированных долгосрочных договорных отношений в коммунальном секторе». Он призван помочь регионам и муниципалитетам работать и с ЕБРР, и с частными операторами рынка услуг. Общие принципы финансирования проектов стандартны для компаний частного сектора.

Каким образом реализуются программы финансирования? Выбор многообразен: лизинговые программы, частичные гарантии по отдельным проектным и кредитным рискам, оказание содействия в организации выпуска ценных бумаг. Основным направлением остается прямое кредитование предприятий отрасли. Это кредитование осуществляется в основном на срок 10–15 лет в рублях или в иностранной валюте, при этом минимальный размер кредита составляет 300–350 млн руб. Доля софинансирования ЕБРР по проектам частного сектора — 35–50 %, по проектам публичного сектора — 50–75 %, средняя процентная ставка по кредиту обычно не превышает 10 % годовых (в рублях). Как правило, ЕБРР сам подбирает сокредиторов (например, из числа крупных финансовых институтов), совместно закрывая при этом большую часть потребностей в привлечении денежных ресурсов для реализации инвестиционной программы (проекта). Важно иметь в виду, что само по себе рассмотрение институтами развития возможности участия в финансировании той или иной инвестиционной программы повышает ее привлекательность для других участников финансирования — как государственных и частных финансовых институтов, так и прямых (портфельных и стратегических) инвесторов.

В число основных, в т. ч. специфичных для ЕБРР, требований к заемщику, входят:

— достаточность собственного участия инициаторов проекта в его финансировании (уже осуществленные затраты и имеющиеся активы, которые будут задействованы в инвестиционной программе, могут быть засчитаны по результатам независимой экспертизы);

— обязательное участие в предынвестиционных исследованиях квалифицированных оценщиков (оценочная компания определяется ЕБРР по согласованию с инициаторами проекта);

— представление инициаторами проекта приемлемой для ЕБРР (банковской) гарантии надлежащего завершения проекта. При выполнении этого условия потребуется решить вопрос о структурировании удовлетворяющего банк-гарант обеспечения под нее; как вариант, указанная гарантия может быть выставлена в форме резервного аккредитива Stand-by L/C;

— готовность инициаторов проекта оказать адекватную поддержку в форме дополнительного финансового участия в проекте в случае увеличения проектных затрат по тем или иным причинам — ЕБРР не практикует выделение резервных кредитных траншей;

— согласие и способность инициаторов проекта оплачивать проценты по использованной части кредита в период строительства и наличие соответствующих источников — как показывает практика, просьбы инициаторов проектов о капитализации процентов воспринимаются ЕБРР негативно.

По состоянию на 2007 г. ЕБРР реализовывал в России в области ЖКХ в 12 городах 17 проектов на общую сумму около $400 млрд, ряд проектов находится в стадии рассмотрения. Деятельность ЕБРР напрямую направлена на финансирование предприятий ЖКХ — государственных и муниципальных, на стимулирование работы в сфере частного бизнеса, а также на поиск необходимого софинансирования для реализации проектов. В качестве примеров последнего времени можно привести кредиты, предоставленные под гарантии городских властей гг. Липецка и Вологды сроком на 10 лет на общую сумму 778 млн руб. (март 2011 г.). Средства предоставлены на модернизацию систем централизованного теплоснабжения и систем очистки воды. В меморандуме ЕБРР подчеркивается, что кредиты позволяют решить сразу три приоритетные задачи — улучшение окружающей среды, повышение энергоэффективности и оказание помощи поставщикам услуг в деле достижения ими финансовой устойчивости. В 2010 г. ЕБРР предоставил кредит в размере 350 млн руб. на инвестиционную программу компании «Теплоэнерго» г. Таганрога (в этой компании банк имеет миноритарное участие). Годом ранее под гарантию городских властей был предоставлен кредит в сумме 1600 млн руб. компании «Горводоканал» г. Сургута на программу модернизации системы городского водоснабжения.

Что касается МБРР, то Всемирный банк с 1992 г. профинансировал в России более 70 проектов на общую сумму $14,15 млрд. Концепция его участия в реформировании жилищно-коммунальной отрасли предполагает достижение этим сектором высокого качества услуг и финансовой устойчивости предприятий (в основном муниципальных образований), работающих в этой области. В феврале 2007 г. Всемирный банк одобрил предоставление очередного кредита России в рамках финансирования проекта «Реформа ЖКХ» на срок 15 лет в сумме $200 млн.

УТИЛИЗАЦИЯ БЫТОВЫХ ОТХОДОВ: ПРИНЦИПЫ ГЧП

Одно из перспективных направлений инвестиционной деятельности в городском коммунальном хозяйстве, которое непосредственно связано с тепло- и электроэнергетикой, а также призвано способствовать улучшению состояния окружающей среды, — утилизация бытовых отходов путем их термической обработки. Создание предприятий

по переработке твердых бытовых отходов (ТБО) по своей сути не является быстроокупаемым и высокодоходным проектом, который может быть интересен коммерческим банкам. Это определяется тем, что период окупаемости проекта составляет порядка 15 лет, а данный фактор позволяет работать на этом рынке преимущественно институтам развития. Кроме того, в рамках проекта возникают обязательства, которые должны распределяться на основе принципов ГЧП, вследствие чего за административными (региональными или муниципальными) организациями закрепляются соответствующие функции, а именно:

— гарантированная поставка бытовых отходов как минимум на весь период кредитования;

— согласование структуры гарантированной перевозки ТБО;

— гарантия приема (покупки) всего объема производимых на предприятии тепла и электроэнергии;

— предоставление промышленной площадки, подвод к площадке необходимых коммуникаций и ресурсов — при этом электроэнергия потребуется только на период запуска предприятия, в последующем оно будет использовать для себя примерно одну треть общего вырабатываемого объема энергии, а две трети отдавать потребителям;

— согласование тарифной структуры за переработку ТБО. Со стороны государства / администрации региона это означает: предоставление строительной площадки, внешний подвод коммуникаций, гарантированный подвоз ТБО в согласованных объемах, гарантированный забор и покупку по согласованным тарифам отсепарированных видов мусора, а также тепла и электроэнергии, производимых заводом из ТБО (хотя отсепарированный мусор может продавать и само предприятие).

В числе обязательств, принимаемых частной компанией: строительство мусороперерабатывающего предприятия, поставка и монтаж технологического оборудования; обучение местных специалистов и запуск предприятия; эксплуатация введенного в действие предприятия. В общем виде структура проекта по переработке бытовых отходов может быть представлена следующим образом.

Договорная база типового проекта

Примечание: числа обозначают типовую последовательность подготовки договоров.
Источник: составлено автором.

Показательным в плане успешного международного сотрудничества в рамках совместного осуществления инвестиционных программ в жилищно-коммунальном и энергетическом хозяйстве является строительство в России заводов по утилизации бытовых отходов путем их термообработки с участием французского концерна Constructions Industrielles de la Mediterranee (CNIM), являющегося европейским лидером в области создания подобных предприятий. Концерн уже построил свыше 130 заводов, в т. ч. один, в финансировании которого принимал участие Внешэкономбанк, — в Москве.

В ряде регионов России планируется построить заводы по утилизации бытовых отходов, вырабатывающие тепло и/или электроэнергию. При этом покупка производимой энергии, как правило, не вызывает проблем, хотя понятно стремление финансирующих институтов обеспечить надежные гарантии сбыта электроэнергии (а значит, и погашения кредитов) прежде всего крупным и платежеспособным потребителям. Вместе с тем в данной области немало проблемных вопросов. К ним, в частности, относятся следующие:

- Муниципальные образования не в состоянии в краткосрочной перспективе увеличивать свой текущий бюджет, в то же время позиции бюджета, касающиеся переработки ТБО, как правило, значительно занижены по сравнению с реально необходимыми суммами капитальных вложений, эксплуатационных затрат и расходов по обслуживанию долга.
- Неуверенность, связанная с управлением муниципальными бюджетами и обусловленная в ряде случаев региональной нестабильностью, является значительным риском для кредитных организаций и страховщиков экспортных сделок.
- Российское законодательство в области концессий отличается от западных аналогов и, по сути дела, не имеет понятных для иностранных партнеров прецедентов.
- Муниципальные образования / городская администрация обычно принимают на себя обязательства коммерческого характера, но, как правило, не готовы передавать долговые обязательства без контргарантий кредиторов, что затрудняет реализацию схем ГЧП.
- Российские промышленные партнеры зачастую не заинтересованы инвестировать в заводы по переработке отходов в связи с невысокой рентабельностью и длительными сроками окупаемости.
- Инвестиции в сложные инфраструктурные объекты и экологию в России, так же как и во всех странах, требуют государственной поддержки, которая может быть оказана либо в виде субсидий при инвестировании, либо, например, в форме специальных премиальных тарифов при покупке вырабатываемой энергии.

В числе других задач — повышение прозрачности в жилищно-коммунальной отрасли, включая увеличение роли общественного контроля за финансовыми потоками в данном секторе экономики. Остро стоит вопрос об ограничении негативного влияния монополизма тепловых, водных, энергетических структур в коммунальной сфере. Так, средневзвешенные тарифы на тепловую энергию, водоснабжение и водоотведение в 2010–2011 гг. в отдельных регионах превышали предельные показатели, установленные на федеральном уровне, на 60 %. Серьезные задачи — обеспечение контроля за финансовыми потоками в ЖКХ и повышение эффективности расходования бюджетных средств, в т. ч. Фондом содействия реформированию ЖКХ. Имеется немало фактов нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств — общая сумма нарушений, по данным Счетной палаты РФ, составила 33,3 млрд руб. Серьезной проработки требуют планы создания будущих региональных фондов капитального

ремонта жилья и определение источников их финансирования, в т. ч. с привлечением финансовых учреждений и использованием долговых инструментов.

В целом приходится констатировать, что конечные цели реформы в системе ЖКХ — обеспечение нормативного качества услуг и надежной работы инфраструктуры, ликвидация монополизма, оптимизация затрат — пока не достигнуты. Представляется, что участие государственных и межгосударственных институтов развития в реализации инвестиционных программ жилищно-коммунальной отрасли, как и проектов повышения энергоэффективности и энергосбережения, должно содействовать наиболее сбалансированному и адаптированному решению актуальных проблем ЖКХ. В этих программах могут участвовать и коммерческие банки, как производя расчетное обслуживание предприятий и компаний, так и «встраиваясь» на адекватные объемы и сроки кредитования в схемы финансирования технического переоснащения отрасли, осуществляемые государственными и международными банками.

Библиография

1. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О Банке развития» [Электронный ресурс] / Внешэкономбанк. — Режим доступа: http://www.veb.ru/about/normpr/law/.
2. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергоэффективности» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117591/.
3. Федеральный закон от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49090/#p6.
4. Подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы [Электронный ресурс] / Информационный ресурс «Малый бизнес в ЖКХ». — Режим доступа: http://www.comhoz.ru/content/document_r_95A50FA4-E5DE-4761-845A-900D2EE40125.html.
5. Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» от 27 июля 2007 № 1007-р [Электронный ресурс] / Внешэкономбанк. — Режим доступа: http://www.veb.ru/about/normpr/mem/.
6. Во Владимире будут производить пеностекло [Электронный ресурс] / Федеральный информационный портал REGIONS.RU. — Режим доступа: http://www.regions.ru/news/2283907/.
7. ЖКХ: нарушения на миллиарды [Электронный ресурс] / Информационное агентство «Финмаркет». — Режим доступа: http://www.finmarket.ru/z/nws/hotnews.asp?id=2444565&hot=2547185.
8. Компания «СТЭС-Владимир» начала строительство завода теплоизоляционного пеностекла с инвестициями 5,5 млрд руб. [Электронный ресурс] / Информационное агентство INFOLine. — Режим доступа: http://www.advis.ru/php/view_news.php?id=CF1D512B-D14C-F64F-8E83-3F0E785AF754.
9. Фонд ЖКХ снова растратил, но не сядет [Электронный ресурс] / Газета.Ru. — Режим доступа: http://www.gazeta.ru/business/2011/09/30/3786702.
10. Сайт государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.veb.ru/.
11. Сайт Европейского банка реконструкции и развития [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ebrd.com/russian/pages/homepage.
12. Сайт ежедневной деловой газеты «Ведомости» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/.
13. Сайт информационного агентства «Росбизнесконсалтинг» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.rbc.ru/.
14. Сайт информационного агентства «Финмаркет» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.finmarket.ru/.
15. Сайт Сбербанка России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.sberbank.ru.
16. Сайт Фонда «Институт экономики города» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.urbaneconomics.ru/.

Ключевые слова:
бюджетирование, ориентированное на результат; бюджетный процесс; система сбалансированных показателей; программное бюджетирование

***М. Б. Траченко**, к. э. н.,*
доц. кафедры финансов, денежного обращения и кредита Государственного университета управления
*(**e-mail: m.trachenko@gmail.com**)*

Развитие методологии бюджетирования в системе общественных финансов

В России начиная с 2003 г. прослеживается тенденция к совершенствованию бюджетной политики на основе среднесрочного бюджетного планирования, внедрения программно-целевых методов и бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). В Бюджетном послании Президента России поставлена задача «начать полномасштабное внедрение с 2012 года программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления»[1], ориентировать бюджетные расходы не на содержание сети учреждений, а на обеспечение результативности их деятельности.

По данным международных исследований, уже в начале XXI в. более 70 % стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) регулярно использовали в бюджетной документации информацию, характеризующую результативность деятельности органов власти[2]. Для характеристики итогов реализации программ целесообразно сочетать финансовые и нефинансовые показатели. Последние нередко более информативны, а в ряде случаев их применение — единственный способ оценить результат, связанный с расходами бюджета. Анализ данных ОЭСР и Всемирного банка показал широкое распространение нефинансовых показателей для оценки результатов расходования бюджетных средств в развитых странах (рис. 1). В большинстве проанализированных стран — Австралии, Великобритании, Нидерландах, Норвегии, Новой Зеландии, США и Швеции — все финансируемые из бюджета программы оценивались с применением нефинансовых показателей, в Дании и Финляндии — более 75 %, во Франции — около 50 %, и только в Канаде и Германии с их помощью оценивалось менее 25 % бюджетных программ.

---

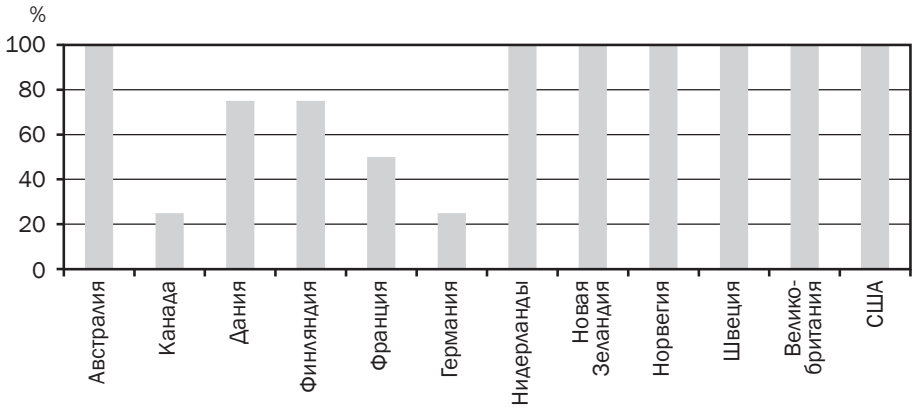
[1] *Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах // Российская газета. — 2011. — 30 июня.*

[2] *См.: Kristensen J. K. Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries. — Paris: OECD, 2002.*

Использование нефинансовых показателей для оценки результативности бюджетных расходов будет способствовать повышению их прозрачности и росту открытости бюджета России в целом[3].

Рисунок 1

Доля финансируемых из бюджета программ, для оценки которых используются нефинансовые показатели



Источник: составлено автором по данным Всемирного банка (http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ShahandShenpaper.pdf)

Распространение в странах ОЭСР идей результативного бюджетирования сопряжено с развитием новых подходов к структурированию бюджетных расходов. Наряду с функциональной и экономической классификациями, которые применяются в 10 из 12 стран, участвовавших в исследовании, программная и административная классификации используются в 60 % всех стран. Основа современной классификации расходов была заложена в 1950 г., когда в США был принят закон «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности», которым устанавливалось требование представлять в бюджете не структуру расходов по видам затрат, а ожидаемый результат от осуществления программ или исполнения государственных функций[4]. Вместе с тем использование рыночных подходов для измерения результатов бюджетных расходов на всех уровнях — министерствами, кабинетом министров, главой правительства, бюджетным комитетом и контролирующими органами — выявлено только в Норвегии, а треть стран (Австралия, Канада, Финляндия и США) их не применяет.

ИНТЕГРАЦИЯ БОР И ИНСТРУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Важным направлением развития методологии бюджетирования является интеграция БОР и стратегического планирования. До 2012 г. связующими элементами между документами стратегического и среднесрочного планирования, инструментами координации действий ведомств и субъектов Федерации служили проекты основных направлений деятельности правительства (далее — проекты ОНДП). Однако их использование было сопряжено с рядом проблем:

- в картах некоторых проектов ОНДП было представлено очень большое количество задач (до 30), которые при этом несоразмерны, а мероприятия по разным проектам несопоставимы по масштабам и финансированию;

---

[3] *См.: Афанасьев М. П., Беленчук А. А., Лавров А. М. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 3.*

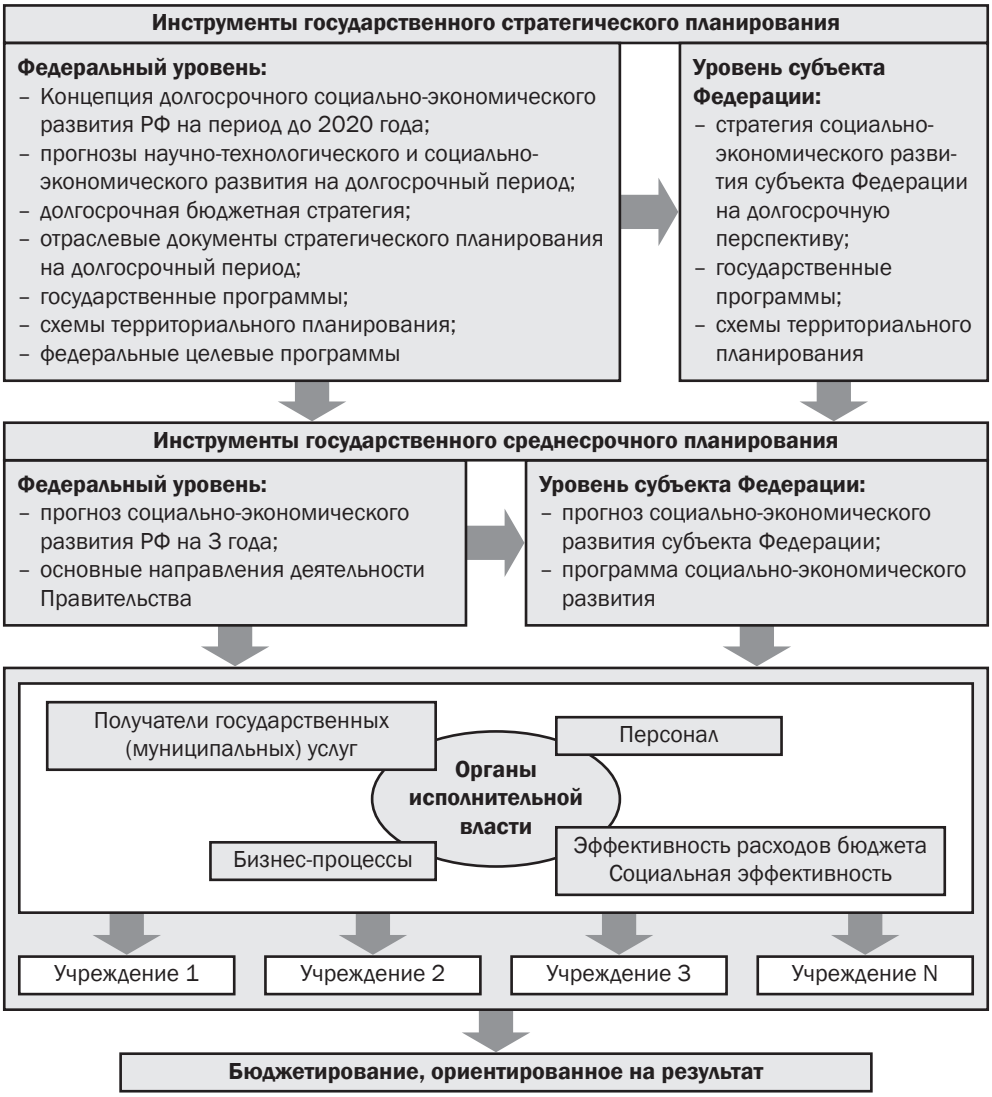
[4] *См.: Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы. — 2004. — № 3 — С. 9–14.*

- для формирования наборов целевых индикаторов проектов ОНДП не было достоверных статистических данных по показателям конечного эффекта;
- процессы планирования и отчетности в части бюджетных расходов на реализацию проектов ОНДП были совершенно не встроены в бюджетный процесс;
- в условиях существующей структуры расходов оказалось невозможным выполнить законодательное требование о том, что для каждого мероприятия должен быть приведен хотя бы один код бюджетной классификации, который полностью соответствует данному мероприятию.

Перечисленные методологические проблемы предопределили отказ от использования проектов ОНДП и дальнейшее развитие инструментария стратегического планирования (рис. 2).

Рисунок 2

Инструменты стратегического и среднесрочного планирования



Источник: составлено автором на основании проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/doc20111121_005).

Предлагается шире использовать положительный опыт реализации стратегии на основе интеграции БОР и системы сбалансированных показателей (*англ. — Balanced Scorecard, BSC*) и ключевых показателей эффективности, накопленный в управлении финансами коммерческих структур; адаптировать этот опыт к формированию системы показателей результативности, учитывая отличительные особенности реализации BSC в субъектах Федерации (муниципалитетах).

Таблица 1

Особенности реализации сбалансированной системы показателей на региональном (муниципальном) уровне

Подсистемы в BSC	Особенности реализации BSC в органах государственной (муниципальной) власти
Клиенты (потребительский аспект) — подсистема, отражающая оценку предприятия покупателями	Оценка получателями государственных (муниципальных) услуг степени достижения установленных показателей непосредственных и конечных результатов
Бизнес-процессы (внутрифирменный аспект) — подсистема, описывающая процессы, которые могут обеспечить исключительное положение на рынке, конкурентоспособность предприятия	Оптимизация и стандартизация операций и процессов, выполняемых органами исполнительной власти и подведомственными учреждениями, разработка паспортов государственных (муниципальных) услуг с целью достижения лучших результатов при запланированных или снижаемых затратах
Персонал — подсистема, отражающая навыки, умения работников, организацию взаимодействия между ними	Обучение государственных (муниципальных) служащих лучшей российской и зарубежной практике БОР, информатизация их деятельности
Финансы — подсистема, дающая информацию собственникам о финансовых показателях предприятия (EVA, ROE и т. д.)	Дополнение системы финансовых показателей, характеризующих эффективность расходов на достижение поставленных целей, показателями социальной эффективности

Источник: составлено автором.

Таким образом, чтобы достичь стратегических целей развития региона (муниципалитета), необходимо подчинить этому деятельность субъекта (муниципалитета) по формированию и исполнению бюджета текущего года и на среднесрочную перспективу, для чего целесообразно определить для чиновников ключевые показатели эффективности (*англ. — Key Performance Indicators, KPI*) и мотивировать их на выполнение контрольных значений KPI в системе сбалансированных показателей.

Заинтересованность чиновников в выполнении контрольных значений KPI — важнейшее условие достижения поставленных целей, реализации в долгосрочном периоде стратегии субъекта (муниципалитета). Например, если стратегические цели — повышение уровня жизни населения, улучшение инвестиционного климата и повышение степени привлекательности региона для иностранных инвесторов, то эффективность деятельности непосредственно министерства экономического развития целесообразно оценивать по следующим ключевым показателям эффективности: объем валового регионального продукта (ВРП), объем ВРП на душу населения, денежные доходы в расчете на душу населения, объем инвестиций в основной капитал на душу населения, объем иностранных инвестиций на душу населения.

Как показывает опыт интеграции бюджетирования и системы KPI в децентрализованных финансах, при разработке ключевых показателей в субъектах (муниципалитетах) предпочтение нужно отдавать опережающим (ведущим) индикаторам. Например, показатель эффективности «Доля объема отпуска коммунальных ресурсов, счета за которые выставлены по показаниям приборов учета» используется практически всеми субъектами. При этом он относится к отстающим индикаторам и в большей степени характеризует состояние дел в сложившейся системе предоставления населению коммунальных услуг. Даже при выставлении 100 % счетов по показаниям приборов учета

нет уверенности в значительном приближении к цели — бесперебойному обеспечению населения ресурсами в соответствии с мировыми стандартами их качества при минимальных затратах.

Для каждого подразделения органов власти региона (муниципалитета), которые целесообразно позиционировать как центры ответственности (по аналогии с центрами финансовой ответственности в системе бюджетирования коммерческих структур), нужно определить зону ответственности, стратегические цели, в достижении которых участвует этот центр ответственности; разработать ключевые показатели эффективности и утвердить на планируемый период контрольные значения KPI. Мониторинг контрольных значений KPI, их контроль на основе план/факт анализа позволяет оценить личный вклад госслужащих в экономику и социальную сферу субъекта (муниципалитета), эффективность работы центров ответственности и органов власти субъекта (муниципалитета) в целом.

ИНСТРУМЕНТАРИЙ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ КОММЕРЧЕСКИХ СТРУКТУР ДЛЯ РАЗВИТИЯ БОР В СУБЪЕКТАХ ФЕДЕРАЦИИ

Понимание бюджетирования как универсальной технологии позволило выявить аналогичные черты применяемых инструментов корпоративных систем бюджетного управления (далее — КСБУ) и инструментов БОР. Методические основы применения Бюджета продаж в КСБУ, в котором определяется объем реализуемых товаров (работ, услуг), актуальны и для БОР в субъектах (муниципалитетах).

Таблица 2

Сравнительная характеристика инструментов корпоративных систем бюджетного управления и бюджетирования, ориентированного на результат

Инструменты КСБУ	Инструменты БОР	Сравнительная характеристика
Бюджет продаж	— Государственное (муниципальное) задание; — Реестр государственных (муниципальных) услуг; — Стандарт (паспорт) государственных (муниципальных) услуг	Бюджет продаж — основной инструмент согласования потребностей рынка с возможностями предприятия, а государственное (муниципальное) задание должно использоваться не только для планирования бюджетных ассигнований и субсидий, но и как инструмент обеспечения и уточнения государственных гарантий
— Бюджет закупок; — Бюджет расходов; — Бюджет кредиторской задолженности	— Распределение предельных объемов на оказание государственных (муниципальных) услуг; — Обоснование бюджетных ассигнований (ОБАС); — Реестр расходных обязательств (РРО)	Бюджеты закупок, расходов и кредиторской задолженности формируются с учетом данных Бюджета продаж. Реестр расходных обязательств должен быть увязан с государственным (муниципальным) заданием, но на практике для согласования с бюджетными услугами необходимо совершенствование бюджетной классификации
Бюджет проекта	— Ведомственные целевые программы (ВЦП); — Долгосрочные целевые программы (ДЦП)	Инструменты планирования, мониторинга и контроля за расходованием средств на достижение конкретных целей предприятия, непосредственных и конечных результатов субъекта (муниципалитета)
Бюджет центра финансовой ответственности (ЦФО)	Доклад о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств (распорядителей бюджетных средств) (ДРОНД ГРБС [РБС])	Бюджет центра финансовой ответственности содержит информацию о движении денежных средств и финансовом результате организации, на которой основываются управленческие решения и оценка эффективности. ДРОНД ГРБС (РБС) может стать аналогичным инструментом и использоваться в БОР для принятия управленческих решений в разрезе ГРБС (РБС), но для этого необходимо развивать методологию и вносить изменения в нормативную базу

Инструменты КСБУ	Инструменты БОР	Сравнительная характеристика
— Бюджет движения денежных средств (БДДС); — Бюджет доходов и расходов (БДР)	ДРОНД субъекта (муниципалитета)	Важнейший инструмент бюджетирования ДРОНД по аналогии с БДР и БДДС должен применяться для планирования, мониторинга использования и оценки эффективности расходования бюджетных средств, для достижения непосредственных и конечных результатов; быть внедренным в бюджетный процесс каждого субъекта (муниципалитета), для чего необходимо совершенствование методологии и нормативной базы
Аналитический блок системы бюджетирования	Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта (муниципалитета)	В аналитическом блоке КСБУ и для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта (муниципалитета) используются аналогичные методы и показатели финансового менеджмента. Следует шире применять эти инструменты в управлении

Источник: составлено автором.

Задачи планирования и контроля за расходами, закупки товарно-материальных ценностей (работ, услуг) и расчетов с поставщиками и подрядчиками, которые решаются в КСБУ с помощью группы операционных бюджетов, в БОР реализуются путем распределения предельных объемов средств на оказание государственных (муниципальных) услуг, ведения РРО и ОБАС. В настоящее время выписка из РРО, в котором деньги расписаны по целевым статьям бюджетной классификации, — чисто формальное требование Бюджетного кодекса РФ (БК РФ), инструмент, не используемый учреждениями. Актуальная цель совершенствования РРО — его увязка с услугами учреждений, что предполагает развитие бюджетной классификации в соответствии с зарубежным опытом.

В деятельности многих предприятий используется Бюджет проекта, причем этот инструмент применяют не только проектно-ориентированные компании. Главное, что характерно для Бюджета проекта, — представление в одном документе результатов и затрат, связанных с реализацией (достижением определенной цели), а также движения денежных средств и финансового результата (в т. ч. маржинального дохода). Основная цель Бюджета проекта — обеспечение информацией для принятия управленческих решений, начиная с планирования и заканчивая подведением итогов реализации проекта. В БОР аналогичные задачи решают ВЦП. Как показал анализ, применение ВЦП и ДЦП в субъектах и муниципалитетах связано с целым рядом проблем. Развитие этого инструментария БОР целесообразно в соответствии с методологией программно-ориентированного бюджетирования.

ДРОНД ГРБС (РБС, ПБС) является аналогом Бюджета ЦФО коммерческой организации, предназначение которого — информировать руководство и собственников предприятия о финансовых результатах деятельности ЦФО на всех стадиях бюджетного цикла, начиная с этапа планирования и завершая контролем за исполнением плана и принятием соответствующих управленческих решений в отношении руководителя ЦФО и всего коллектива. На современном этапе ДРОНД является статическим инструментом, а для управления нужны более оперативные данные, поэтому предлагается разрабатывать ДРОНД ГРБС (РБС, ПБС) с разбивкой первого года на кварталы, а по наиболее важным показателям — на месяцы. Решение о формировании перечня показателей для ежемесячного мониторинга нужно предоставить органам исполнительной власти субъекта (муниципалитета), которые могут решить эту задачу с учетом наиболее актуальных целей развития конкретного региона (муниципалитета).

Бюджеты доходов и расходов и движения денежных средств — основные бюджеты для информирования собственников и принятия решений в отношении всего

предприятия в целом. ДРОНДы субъектов (муниципалитетов) также содержат консолидированную информацию о деятельности соответствующих органов управления и должны быть основным инструментом БОР, но в настоящее время не отвечают этому требованию, т. к. не интегрированы с бюджетным процессом и недостаточно оперативны (формируются только ежегодно). Как показал анализ, на практике не реализована (или реализована чисто формально, для отчетности) ежегодная оценка эффективности исполнения ДРОНДов, и результаты не используются при распределении бюджетных ассигнований. Предлагается синхронизировать формирование ДРОНДов с формированием инструментов стратегического планирования (о чем уже сказано выше), закрепить в БК РФ процедуры их увязки с другими инструментами БОР (РРО, ОБАС, ВЦП, ДЦП и т. д.), а также встроить ДРОНД в бюджетный процесс субъектов (муниципалитетов), приняв соответствующие нормативные акты.

Распространение методов финансового менеджмента и применение инструментария бюджетирования коммерческих структур могут быть полезны для совершенствования БОР в части обоснования нормативов затрат на государственные (муниципальные) услуги и объема бюджетных ассигнований в целом на задание. Для этого нужно сформировать стандарт государственной (муниципальной) услуги. Эта задача аналогична задаче стандартизации бизнес-процессов в реальном секторе экономики и определяется двумя основными целями — повышением удовлетворенности получателей бюджетных услуг и снижением расходов на их финансирование (в децентрализованных финансах эта цель подчиненная по отношению к более общей — повышению маржинальной рентабельности услуги).

Очевидно, что цели разнонаправленные и в общественных финансах предполагают поиск компромисса — лучшего результата для получателей услуг при ограниченных финансовых возможностях бюджета. Для достижения двуединой цели должны быть решены следующие задачи:

— минимизация издержек (времени, транспортных расходов и иных ресурсов) получателя государственной услуги;

— минимизация затрат бюджетных средств за счет оптимизации действий исполнителей, повышения производительности труда и других факторов;

— оптимизация документооборота, связанного с оказанием государственной (муниципальной) услуги, в т. ч. минимизация количества документов, требуемых от получателя услуги;

— обеспечение возможности дистанционного оказания услуги с использованием интернет-технологий;

— закрепление в нормативной базе субъекта (муниципалитета) измеряемых требований к качеству и доступности государственной (муниципальной) услуги, а также ответственности должностных лиц за их обеспечение;

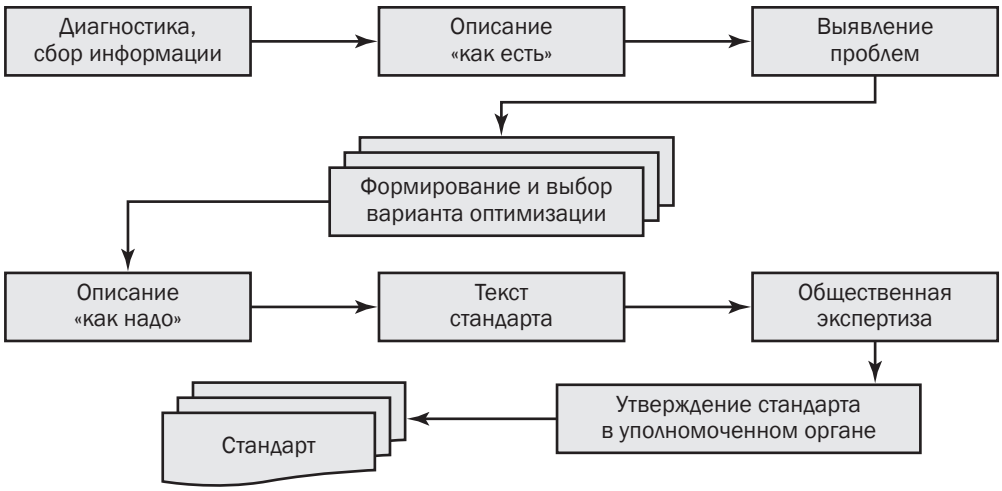
— мониторинг обратной связи с получателями государственной (муниципальной) услуги, обеспечение их прав на качественную и доступную услугу.

На этапе, предшествующем внедрению системы бюджетирования на предприятии, в ходе диагностики проводится описание бизнес-процессов «как есть», выявляются проблемы, разрабатываются варианты их решения, устраняются лишние звенья, дублируемые операции, исключается нецелесообразное визирование документов, оптимизируется документооборот в целом. На основе проведенного анализа формируется версия «как надо». Анализ предприятия путем построения модели в стандарте IDEF позволяет понять, как именно достигается результат деятельности предприятия: какие промежуточные работы необходимо выполнить; какие ресурсы (информационные, материальные, производственные, человеческие) нужны для выполнения каждого вида работ и всей деятельности в целом; как можно усовершенствовать деятельность организации.

На рис. 3 изображен универсальный алгоритм разработки стандарта государственной (муниципальной) услуги, отражающий опыт КСБУ, который можно рекомендовать публично-правовым образованиям. Структура и содержание стандарта определяются на региональном (местном) уровне, имеют существенные различия между собой и не отражают специфику субъекта (муниципалитета). Целесообразно утвердить единую структуру стандарта услуг для всех субъектов и муниципалитетов, что упростит решение этой проблемы и позволит сэкономить в масштабах страны немалые бюджетные средства. Стандарт услуг служит основой определения норматива затрат на услугу, ее полной стоимости и объема бюджетных ассигнований на государственное (муниципальное) задание для учреждения. Переход от финансирования сети учреждений по смете, при котором учитывался в основном фактор инфляции, к финансированию в зависимости от количества и качества оказанных услуг предполагает использование новых методических подходов к формированию стоимости услуги, в т. ч. адаптацию инструментов финансового менеджмента коммерческих структур.

Рисунок 3

Алгоритм разработки стандарта государственной (муниципальной) услуги



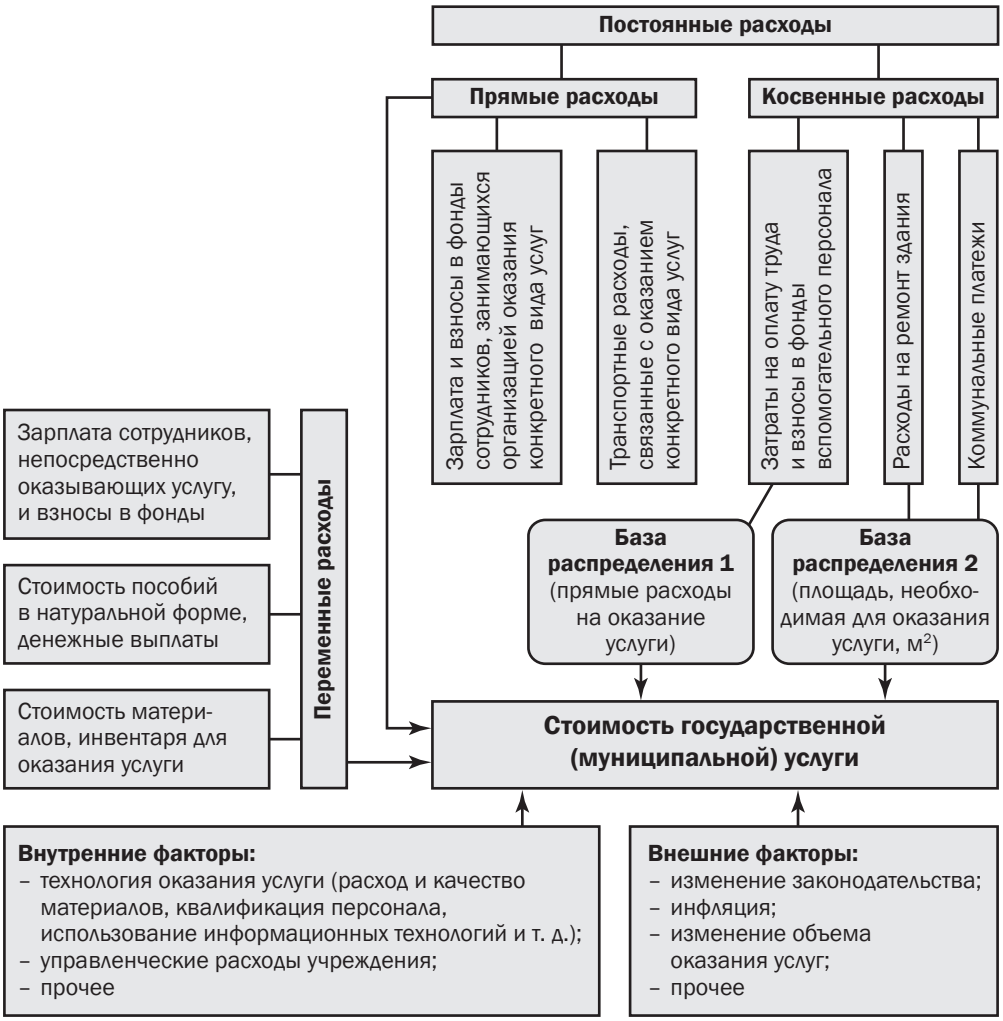
Источник: составлено автором.

На рис. 4 представлен разработанный автором алгоритм расчета стоимости государственной (муниципальной) услуги, в котором адаптирован маржинальный подход, широко используемый в коммерческом секторе. Все расходы, включаемые в стоимость государственной (муниципальной) услуги, сгруппированы в зависимости от их поведения при изменении объема оказания услуг (выделены переменные и постоянные), а также разделены на прямые (все переменные и часть постоянных) и косвенные (постоянные расходы, которые связаны с деятельностью учреждения в целом или с оказанием нескольких видов услуг). Схема алгоритма отражает частный случай, когда в составе косвенных расходов выделены две группы, каждая из которых имеет свою базу (базис, или драйвер) отнесения на услуги конкретного вида. Возможны ситуации, требующие применения большего числа драйверов, а также отнесения некоторых постоянных косвенных расходов не на все услуги. Адаптация алгоритма для расчета стоимости конкретной услуги предполагает использование описания процесса «как надо», сформированного при разработке стандарта. Стоимость государственной (муниципальной) услуги может изменяться под воздействием внешних и внутренних

факторов, в частности изменения законодательства, инфляционных процессов в экономике, в связи с развитием научно-технического процесса и совершенствованием технологии оказания услуги и др.

Рисунок 4

Алгоритм расчета стоимости государственной (муниципальной) услуги



Источник: составлено автором.

Преимущества предлагаемого алгоритма состоят в возможности более точно планировать расходы в соответствии с объемом государственной (муниципальной) услуги, контролировать удельные переменные расходы и работать над их сокращением на основе совершенствования технологии оказания услуги. При этом минимизация удельных переменных затрат не всегда целесообразна, должны соблюдаться и регулярно актуализироваться стандарты качества.

Еще одно важное преимущество — возможность контроля на уровне органов исполнительной власти региона (муниципалитета) за управленческими расходами (как за их суммой, структурой, долей в полной стоимости, так и за расходами по отдельным

статьям) учреждений, оказывающих бюджетные услуги, на основании данных о динамике по годам, сравнения расходов аналогичных учреждений, в т. ч. на одну услугу или другой показатель. По аналогии с гибким бюджетом в КСБУ предлагаемое структурирование затрат при формировании стоимости услуг позволит контролировать эффективность затрат с учетом реального объема.

Таким образом, развитие методологии бюджетирования в публично-правовых образованиях связано с использованием положительного опыта зарубежных стран по использованию нефинансовых показателей для оценки результатов программ, программной классификации расходов бюджетов, а также с адаптацией инструментария бюджетирования и финансового менеджмента сферы децентрализованных финансов.

Библиография

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах // Российская газета. — 2011. — 30 июня.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 815 «О порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал «Гарант». — Режим доступа: http://base.garant.ru/196471/.
3. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [Электронный ресурс] / Правовая система «Референт». — Режим доступа: http://www.referent.ru/1/155686.
4. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 (ред. от 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Правовая система «Референт». — Режим доступа: http://www.referent.ru/1/120081.
5. Афанасьев, М. П., Беленчук, А. А., Лавров, А. М. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 3.
6. Ефремов, А. А. Стратегическое планирование в субъектах Российской Федерации: проблемы регионального законодательства (на примере Воронежской области) [Электронный ресурс] / МОО «Информация для всех». — Режим доступа: http://www.ifap.ru/pr/2010/n100303a.rtf.
7. Лавров, А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы. — 2004. — № 3 — С. 9–14.
8. Kristensen, J. K. Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries. — Paris: OECD, 2002. — 176 с.

Ключевые слова:
инновации,
рыночная модель финансирования,
фондовая биржа, ликвидность

***А. А. Романов**, аспирант кафедры «Финансы» ГУМФ*
*(**e-mail: andrew.a.romanov@gmail.com**)*

Рыночная модель финансирования инноваций: дескриптивный анализ

Важная роль, которую играют инновации во всем мире, обусловлена необходимостью перехода от индустриального общества к информационному, в котором знания и новые технологии, лежащие в основе реальных конкурентных преимуществ, становятся основным фактором экономического развития. Исследования, проведенные в рамках подготовки инновационной стратегии Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), подчеркивают ключевую роль инноваций в процессе выхода стран из рецессии и обеспечении устойчивого экономического роста[1].

Несмотря на многочисленные факторы, оказывающие влияние на формирование инновационной экономики, ее неотъемлемый элемент — система финансирования инновационной деятельности.

Большинство экспертов единодушны во мнении, что экономика США наиболее эффективно способствует поощрению финансовых рисков, сопровождающих инновационную деятельность. «Американские предприниматели имели огромное преимущество перед своими зарубежными коллегами, так как в США даже компания, еще не показавшая убедительных результатов, имела возможность в один прекрасный день получить миллионы долларов от продажи своих акций на бирже. Именно эта возможность побуждает венчурных инвесторов закладывать фундамент новых компаний, когда риск провала наиболее велик»[2]. В результате своего развития США заняли лидирующее

---

[1] *Подробнее см.: Голт Ф. Инновационная стратегия ОЭСР: достижение новых ценностей // Форсайт. — 2009. — № 1 (9). — С. 16–28.*

[2] *Байндер Г. Бизнес по науке. Чему менеджерам стоит научиться у биотехнологов / Гордон Байндер, Филип Бэше; пер. с англ. Ю. Корнилович; под ред. А. Плошницы; Стокгольмская школа экономики. — М.: Манн, Иванов и Фербер, 2008. — С. 31–32.*

положение в инновационной сфере и явили миру так называемую рыночную модель финансирования инноваций, в основе которой лежит фондовый рынок.

Многие страны пытались перенять американский опыт, однако эффективность подобной политики зачастую была ниже ожиданий. Дело в том, что система финансирования инноваций, успешно функционирующая в одной стране, может быть полностью недееспособной в другой. Причина в том, что каждая страна, находясь на определенной стадии своего развития, представляет собой уникальное образование, в которое входит неповторимый набор формальных и неформальных институтов. Так, профессор А. А. Аузан подчеркивает, что национальная специфика институтов модернизации во многом определяется наличием в стране неформальных институтов и что «модернизацию следует понимать как проблему — прежде всего связанную с гармонизацией формальных и неформальных институтов»[3].

Выявление и сопоставление моделей финансирования инновационной деятельности способствует установлению причинно-следственных связей между инфраструктурой финансирования, институциональной средой, в рамках которой она функционирует, и степенью ее эффективности. Вместе с тем подобные модели во многом условны. Исследования демонстрируют, что на практике происходит комбинирование их отдельных элементов, и, скорее, можно говорить о доминировании в конкретной стране той или иной модели, чем о полной приверженности ей государства.

Подробный анализ факторов, способствующих успешному функционированию рыночной модели финансирования инноваций, необходим для определения способности экономики отдельной страны принять ее, а также для выявления условий, которые будут способствовать ее эффективному функционированию.

ВЕНЧУРНЫЙ КАПИТАЛ КАК ОСНОВА РЫНОЧНОЙ МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИННОВАЦИЙ

Реализация инновационных проектов сопряжена с высоким уровнем неопределенности. Это особенно актуально для молодых инновационных предприятий. У подобных организаций отсутствует история операционной деятельности, а их продукт зачастую обладает далеко не однозначным рыночным потенциалом. Так, по данным Ассоциации исследователей и производителей фармацевтической продукции США, из 5000 биотехнологических соединений, которые кажутся перспективными при исследованиях в лаборатории и на животных, лишь пять доходят до клинических испытаний, и только один из них попадает на рынок[4].

Кроме того, высокотехнологичные товары, созданные с активным использованием последних научных достижений, зачастую подвержены относительно быстрому устареванию и копированию конкурентами, в результате чего предприятиям не удается полностью использовать экономический потенциал своих инновационных разработок.

---

[3] *Аузан А. А. Модернизация как проблема: в поисках национальной формулы // Журнал новой экономической ассоциации. — 2010. — № 7. — С. 136.*

[4] *См.: Байндер Г. Бизнес по науке. Чему менеджерам стоит научиться у биотехнологов / Гордон Байндер, Филип Бэше; пер. с англ. Ю. Корнилович; под ред. А. Плошницы; Стокгольмская школа экономики. — М.: Манн, Иванов и Фербер, 2008. — С. 39–40.*

В силу обозначенных особенностей инновационных предприятий и производимой ими продукции субъектам традиционной системы финансирования, движимым исключительно рыночными мотивами, с их взглядом на риски и методы управления ими, как правило, трудно участвовать в финансовом обеспечении инновационной деятельности предприятий[5]. Поэтому финансирование новых производств зачастую осуществляется специализированными институциональными и неформальными инвесторами. Первые представлены венчурными инвесторами, а вторые — бизнес-ангелами[6].

Под венчурными инвестициями понимают форму финансирования, основанную на долевом участии в финансируемой компании и используемую инвесторами, которые нередко вместе с капиталом предоставляют свои знания и умения компаниям, обладающим значительным потенциалом роста. При этом доступ к деловым связям и стратегические рекомендации, сопровождающие венчурные инвестиции, зачастую представляют не меньшую ценность для начинающих инновационных компаний, чем само финансирование.

В отличие от типичного кредитора, например банка, венчурный инвестор и бизнес-ангел не имеют никаких гарантий при осуществлении инвестиций, однако обладают при этом отдельными правами, обусловленными наличием в их распоряжении определенной доли в финансируемой компании (как правило, от 5 до 50 %).

Несмотря на появление в США в 1946 г. первой венчурной компании, активное развитие венчурной индустрии в этой стране обычно связывают с принятием в 1958 г. Акта об инвестиционном финансировании малого бизнеса (Small Business Investment Company — SBIC). Данный документ инициировал процесс лицензирования частных инвестиционных фондов, желающих осуществлять финансирование компаний малого и среднего бизнеса и участвовать в их управлении. С тех пор венчурный капитал стал выступать в качестве полноправного посредника между традиционными источниками финансирования и новыми инновационными компаниями.

ФОНДОВЫЙ РЫНОК — КЛЮЧЕВОЙ ЭЛЕМЕНТ ИНФРАСТРУКТУРЫ ВЕНЧУРНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Один из этапов венчурного инвестирования — выход из инвестиций (*exit*), т. е. продажа доли инвестора в компании. Данная стадия должна обеспечить инвестору получение дохода, соизмеримого с тем уровнем риска, который он принял на себя в процессе финансирования данной фирмы. Кроме того, успешный выход из инвестиций позволяет венчурным компаниям мобилизовать капитал для осуществления новых вложений, способствуя тем самым формированию цикличности процесса инвестирования в инновационные проекты.

Несмотря на то, что имеется довольно много способов выхода из инвестиций — первичное размещение акций (IPO), приобретение компании целевым инвестором

---

[5] *В мировой практике данная ситуация носит название «financial exclusion» — исключение ряда фирм из сферы деятельности финансового сектора.*

[6] *Инвестиции бизнес-ангелов, как правило, характеризуются меньшим размером и осуществляются на более ранних этапах развития инновационных компаний, зачастую предшествуя финансированию со стороны институциональных венчурных инвесторов.*

(*acquisition или trade sale*), обратный выкуп (*buy-back*) или списание (*write-off*), — наиболее привлекательны из них первичное размещение акций и приобретение компании целевым инвестором[7]. Успешному прохождению инновационных компаний по данным маршрутам выхода (*exit routes*) во многом способствуют развитые специализированные фондовые биржи. Речь идет именно о специализированных торговых площадках, поскольку, ввиду особенностей инновационных компаний, рынок, на котором обращаются их акции, требует более мягкого регулирования[8].

Модель финансирования инновационной деятельности, в основе которой лежит фондовый рынок, получила название рыночной (далее — рыночная модель). В некоторых исследованиях, вследствие географии своего распространения, она именуется американской[9] или англо-американской[10], в других же, из-за своей базовой составляющей, — фондовой[11].

Рыночная модель характерна прежде всего для США, Великобритании и Канады. В последние несколько десятилетий она получила распространение в Израиле, а также во многих странах континентальной Европы. В частности, «во второй половине 1990-х годов к этой модели все больше склоняются Бельгия и скандинавские страны, особенно Швеция и Финляндия»[12].

Классический пример успешного участия фондового рынка в процессе финансирования инноваций — деятельность американского внебиржевого рынка ценных бумаг National Association of Securities Dealers Automated Quotation (NASDAQ). Данная площадка стала наиболее надежным и широко используемым каналом выхода из инвестиций в инновационные компании и существенно способствовала развитию сферы венчурного финансирования в США. Так, с момента создания в 1971 г., NASDAQ превзошел все остальные биржи США по числу IPO и стал самым успешным вторичным рынком ценных бумаг в странах ОЭСР. На пике деятельности NASDAQ в 1999 г. на нем в листинге находилось 4829 компаний, а их рыночная капитализация составляла 56,5 % ВВП США[13].

По данным Национальной ассоциации венчурного капитала США и аналитического центра Global Insight, американские компании, финансируемые за счет венчурного капитала в период с 1970 по 2005 гг., создали 10 млн рабочих мест, а их доходы превысили $2,1 трлн. Сейчас в этих фирмах занято 9 % работников частного сектора США и создается 16,6 % ВВП страны[14].

---

[7] *См.: Financing Innovative Development: Comparative Review of the Experiences of UNECE Countries in Early-Stage Financing. United Nations Economic Commission for Europe. 2007. New York and Geneva. — P. 34.*

[8] *См.: Policy Options and Instruments for Financing Innovation: A Practical Guide to Early-Stage Financing. United Nations Economic Commission for Europe. 2009. New York and Geneva. — P. 49.*

[9] *См.: Михалевский В. Л. Финансовый механизм инновационного развития: дис. ... к. э. н. — М., 2007. — С. 62.*

[10] *См.: Юданов Ю. Многообразие европейских предпринимательских моделей // Мировая экономика и международные отношения. — 2003. — № 12. — С. 26–34.*

[11] *См.: Райская Н. Н., Сергиенко Я. В., Френкель А. А. Фондовый рынок в системе финансирования инвестиций и инноваций // Мировая экономика и международные отношения. — 2007. — № 11. — С. 30.*

[12] *Юданов Ю. Многообразие европейских предпринимательских моделей // Мировая экономика и международные отношения. — 2003. — № 12. — С. 27.*

[13] *См.: Baygan G. Venture Capital Policy Review: United States, OECD Science, Technology and Industry Working Papers. 2003. OECD. Paris. — P. 20.*

[14] *См.: Venture Impact — The Economic Importance of Venture Capital Backed Companies to the U.S. Economy, Third Edition. NVCA. 2007. Arlington — P. 4–5.*

Распространение рыночной модели в Европе привело к появлению в странах данного региона новых биржевых площадок, специализирующихся на торговле акциями высокотехнологичных компаний. Подобные торговые системы создаются, как правило, при крупнейших биржах и носят название «параллельных рынков» или «рынков роста». Так, в 1995 г. в рамках Лондонской фондовой биржи была организована специализированная площадка Alternative Investment Market (AIM). Впоследствии аналогичные сегменты появились и в ряде стран континентальной Европы.

Биржевые сегменты для акций высокотехнологичных компаний в европейских странах

Страна	Наименование	Год образования
Великобритания	Alternative Investment Market	1995
Франция	Nouveau Marché	1996
Германия	Neuer Markt	1997
Бельгия	New Market	1997
Италия	Nuovo Mercato	1999

Источник: составлено автором.

Вместе с тем, как показал опыт, многие из данных биржевых площадок не смогли достичь поставленных перед ними целей. Дело в том, что фондовый рынок, лежащий в основе финансовой инфраструктуры рыночной модели, должен быть приспособлен к финансированию малых и молодых инновационных предприятий. Речь прежде всего идет о доступности условий размещения на бирже акций (*listing requirements*) новых инновационных компаний, а также о должном уровне ликвидности вторичного рынка акций (*trading liquidity*).

Ликвидность представляет собой «способность рынка воспринимать существенное увеличение количества предлагаемых к торговле акций с относительно небольшой ценовой корректировкой»[15]. Данный термин аналогично трактуется и в случае уменьшения количества ценных бумаг, представленных на рынке, т. е. в случае их покупки[16]. Таким образом, ликвидный рынок позволяет венчурным инвесторам и бизнес-ангелам продавать свои доли в финансируемых компаниях, не вызывая при этом существенного падения цен на акции этих компаний.

Уровень ликвидности фондового рынка определяется его размером, который, в свою очередь, зависит от количества зарегистрированных на бирже ценных бумаг, а также инвестиционных банков и компаний, оказывающих финансовые услуги частным и институциональным инвесторам. Важное условие достижения должного уровня ликвидности фондового рынка — высокая предпринимательская активность в стране. Например, первая попытка Германии организовать в 1987 г. фондовую биржу

[15] *Ивина Л. В., Воронцов В. А. Венчурный бизнес. Толковый словарь труднопереводимых англоязычных терминов. — М.: Финансы и статистика; Финансовый контроль, 2006. — С. 94.*

[16] *См.: Policy Options and Instruments for Financing Innovation: A Practical Guide to Early-Stage Financing. United Nations Economic Commission for Europe. 2009. New York and Geneva. — P. 50.*

для высокотехнологичных компаний (Geregelter Markt — регулируемый рынок) закончилась неудачей из-за свойственной для Германии того времени предпринимательской апатии. Когда же в обстановке предпринимательской активности была создана специализированная фондовая биржа Neuer Markt, она оказалась более успешной и предоставила возможность многим начинающим высокотехнологичным компаниям мобилизовать капитал[17].

Жесткие требования к регистрации или к отчетности компаний — серьезное препятствие для размещения их акций на бирже. Так, например, в Канаде нормативная среда, регламентирующая процесс обращения ценных бумаг, существенно затрудняет развитие вторичного рынка акций молодых компаний. Местные нормы предусматривают жесткие требования в отношении условного депонирования (*escrow requirements*) и раскрытия информации (*disclosure requirements*), а также ограничения на перепродажу (*resale restrictions*), что повышает затраты на IPO и делает фондовый рынок менее привлекательным механизмом для выхода из инвестиций[18].

Кроме того, зачастую различия в регулировании и в системах торгов не позволяют зарубежным компаниям размещать свои акции на национальном фондовом рынке. Это особенно актуально, когда количество внутренних инвесторов невелико. Так, недостаточная ликвидность многих европейских биржевых площадок объясняется фрагментарностью фондовых рынков, которые функционируют по разным правилам, применяют различные требования в отношении листинга и отчетности, а также различные системы торгов[19].

Еще одна отличительная особенность рыночной модели — развитая система институциональных инвесторов (прежде всего пенсионных фондов и страховых компаний), обеспечивающих долгосрочными ресурсами венчурные фонды. Непременные условия успешного выполнения институциональными инвесторами своих функций — наличие национальной системы норм, регулирующей их деятельность, а также благоприятный режим налогообложения. Так, США, снизив в 1978–1979 гг. налог на доходы с капитала и сняв ограничение на участие пенсионных фондов в финансировании венчурных компаний, стали бесспорными лидерами в данном направлении. В итоге 42 % капитала американских венчурных фондов сформировано за счет средств пенсионных фондов, в то время как в Европе данный показатель находится на уровне 24 %[20].

Одно из основных условий эффективного участия фондового рынка в финансировании инновационных компаний — адекватная законодательная и правоприменительная среда. В частности, должны быть созданы эффективные системы определения и защиты прав собственности (в т. ч. интеллектуальной) и механизмы принуждения

---

[17] *См.: Becker R., Hellmann T. The Genesis of Venture Capital — Lessons from the German Experience. CESifo Working Paper No. 883. 2003. Stanford. — P. 36–37.*

[18] *См.: Policy Options and Instruments for Financing Innovation: A Practical Guide to Early-Stage Financing. United Nations Economic Commission for Europe. 2009. New York and Geneva. — P. 52.*

[19] *См.: Fulfilling the Promise of Venture-backed High Potential Companies: Why we need to fix Small Cap Markets in Europe. EVCA High Tech Committee. 2005. Zaventem. — P. 4.*

[20] *См.: Financing Innovative Development: Comparative Review of the Experiences of UNECE Countries in Early-Stage Financing. United Nations Economic Commission for Europe. 2007. New York and Geneva. — P. 21.*

исполнения контрактных обязательств (*enforcement mechanisms*). Рынки могут эффективно функционировать только там, где обеспечен высокий уровень защиты собственности и исполнения законов.

Вместе с тем, как показывает опыт Израиля, эффективность национального фондового рынка не является обязательным условием успешного развития венчурного капитала. Так, свободный доступ израильских компаний в 1990-е гг. на NASDAQ стимулировал развитие сферы венчурного финансирования в стране, позволив венчурным компаниям выйти из ранее осуществленных инвестиций. В январе 2007 г. на NASDAQ было зарегистрировано 67 израильских компаний, в то время как компаний из европейских стран — только 51[21]. В результате именно США и Израиль считаются странами с наиболее развитой индустрией венчурного капитала[22]. Таким образом, степень вовлеченности фондового рынка в финансирование инновационного развития страны определяется его доступностью, а не месторасположением.

Основной недостаток рыночной модели — ее неустойчивость, которая проявляется прежде всего в том, что данная модель создает среду, способствующую формированию пузырей на рынке акций. Классический пример — пузырь на рынке акций высокотехнологичных компаний, получивший название dot-com bubble. Следствием его формирования стал разразившийся осенью 2000 г. кризис акций информационно-телекоммуникационного сектора, в результате которого рыночная стоимость компаний, составляющих «новую экономику», упала в среднем на 60 %. Это падение было продолжительным. Так, на начало 2008 г. индексы рынка NASDAQ составили менее половины от ранее достигнутых максимумов.

Вместе с тем существует мнение, что «перегрев» рынка акций и следующее за ним формирование пузыря — неотъемлемые элементы любого значимого этапа инновационного развития (технологической революции). Так, известный специалист в области технологического развития К. Перес следующим образом описывает процесс функционирования финансового капитала в рамках технологической революции: «Одна часть денег попадает в новые отрасли промышленности, другая направляется на развитие новой инфраструктуры, третья — на модернизацию всех существующих отраслей, но большая часть денег лихорадочно вращается на рынке, делая новые деньги, что приводит к вздутию цен на активы и создает атмосферу азарта внутри постоянно растущего пузыря. В итоге он обязан лопнуть, но, когда это происходит, перемены уже произошли. Выросли новые отрасли промышленности, образовалась новая инфраструктура...»[23].

Итак, фондовый рынок, лежащий в основе рыночной модели, позволяет инновационным компаниям получить доступ к дополнительному капиталу, а венчурным инвесторам и бизнес-ангелам — осуществить выгодный выход из инвестиций.

---

[21] *См.: Лебре Э. Чему мы еще можем поучиться у Кремниевой долины. — М.: ООО «Корпоративные издания», 2010. — С. 176.*

[22] *См.: Policy Options and Instruments for Financing Innovation: A Practical Guide to Early-Stage Financing. United Nations Economic Commission for Europe. 2009. New York and Geneva. — P. 49.*

[23] *Перес К. Технологические революции и финансовый капитал. Динамика пузырей и периодов процветания / Карлота Перес; пер. с англ. Ф. В. Маевского. — М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2011. — С. 25.*

В то же время рыночная модель успешно функционирует далеко не во всех странах. Способность рынка ценных бумаг содействовать развитию инновационного бизнеса во многом определяется состоянием законодательства и уровнем ликвидности рынка. Там, где экономическая среда не отвечает необходимым требованиям, курсы акций волатильны, а сами рынки больше способствуют финансовым спекуляциям, нежели долгосрочным инвестициям.

Библиография

1. Байндер, Г. Бизнес по науке. Чему менеджерам стоит научиться у биотехнологов / Гордон Байндер, Филип Бэше; пер. с англ. Ю. Корнилович; под ред. А. Плошницы; Стокгольмская школа экономики. — М.: Манн, Иванов и Фербер, 2008. — 272 с.
2. Ивина, Л. В., Воронцов, В. А. Венчурный бизнес. Толковый словарь труднопереводимых англоязычных терминов. — М.: Финансы и статистика; Финансовый контроль, 2006. — 232 с.
3. Лебре, Э. Чему мы еще можем поучиться у Кремниевой долины. — М.: ООО «Корпоративные издания», 2010. — 216 с.
4. Перес, К. Технологические революции и финансовый капитал. Динамика пузырей и периодов процветания / Карлота Перес; пер. с англ. Ф. В. Маевского. — М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2011. — 232 с.
5. Рогова, Е. М. Венчурный менеджмент: учеб. пособие / Е. М. Рогова, Е. А. Ткаченко, Э. А. Фияксель; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2011. — 440 с.
6. Аузан, А. А. Модернизация как проблема: в поисках национальной формулы // Журнал новой экономической ассоциации. — 2010. — № 7. — С. 136–137.
7. Голт, Ф. Инновационная стратегия ОЭСР: достижение новых ценностей // Форсайт. — 2009. — № 1 (9). — С. 16–28.
8. Райская, Н. Н., Сергиенко, Я. В., Френкель, А. А. Фондовый рынок в системе финансирования инвестиций и инноваций // Мировая экономика и международные отношения. — 2007. — № 11. — С. 30–35.
9. Юданов, Ю. Многообразие европейских предпринимательских моделей // Мировая экономика и международные отношения. — 2003. — № 12. — С. 26–34.
10. Михалевский, В. Л. Финансовый механизм инновационного развития: дис. ... к. э. н. — М., 2007. — 178 с.
11. Baygan, G. Venture Capital Policy Review: United States, OECD Science, Technology and Industry Working Papers. 2003. OECD. Paris. — 23 p.
12. Baygan, G. Venture Capital: Trends and Policy Recommendations, OECD Science, Technology and Industry Working Papers. 2003. OECD. Paris. — 29 p.
13. Becker, R., Hellmann, T. The Genesis of Venture Capital — Lessons from the German Experience. CESifo Working Paper No. 883. 2003. Stanford. — 46 p.
14. Financing Innovative Development: Comparative Review of the Experiences of UNECE Countries in Early-Stage Financing. United Nations Economic Commission for Europe. 2007. New York and Geneva. — 118 p.
15. Fulfilling the Promise of Venture-backed High Potential Companies: Why we need to fix Small Cap Markets in Europe. EVCA High Tech Committee. 2005. Zaventem. — 12 p.
16. Policy Options and Instruments for Financing Innovation: A Practical Guide to Early-Stage Financing. United Nations Economic Commission for Europe. 2009. New York and Geneva. — 62 p.
17. Venture Impact — The Economic Importance of Venture Capital Backed Companies to the U.S. Economy, Third Edition. NVCA. 2007. Arlington. — 24 p.

Ключевые слова:
нефте- и газодобывающие компании,
налоговое регулирование,
налог на добычу полезных ископаемых,
налог на дополнительный доход

***М. А. Моисеева**, руководитель Центра макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ ГУМФ*
*(**e-mail: m.a.moiseeva@gmail.com**)*
***И. Е. Войшвилло**, к. э. н.,*
вед. науч. сотр. Центра макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ ГУМФ
*(**e-mail: IVoishvillo@nifi-abik.ru**)*
***Н. С. Милоголов**, науч. сотр. Центра макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ ГУМФ*
*(**e-mail: mitrasing@gmail.com**)*

Налогообложение добычи нефти и газа: тенденции развития

Минерально-сырьевой комплекс, и в частности входящие в него предприятия по добыче нефти и газа, играет значительную роль в экономике России. Во-первых, нефте- и газодобывающие компании являются крупнейшими налогоплательщиками. Во-вторых, их налоги и инвестиции в другие отрасли могли бы быть важным источником средств на модернизацию отечественной промышленности и социальной сферы. В-третьих, в обозримой перспективе экономическая и геополитическая позиция России в мире будет по-прежнему в значительной степени определяться количеством, качеством и стоимостью извлекаемого из ее недр минерального сырья.

Финансовые результаты деятельности нефтяной отрасли — основная база для формирования платежного баланса и поддержания курса национальной валюты. По мнению экспертов Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП), именно добывающим производствам промышленность обязана и зафиксированным выходом на докризисные объемы в 2011 г., и инвестициями, превышающими прежние значения, а также рентабельностью немного ниже докризисной. Подсчеты специалистов Центра структурных исследований Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара (ЦСИ ИЭП) подтверждают этот вывод: добывающие производства в январе–июле 2011 г. на 4 % обогнали уровень 2008 г., в то время как обрабатывающие отстают на 10 %.

Кроме того, нефтяной отрасли соответствует один из максимальных инвестиционных мультипликаторов, прежде всего за счет того, что более 94 % используемого в нефтегазовой отрасли оборудования и материалов — отечественного производства[1]. Таким образом, в России доходы бюджета напрямую связаны с эффективностью работы предприятий нефтегазовой отрасли. С другой стороны, на эффективность их деятельности существенное влияние оказывает государственная политика регулирования отрасли, в т. ч. налоговая.

Однако на фоне ухудшения в России условий добычи нефти и газа для поддержания высокой эффективности деятельности предприятий в будущем необходима реализация ряда мер государственной политики, в т. ч. по оптимизации налогообложения. В целях определения направлений государственной налоговой политики был проведен сравнительный анализ особенностей налогообложения предприятий по добыче нефти и газа в разных странах.

НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕФТЕГАЗОВОГО СЕКТОРА В РЕСУРСОДОБЫВАЮЩИХ СТРАНАХ МИРА

Для сравнительного анализа были выбраны как высоко развитые в экономическом отношении нефтегазодобывающие страны (США, Норвегия, Канада), так и развивающиеся, в т. ч. Бразилия из стран БРИК, Саудовская Аравия, входящая в группу ОПЕК, и Азербайджан из СНГ (краткие результаты анализа представлены в табл. 1).

Система налогов в **США** носит комплексный и многоуровневый характер, причем налоги взимаются как на федеральном уровне, так и на уровне штатов, а в некоторых случаях и муниципалитетами. Ставки этих налогов, а также перечень самих природных ресурсов как объектов налогообложения варьируются в зависимости от законодательства конкретного штата.

Налогообложение нефтедобычи в США в общем виде можно свести к следующим видам налогов.

За право разработок месторождений минерального сырья взимаются рентные платежи — роялти. Они устанавливаются, как правило, в процентном отношении к объему добычи или валовых поступлений от реализации добываемого сырья и отчисляются в пользу землевладельца (собственника недр). По существу, роялти — фиксированный налог с каждого барреля добытой нефти в пользу землевладельца. Ставки роялти составляют 12,5–30 % при добыче на суше в зависимости от договора; 18,75 % — при добыче вне суши, но на территории США; 12,5 % — для выработанных месторождений. Строго говоря, рентные платежи не являются частью налоговой системы. Однако в данной статье анализируется зарубежный опыт их начисления, т. к. в России рентный доход государство изымает, используя систему налогов и сборов.

Текущие арендные платежи, ежегодная плата за пользование арендуемыми участками (рентал с) устанавливаются в зависимости от площади и местоположения арендуемого участка, а также от цели и срока аренды. В среднем они составляют около $10 за акр в год и выплачиваются ежегодно для сохранения права аренды.

---

[1] *См.: Доклад С. И. Шматко по вопросу Генеральной схемы развития нефтяной отрасли на период до 2020 года (28 октября 2010 г.) / EnergyFuture.RU (http://energyfuture.ru/doklad-s-i-shmatko-po-voprosu-generalnoj-sxemy-razvitiya-neftyanoj-otrasli-na-period-do-2020-goda).*

Помимо роялти и рентал нефтедобывающие компании уплачивают бонусы — разовые платежи за пользование недрами при наступлении событий, определенных в полученной лицензии или в соглашении с собственником земли (обычно в случае разработки высокоэффективного месторождения). В США сумма бонусов за пользование природными ресурсами достаточно велика: в отдельные годы она составляет до 25 % нефтяных поступлений в федеральный бюджет, тогда как на арендные платежи, роялти и прочие налоги приходятся остальные 75 %. Если добыча ведется не на государственной земле, то вместо части налогов нефтедобывающая компания перечисляет арендную плату собственнику участка.

Подоходный налог уплачивается корпорациями при наличии положительной разницы между выручкой от реализации продукции и утвержденными затратами и вычетами. Его величина устанавливается губернаторами штатов и обычно варьируется в пределах от 0 до 12 % дохода компании.

Налог на прибыль — основной федеральный налог, ставка которого составляет 35 %. База налога на прибыль уменьшается на суммы амортизации, издержки, связанные с истощением ресурсов, разведкой, расходами на развитие, НИОКР и т. д.

Все эти налоги реализуются как сложная, со множеством скидок и льгот, многовариантная система, направленная на стимулирование максимального извлечения остаточных запасов нефти при строгих условиях соблюдения антимонопольного законодательства. Последнее гарантирует минимальные ставки и льготное налогообложение практически по всем налогам для малых независимых нефтедобывающих компаний.

Налоговая скидка на истощение недр была впервые введена Конгрессом США в 1918 г., в 1989 г. она была увеличена и условия ее применения были расширены. Эта льгота представляет собой полное освобождение от налогов определенной доли прибыли: на ранней стадии разработки, т. е. при малом истощении запасов нефти, она меньше, а на поздней стадии, в первую очередь при применении методов увеличения нефтеотдачи пластов, больше. Привилегией скидки с облагаемого дохода на истощение недр пользовались и пользуются главным образом мелкие нефтяные компании.

В США существует законодательно закрепленное определение малодебитной скважины, которое периодически пересматривается в сторону уменьшения дебитов. Ряд компаний эксплуатирует скважины, добыча из которых составляет около 1 барр./сут., поэтому во многих расчетах реальная среднесуточная добыча принимается равной примерно 2,2 барр. Однако даже при этих льготных условиях эксплуатация многих малодебитных скважин в стране стала нерентабельной.

С целью поддержания добычи из маргинальных скважин и поощрения нового бурения в 1995 г. Конгресс США принял Закон «О добыче и сохранении отечественных нефти и газа», предоставивший ряд дополнительных налоговых льгот и скидок. Были существенно увеличены перечень и размеры льготных вычетов в отношении роялти и минимального налогооблагаемого дохода; реформирована как по величине, так и по объектам скидка на истощение недр; расширен перечень вычитаемых затрат; введены дополнительные стимулы для повышения извлечения нефти и др[2].

---

[2] *См.: Зарубежный опыт поддержки малого предпринимательства (на примере США и Канады) / НефтьГазПраво (http://journal.oilgaslaw.ru/free/assoneft6-2005.shtml).*

Для решения проблемы оптимизации налогообложения нефтегазовой отрасли в **Норвегии** также используется сложная многоуровневая система. После начала разработки первых нефтегазовых месторождений на норвежском участке Северного моря к их освоению были допущены только три компании — Statoil, Norsk Hydro и Saga Petroleum. Главная из них — государственная нефтяная компания Statoil, участник большинства проектов по разработке месторождений в Северном море.

В связи с чрезвычайной рентабельностью нефтегазовой деятельности норвежский Закон «О налогообложении подводных нефтегазовых месторождений» в дополнение к обычному подоходному налогу ввел так называемый специальный налог. Ставка подоходного налога — 28 %, ставка специального — 50 %[3].

Компании, работающие на шельфе, производят выплаты за добычу (роялти) и за размер лицензионного участка. Роялти со временем потеряло свое практическое значение, поскольку его размер зависел от глубины моря в месте разработки месторождения. По мере освоения новых участков морская глубина в местах их расположения неизбежно увеличивается, поэтому в 2006 г. выплаты роялти полностью прекратились.

Цель взимания платы за размер лицензионного участка — эффективная эксплуатация контрактной площади и стимулирование возврата неиспользованных площадей государству. Возвращенные площади могут стать предметом разведки и добычи нефти и газа другими компаниями.

Сбор за выброс углекислого газа взимается в целях охраны окружающей среды и начисляется в зависимости от объемов сжигаемых газа и нефти.

Государственный контроль нефтяной отрасли в Норвегии осуществляется не только через владение акциями компании Statoil. Государство также выступает в качестве владельца долей в лицензиях на добычу нефти и газа через институт так называемого государственного прямого финансового участия. Раньше государственное участие составляло не менее 50 % по каждой лицензии, но в последние годы доля государства существенно уменьшилась.

Канадская ассоциация производителей нефти представляет 140 нефтегазовых компаний. При этом в **Канаде** около трети всего объема нефти добывается малыми компаниями (юниорами), в первую очередь частными, количество которых достигает нескольких тысяч. Уникальный государственный механизм, активно стимулирующий их деятельность, — предоставленная им возможность переадресации акций. Компании имеют право передать налоговые вычеты, связанные с издержками на разведку и освоение месторождений, инвесторам, которые приобрели их акции. Мелкие компании активно пользуются этим механизмом для привлечения акционерного капитала с целью финансирования производственной деятельности и увеличения собственных фондов.

В свою очередь, инвесторы имеют право воспользоваться 100 % вычетов из собственного налога от стоимости этих акций и получают прибыль в случае эффективной деятельности малой горной компании. Значительная доля деятельности небольших

---

[3] *См.: Крылов Т. Освоение российского шельфа: государство и нефтяные компании, объединяйте усилия! / Oil & Gas Eurasia (http://www.oilandgaseurasia.ru/articles/p/141/article/1503/).*

предприятий по разведке и разработке месторождений в стране финансируется за счет акций с переадресацией. Аналогичные механизмы для поддержки малых предприятий эффективно работают и на уровне провинций[4].

Основные положения налоговой системы **Бразилии** прописаны в Конституции 1998 г. В соответствии с ней налоги могут быть установлены как федеральным правительством, так и администрациями штатов и муниципалитетов. В этом заключается особенность основного закона Бразилии, который гарантирует право налогового нормотворчества всем субъектам федерации.

В сфере нефтегазодобычи налоговое законодательство предусматривает уплату налога с прибыли предприятия. Налог на прибыль взимается со всех предприятий по ставке 24 %, а с компаний, чья прибыль превышает 240 тыс. реалов в год, — по ставке 34 %.

Кроме того, все предприятия отрасли заключают с государством один из двух типов договора: соглашение о разделе продукции или договор концессии. Остальные платежи в бюджет, такие как подписной бонус, роялти, процентные отчисления за участие в договоре концессии, плата за аренду земли, отчисления от стоимости добытой нефти, по-разному исчисляются в зависимости от вида договора с государством.

В рамках договора концессии аукцион выигрывает компания, предложившая государству наибольший подписной бонус, т. е. единовременный платеж, который должен быть не меньше цены, установленной Национальным нефтяным агентством.

По соглашению о разделе продукции (СРП) аукцион выигрывает та компания, которая предложит наибольшее количество нефти государству. Введенную в 2010 г. систему СРП планируют использовать в будущем для эксплуатации стратегических месторождений.

Компании также платят роялти. Если они участвуют в договоре концессии, то ставка составляет 5–10 % от стоимости добытой нефти. Если они участвуют в СРП, то ставка зависит от количества нефти, которое компания, выигравшая аукцион, обязалась поставлять государству.

Только участники договора концессии отчисляют проценты за участие и платят за аренду земли. Процентные отчисления за участие составляют 10–40 % выручки от основной деятельности, уменьшенной на налоги, расходы на разведку, амортизацию и операционные расходы. Плата за аренду исчисляется по прогрессивной таблице по ставкам от 10 до 5000 реалов за км^2.

Средства от уплаты бонусов подписания[5] и рентал практически полностью поступают в федеральный бюджет. Основная часть налогов поступает в распоряжение властей штатов и муниципалитетов, на территории которых находятся месторождения или производственные объекты по обслуживанию процесса добычи[6]. Такая система налогообложения имеет свои положительные стороны, поскольку субъекты федераций получают широкие полномочия в плане расходования полученных финансовых ресурсов.

---

[4] *См.: Зарубежный опыт поддержки малого предпринимательства (на примере США и Канады) / НефтьГазПраво (http://journal.oilgaslaw.ru/free/assoneft6-2005.shtml).*

[5] *Бонус подписания — это разовая выплата государству при подписании договора.*

[6] *См.: Муслимов Р. Х. Особенности разведки и разработки нефтяных месторождений в условиях рыночной экономики: учебное пособие. — Казань: Фэн, 2009.*

Саудовская Аравия обладает четвертью доказанных мировых запасов нефти и является ее крупнейшим мировым производителем. Государственный бюджет страны на 75 % формируется за счет доходов от экспорта нефти.

Налогообложение нефтегазового сектора Саудовской Аравии основывается на налоге на прибыль корпорации и системе договоров концессии. Ставка налога на прибыль нефтяных компаний составляет 85 %, газовых — 30 %, в то время как для остальных компаний ставка налога на прибыль — всего 20 %. Ставка роялти определяется в каждом конкретном договоре концессии[7]. Примечательно, что Саудовская Аравия входит в десятку стран с самыми простыми системами налогообложения.

Привлечение иностранных инвестиций стимулируется снижением налоговых ставок. В апреле 2000 г. было введено новое законодательство, которое уменьшило налогообложение для иностранных инвесторов с 45 до 30 %, а также гарантировало им юридическую защиту от экспроприации. До этого зарубежные компании были ограничены 49 % долей участия в различного рода проектах[8].

Однако в целом систему налогообложения в Саудовской Аравии можно охарактеризовать как протекционистскую и направленную на поддержание уровня жизни населения и защиту интересов национальных коммерческих структур.

В **Венесуэле** с 1999 г. нефтяная промышленность находится под полным государственным контролем. Национальная нефтяная компания Венесуэлы Petroleos de Venezuela (PdVSA) обеспечивает около половины доходов правительства и 80 % экспортной выручки страны. Начиная с 2005 г., Венесуэла повысила налог на добычу для иностранных фирм с 16,6 до 30 %, а в 2007 г. национализировала все частные нефтяные проекты[9]. В совместных проектах иностранным компаниям оставлена лишь миноритарная доля. В 2009 г. было установлено, что в случае, когда добыча нефти экономически нерентабельна, ставка сокращается до 20 %. В остальных случаях она доходит до 33,3 % от стоимости добытой сырой нефти[10].

В связи с ростом мировых цен на нефть парламент принял закон о введении специального налога на сверхприбыль для развития социальной сферы. Согласно принятому закону, при стоимости барреля нефти от $70 до $100 отчисления составляют 50 %, а если стоимость нефти превышает $100/барр., то налог повышается до 60 %[11]. Специальный налог позволит дополнительно ежегодно собирать с государственной нефтяной компании PdVSA и иностранных компаний до $9 млрд. По мнению президента страны, новый налог является справедливой мерой, поскольку сверхприбыли нефтяных компаний от роста цен на нефть не являются следствием вложения дополнительных финансовых или трудовых затрат.

---

[7] *См.: Global oil and gas tax guide 2011 / The Ernst & Young (http://www.ey.com/GL/en/Industries/Oil---Gas/The-Ernst---Young-global-oil-and-gas-tax-guide-2011).*

[8] *См.: Касаев Э. О. Саудовская Аравия и нефть — вместе навсегда / Институт Ближнего Востока (http://www.iimes.ru/rus/stat/2009/25-08-09a.htm#top).*

[9] *См.: Добронравин Н. А. Нефть, газ, модернизация общества / Под общ. ред. Н. А. Добронравина, О. Маргания. — СПб.: Экономическая школа ГУ-ВШЭ, 2008.*

[10] *См.: Global oil and gas tax guide 2011 / The Ernst & Young (http://www.ey.com/GL/en/Industries/Oil---Gas/The-Ernst---Young-global-oil-and-gas-tax-guide-2011).*

[11] *См.: Николаев Ю. В Венесуэле вводится нефтяной налог на сверхприбыль / Polpred.com (http://www.polpred.com/?ns=1&ns_id=114232).*

Хотя правительство Венесуэлы активно пытается перераспределять доходы от нефтегазового сектора на социальные цели, но оно практически не использует их для развития экономики страны, ее диверсификации или новых инвестиций в нефтегазовую сферу. При растущих социальных расходах и значительном внутреннем и внешнем государственном долге такая ситуация может привести к серьезному кризису в результате достаточно резкого падения цен на нефть.

Таким образом, негативным аспектом государственной финансовой политики в Венесуэле является то обстоятельство, что финансовые средства, полученные от нефтяной отрасли, не направляются на развитие нефтегазового сектора или на диверсификацию экономики. Поэтому сохраняется чрезмерная зависимость экономики страны от цен на мировом рынке. Положительный фактор — социальная направленность финансовой политики.

Основа экономики **Республики Азербайджан** — нефтяная и газовая отрасли, которые находятся под контролем Государственной нефтяной компании Азербайджанской Республики. В целях социально-экономического развития страны, решения общенациональных проблем, строительства и реконструкции инфраструктурных объектов стратегического значения в Азербайджане создан Государственный нефтяной фонд (ГНФАР)[12]. Его средства формируются за счет: доходов, получаемых от продажи сырой нефти и газа; бонусных выплат (начиная с 2000 г.); поакровых выплат[13]; арендной платы за использование государственного имущества в рамках договоров, заключенных с иностранными компаниями; дохода, получаемого от продажи предоставленных азербайджанской стороне на основании договоров с иностранными компаниями активов и других поступлений; дохода, получаемого от размещения средств фонда. Согласно положению о ГНФАР в инвестиционных целях в основном должны использоваться доходы от депозита Фонда, размещенного в кредитных организациях с высоким рейтингом. Доходы Фонда свободны от налога, пошлин и других выплат.

Однако ряд экспертов не вполне позитивно оценивает использование средств ГНФАР. По их мнению, для развития реального сектора экономики целесообразнее было бы привлекать средства самого Фонда, а не полученные от их размещения доходы.

В июле 2010 г. решением Кабинета министров Азербайджана был освобожден от уплаты таможенных пошлин и налогов (НДС на импорт товаров на территории Азербайджана) ввоз на территорию страны основных фондов, движимого имущества и других активов в соответствии с соглашениями о разведке и эксплуатации нефтегазовых месторождений, о разделе нефти и газа, а также в соответствии с другими аналогичными соглашениями[14]. По мнению правительства, внедрение таможенных льгот будет способствовать увеличению иностранных инвестиций в экономику Азербайджана.

---

[12] *См.: Рзаев В. Нужно ли ждать доходов нефтяного фонда? / Нефть в мире (http://nefte.ru/oilworld/azerb12.htm).*

[13] *Поакровые выплаты — платежи инвесторов в связи с освоением углеводородных ресурсов за использование контрактного участка в Азербайджане.*

[14] *См.: Ни таможенных пошлин, ни налогов / Зеркало.аз (http://www.zerkalo.az/2010-07-30/economics/11564-poshlini-nalogi).*

Таблица 1

Налогообложение нефте- и газодобывающих компаний в странах с богатыми природными ресурсами

Страна	Налоги	Ставка
Азербайджан	Налог на прибыль	25–32 % (в зависимости от договора с государством по конкретному месторождению)
Канада	Федеральный налог на прибыль	26,5 % (из него вычитают 10 % региональной ставки при обложении прибыли, полученной в конкретной провинции)
	Роялти (НДПИ)	10–45 % от стоимости добытых ископаемых
Норвегия	Налог на прибыль	78 % (для нефтегазодобывающих предприятий)
Россия	НДПИ	419 руб. за 1 т нефти сырой × *Кц* × *Кв** 237 руб. за 1000 м³ природного газа
	Экспортные пошлины	Ставки меняются каждый месяц, рассчитываются на основе мировых цен и утверждаются правительством РФ
Саудовская Аравия	Налог на прибыль	85 % (для нефтедобывающих предприятий)
США	Налог на прибыль	35 %
	Роялти — платеж собственнику земли (база для расчета роялти — валовая стоимость добытых ископаемых)	12,5–30 % — при добыче на суше в зависимости от договора с получателем средств; 18,75 % — при добыче вне суши, но на территории США; 12,5 % — для старых месторождений
Венесуэла	Налог на прибыль	50 %
	Роялти	До 33,3 % от стоимости добытой сырой нефти (если добыча нерентабельна, то ставка сокращается до 20 %)

** С 1 января 2007 г. ставка НДПИ в отношении нефти, составляющая 419 руб. за 1 т добытой нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной, умножается на коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц), и на коэффициент, характеризующий степень выработанности конкретного участка недр (Кв) (п. 3, 4 ст. 342 НК РФ).*

Источник: составлено авторами.

Как показывает зарубежный опыт, во многих странах налоговая система используется в качестве регулятора экономического роста и оптимизации баланса корпоративных интересов газодобывающего сектора и государства в интересах осуществления модернизации реального сектора и перехода на инновационный путь развития.

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ РОССИЙСКИХ НЕФТЕ- И ГАЗОДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ

Как и в рассмотренных выше странах, в России нефтегазовые доходы составляют значительную долю налоговых поступлений в федеральный бюджет. Один только налог на добычу нефти, газа и конденсата принес в государственную казну 1,36 трлн руб. — 42 % всех налоговых доходов федерального бюджета в 2010 г. За последнее время, как отмечают эксперты Всемирного банка в «Докладе об экономике России», в стране наблюдается значительный рост нефтегазовых доходов, благодаря чему консолидированный бюджет 2011 и 2012 гг. будет исполнен с профицитом. Таким образом, дополнительные нефтегазовые доходы могут быть использованы для улучшения долгосрочной бюджетной устойчивости, дальнейшего снижения инфляции, а также для обеспечения стабильной базы устойчивого и качественного экономического роста[15].

[15] *См.: Всемирный Банк в России. Доклад об экономике России. 2011 г. / Университетская информационная система РОССИЯ (УИС РОССИЯ) (http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/worldbank/2011/25/RER25_RUS_JUNE_8.pdf).*

Анализ динамики налоговых поступлений и таможенных пошлин от добычи и экспорта сырой нефти и природного газа показал, что наиболее полно собираются такие налоги, как экспортная пошлина и НДПИ[16]. При этом анализ налогообложения нефтяной отрасли после реформы 2002 г. свидетельствует, что нефтяные компании платят только треть налога на прибыль: расчетный налог на прибыль составляет $8,5/т, а фактически поступления составляют только $2,7/т. Компании используют разные схемы для минимизации налогов, в частности продают нефть аффилированным структурам по заниженным ценам[17].

Значительную долю доходов страна собирает не через налоговую систему, а на таможне — преимущественно за счет пошлин на сырьевой экспорт. Так, в 2010 г. таможенники обеспечили 55,2 % поступлений в федеральную казну, в т. ч. 30,2 % — путем изъятия экспортных пошлин.

Таблица 2

Динамика налоговых поступлений и таможенных пошлин от нефте- и газодобывающих компаний, млрд руб.

Год	Налог на прибыль организаций	НДС	Акцизы по подакцизным товарам	Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами*	Вывозные таможенные пошлины на нефть	Вывозные таможенные пошлины на газ
2006	228,4	186,4	9,1	1085,3	1211,3	342,0
2007	477,5	351,0	1,2	1009,3	1163,7	308,6
2008	311,5	110,5	3,7	1602,0	1774,9	505,5
2009	159,8	67,9	4,3	976,5	1047,2	258,3
2010	224,7	89,8	5,6	1303,5	1707,7	414,9
I п/г 2011	159,8	63,0	3,4	905,2		

** НДПИ в общей сумме налогов, сборов и платежей за пользование природными ресурсами составляет более 99 %.*

Источник: составлено авторами по данным ФНС России, Минфина России «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», данным отчетности ОАО «Газпром».

В подавляющем большинстве стран мира таможенные пошлины не играют значимой для государственной казны фискальной роли. Их главная задача — защитить внутренний рынок от внешних конкурентов. В России же экспортные пошлины стали одним из главных инструментов, перекачивающих значительную часть выручки нефтегазовых компаний в государственную казну. Так, по оценкам экспертов, вывозные таможенные пошлины на нефть принесли в бюджет 2010 г. порядка $60 млрд[18].

В течение 2010 г. экспортные пошлины на нефть преимущественно увеличивались, колеблясь в соответствии с ценами на нефть марки «Юралс» с месячным лагом. В течение I полугодия 2010 г. действовало освобождение от экспортной пошлины нефти ряда месторождений Восточной Сибири (по списку правительства). Хотя бюджету льгота обошлась примерно в $2,3 млрд, реальным стимулом инвестиционной активности

---

[16] *НДПИ был введен с 1 января 2002 г. (вместо налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы) и объединил три действовавших ранее платежа: плату за добычу (для нефти и газа 6–16 %), отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (0–10 %) и акцизы (0–10 %).*

[17] *См.: Нефтяные компании платят только треть налога на прибыль / Энергетика и промышленность России (http://www.eprussia.ru/news/base/2004/5524.htm).*

[18] *См.: Мещерин А. Фасадное благополучие. Нефть и газ России '2010 // Нефтегазовая вертикаль. — 2011. — № 4.*

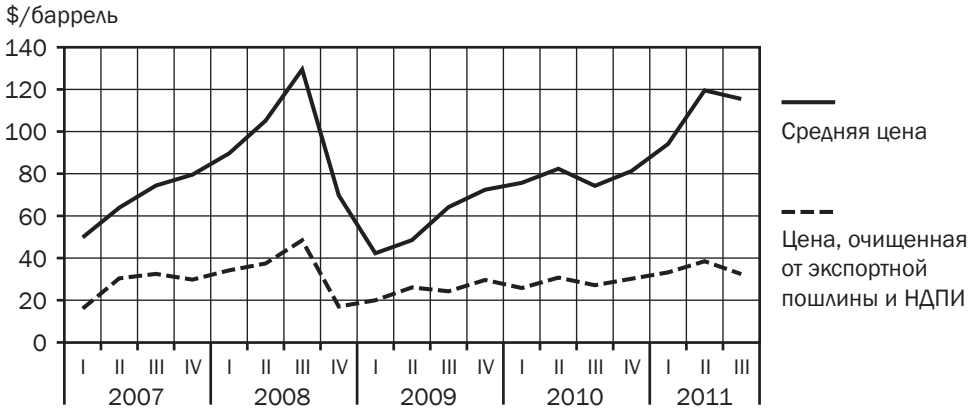
она не стала, т. к. предоставлялась задним числом недропользователям, которые на свой страх и риск уже вложились в освоение новых месторождений. Кроме того, алгоритм получения льготы официально не был прописан в нормативном правовом акте, т. к. предоставление индивидуальных преференций при пересечении товаром российской границы запрещено законом. А это означает: у инвестора не может быть никакой уверенности ни в том, что он получит льготу по экспортной пошлине, ни в том, что эта льгота будет применяться в течение определенного времени.

С 1 июля 2010 г. для расчета льготной ставки экспортной пошлины на нефть применяется специальная формула. Фактическая цена тонны нефти «Юралс» за период, который обычно используется для расчета пошлины, уменьшается на $365 (т. е. на $50/барр.). С этой положительной разницы на таможне отбирается 45 %.

Цена нефти «Юралс» в соответствии с конъюнктурой мирового рынка в начале 2011 г. стала резко расти (рис. 1). Ее среднемесячное значение в марте превысило уровень $110/барр., а в апреле почти достигло уровня $120/барр. При этом цена барреля нефти, очищенная от НДПИ и пошлин, в марте 2011 г. достигла максимального показателя за весь посткризисный период, что было обусловлено методикой расчета экспортных пошлин. Так, в марте, когда среднемесячная цена нефти резко подскочила, размер пошлины вырос незначительно, т. к. он основывался на мониторинге цен предыдущего месяца.

Рисунок 1

Цена на нефть «Юралс» в 2007–2011 гг.



Источник: рассчитано авторами по данным ФНС России (http://www.nalog.ru/nal_statistik/statistic/).

В апреле произошла корректировка, и очищенная цена нефти стала снижаться, а в мае из-за ухудшения внешней конъюнктуры начался спад, продолжившийся и в июне. В результате очищенная цена нефти вернулась в мае и июне на уровень прошлого года. В данном случае помимо конъюнктуры сказалась методика расчета экспортной пошлины. Цены на мировом рынке уже снизились, но экспортная пошлина в мае и июне продолжала расти («ножницы Кудрина»). Тем не менее в среднем очищенная цена нефти в I полугодии текущего года была на 33,3 % выше, чем в январе–июне прошлого года.

В летние месяцы цена на нефть на мировом рынке находилась в диапазоне $110–120/барр. Интересно отметить, что при резко возросшей по сравнению с I полугодием 2010 г. цене на нефть нефтяные компании не показывают такого же быстрого роста прибыли.

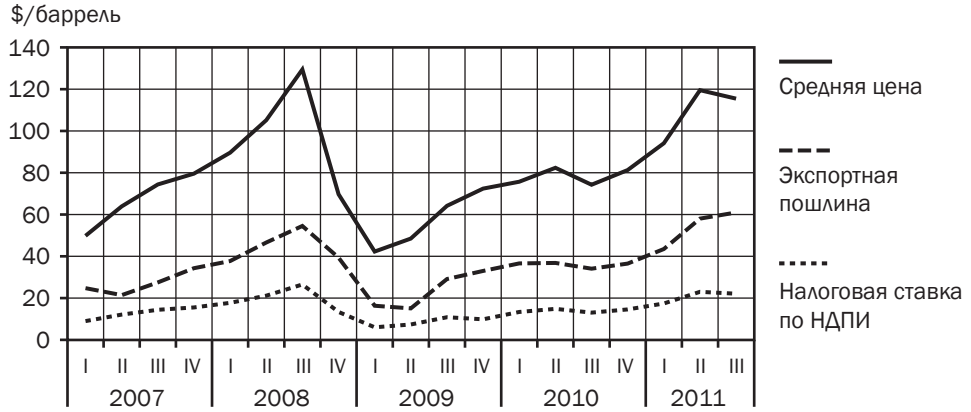
Экспортная пошлина на нефть увеличивалась в течение всего полугодия, и даже в июне и мае, когда мировые цены снизились. В июне она была на одном из самых

высоких уровней (уступила только значениям августа и сентября 2008 г.). Это оказало негативное влияние на доходную базу нефтяных компаний во II квартале. На рис. 2 видно, что ставка по экспортной пошлине реагирует на изменение цен на нефть быстрее и в большей степени, чем ставка по НДПИ.

НДПИ в отношении нефти также увеличивался большую часть I полугодия 2011 г. Однако в мае отмечено снижение этого показателя почти на 8 %.

Рисунок 2

Ставка по НДПИ и экспортной пошлине и цена на нефть «Юралс» в 2007–2011 гг.



Источник: рассчитано авторами по данным ФНС России (http://www.nalog.ru/nal_statistik/statistic/).

Таким образом, экспортная пошлина и НДПИ отбирают не только всю возможную дополнительную прибыль от благоприятной конъюнктуры на мировых рынках нефти, но и, более того, создают такие условия, при которых возросшие цены на нефть становятся невыгодными для нефтяных компаний. Так, по расчетам аналитиков Банка Москвы, каждый дополнительный доллар прироста цены нефти свыше уровня $25/барр. приносит самим нефтедобывающим компаниям лишь 13 центов. Остальное изымается государством в виде налогов, прежде всего экспортной пошлины[19].

На основе проведенного выше анализа можно сделать вывод, что российская система налогообложения нефте- и газодобывающих компаний имеет ряд отличительных особенностей по сравнению с системами других ресурсодобывающих стран.

Во-первых, она основана на использовании роялти в виде НДПИ, взимаемого в зависимости от количества добытой нефти с учетом уровня мировой цены нефти «Юралс» и курса доллара США. При этом НДПИ не зависит от рентабельности разработки каждого отдельного месторождения. В отличие от России большинство стран используют роялти, размер которого определяется стоимостью добытых нефти и газа (например, Канада, США) или финансовым результатом деятельности предприятия по добыче углеводородов (Норвегия, Великобритания).

Вторая особенность российской налоговой системы — экспортная пошлина на нефть (хотя она и не является налогом), начисляемая по прогрессивной шкале в зависимости от уровня мировой цены нефти «Юралс» с предельной ставкой в 65 %[20]. В большинстве стран экспорт нефти и газа не облагается пошлиной. В России же она не только выполняет фискальные функции, но и ограничивает объем экспорта сырой нефти в целях удовлетворения внутреннего спроса. Более того, экспортная

[19] *См.: Андреев А. Осторожный фискальный оптимизм // Нефть России. — 2011. — № 2.*
[20] *См.: Найджоки Д. Путь перемен // Нефть России. — 2011. — № 5.*

пошлина в нашей стране является механизмом поддержания уровня внутренних цен на нефтепродукты, а также стимулирования технического перевооружения нефтеперерабатывающей отрасли.

Еще одна особенность — предоставление адресных льгот по экспортной пошлине и НДПИ на начальной стадии разработки месторождения. В большинстве стран налоговая нагрузка на этапе освоения углеводородных активов также более низкая, чем на этапе активной добычи нефти и газа. Однако в этих странах подобный механизм реализован не путем предоставления адресных льгот, а через налогообложение финансового результата.

ИЗМЕНЕНИЯ В НАЛОГООБЛОЖЕНИИ НЕФТЕ- И ГАЗОДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ

Плоская шкала НДПИ и таможенной пошлины, т. е. отсутствие рентного подхода в налогообложении добычи нефти и газа, приводит к тому, что разработка высокодоходных и некондиционных запасов облагается одинаковыми суммами платежей. По сути, действующий режим налогообложения снижает эффективность работы отрасли, выводит за черту рентабельности ряд месторождений, препятствует применению технологий повышения нефтеотдачи пластов. Для наиболее полной выработки залежей необходимо использовать весь фонд добывающих скважин, чего и добиваются другие страны, «сдвигая» налогообложение на финансовые результаты и тем самым делая рентабельным функционирование скважин, эксплуатация которых требует значительных затрат.

В рамках действующей системы налогообложения предприятия предпочитают «снимать сливки» с высокопродуктивных участков, что приводит к преждевременному обводнению скважин, блокированию в недрах значительных запасов. В настоящий момент разработка новых месторождений для компаний непривлекательна и осуществляется в большинстве случаев только при условии предоставления налоговых льгот. Пока правительство не отказалось от политической задачи сокращения бюджетного дефицита, уменьшение налогов для сырьевых отраслей означает неизбежный рост налогов в других секторах реального сектора, в т. ч. и в тех, на которые могла бы опираться модернизация и диверсификация экономики[21].

Политика правительства, направленная на поддержку нефтегазовой отрасли путем предоставления льгот, вступает в противоречие с интересами бюджета. Так, чтобы компенсировать потери бюджета, ставка налога на добычу нефти была увеличена с 1 января 2011 г. с 419 до 446 руб. за т, а с 1 января 2012 г. она составит 470 руб. Ставка для природного газа была поднята до 237 рублей за 1000 м^3, с 2012 г. она будет равняться 251 руб., а с 2013 г. — 265 руб. По расчетам Минфина России, за счет этого бюджет дополнительно получит за три года около 450 млрд руб.[22]

По итогам совещания правительства РФ «О налогообложении в газовой отрасли» (май 2011 г.) было принято решение об увеличении налоговой нагрузки на газовую отрасль. В 2012 г. она увеличится примерно на 150 млрд руб., в 2013 г. — на 170 млрд руб., в 2014 г. — на 185 млрд руб. Большую часть этой суммы государству заплатит «Газпром» как организация, которая в отличие от других независимых производителей экспортирует газ. С помощью дополнительных средств правительство намерено снижать дефицит бюджета в ближайшие годы, а также финансировать расходы на оборону, здравоохранение и образование. НДПИ составит от 80 до 90 % этой суммы[23].

---

[21] *См.: Башкатова А. Рост налогов — удар по модернизации / Новая газета (http://www.ng.ru/economics/2010-10-13/1_nalogi.html).*

[22] *См.: Андреев А. Осторожный фискальный оптимизм // Нефть России. — 2011. — № 2.*

[23] *См.: Щеголихина Г. Бюджетные дыры заполнит «Газпром» // Экономика и жизнь. — 2011. — № 21 (9387).*

Однако описанные выше льготы, скорее всего, не компенсируют тех потерь, которые понесут компании от увеличения НДПИ. По оценке аналитиков «Тройки Диалог», повышение данного налога на 6,4 % в 2012 г. и на 5,4 % в 2013 г. может привести к тому, что EBITDA (*англ. — Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization, «прибыль до вычета расходов по процентам, уплаты налогов и амортизационных отчислений»*) нефтяной отрасли сократится примерно на 4–5 % и на 8–11 % соответственно[24]. По-видимому, изменения в налогообложении нефте- и газодобывающих предприятий должны носить более системный характер и опираться на долгосрочную стратегию развития отрасли.

Одно из возможных направлений изменения налогообложения нефте- и газодобывающих компаний — значительное снижение НДПИ и экспортных пошлин и их замена новым налогом на дополнительный доход (НДД). Смысл его введения — облагать не нефть в момент ее добычи, как сейчас, а накопленную за время разработки месторождения прибыль, понимаемую как разницу между доходами и расходами за весь срок освоения участка. Налоговая база НДД определяется как стоимость добытых и реализованных углеводородов, уменьшенная на величину затрат по производству и реализации продукции (за вычетом амортизации), производственных капитальных вложений и невозмещенных затрат предыдущего налогового периода.

В отличие от налога на добычу НДД основан на показателях дополнительного дохода, отражающих реальную экономическую эффективность разработки конкретного месторождения. В случае высокоэффективных проектов применение НДД обеспечивает прогрессивное изъятие ресурсной ренты в пользу государства, одновременно улучшаются условия реализации низкоэффективных проектов. Применение НДД стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений, поскольку налог не взимается вплоть до полной окупаемости капитальных затрат, а последующее налогообложение соответствует показателям доходности. При таком подходе учитываются не только получаемый производителем валовой доход, но и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении. Налоговая система, построенная таким образом, не создает экономических препятствий для разработки нефтяных месторождений, характеризующихся повышенными капитальными, эксплуатационными, транспортными затратами.

Таким образом, это более гибкая система, она сдвигает нагрузку во времени, перенося ее максимум на период интенсивной разработки. НДД успешно применяется в налоговых системах ряда развитых нефтедобывающих стран, в частности в Норвегии, Великобритании и США. Однако в российских условиях введение НДД наталкивается на ряд трудностей. Во-первых, ввиду того что сумма налога будет увязана с затратами, ввести НДД возможно только для относительно новых месторождений, ведь документально обосновать затраты по участкам недр, разрабатываемым еще с советского периода, малореально. Во-вторых, новый налог будет более сложным с точки зрения налогового администрирования, т. к. существуют проблемы с организацией учета и контроля доходов и затрат при добыче нефти по каждому лицензионному участку.

Наконец, ввести НДД можно будет лишь после принятия новых правил контроля за трансфертным ценообразованием. Даже при нынешней налоговой системе зачастую имеет место искусственное занижение крупными налогоплательщиками налоговой базы путем использования механизма трансфертных цен при реализации нефти и нефтепродуктов. В целях минимизации налогов компании могут продавать нефть аффилированным структурам по заниженным ценам. Для устранения налоговых нарушений в нефтегазовом комплексе необходимы дополнения в Налоговый

[24] *См.: Мещерин А. Налоговая гомеопатия // Нефтегазовая вертикаль. — 2011. — № 3.*

кодекс РФ в отношении трансфертного ценообразования и контроля сделок между взаимозависимыми компаниями. 18 июля 2011 г. президент России подписал Закон № 227-ФЗ. Новые правила в отношении контроля цен вступят в силу с 1 января 2012 г. Следует отметить, что многие положения этого закона в большей степени приближены к международным принципам трансфертного ценообразования[25].

Таким образом, несмотря на значительные трудности с введением НДД, имеет место тенденция к реализации дифференцированного подхода к налогообложению нефте- и газодобывающих предприятий (посредством предоставления адресных льгот). Такое изменение налогового режима для нефтегазовой промышленности имеет своей целью минимизацию изъятия средств у компаний в период разведки и на начальной стадии добычи. Вместе с тем на пике производства предполагаются максимальные платежи в государственный бюджет. Оптимизация налогообложения должна содействовать инновационным и инвестиционным процессам, происходящим в нефтегазодобывающей отрасли, созданию дополнительных возможностей для их участников, достижению баланса между государственными и корпоративными интересами.

Библиография

1. Добронравин, Н. А. Нефть, газ, модернизация общества / Под общ. ред. Н. А. Добронравина, О. Маргания. — СПб.: Экономическая школа ГУ-ВШЭ, 2008.
2. Муслимов, Р. Х. Особенности разведки и разработки нефтяных месторождений в условиях рыночной экономики: учебное пособие. — Казань: Фэн, 2009.
3. Андреев, А. Осторожный фискальный оптимизм // Нефть России. — 2011. — № 2.
4. Башкатова, А. Рост налогов — удар по модернизации [Электронный ресурс] / Новая газета. — Режим доступа: http://www.ng.ru/economics/2010-10-13/1_nalogi.html.
5. Бородин, В., Ветер, Е., Реута, Н. Трансфертные цены: с января следующего года усиливается налоговый контроль [Электронный ресурс] / Oil and Gas Journal Russia. — Режим доступа: http://www.ogj.ru/articles/2011/10/101.
6. Всемирный Банк в России. Доклад об экономике России. 2011 г. [Электронный ресурс] / Университетская информационная система РОССИЯ (УИС РОССИЯ). — Режим доступа: http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/worldbank/2011/25/RER25_RUS_JUNE_8.pdf.
7. Доклад С. И. Шматко по вопросу Генеральной схемы развития нефтяной отрасли на период до 2020 года (28 октября 2010 г.) [Электронный ресурс] / EnergyFuture.RU. — Режим доступа: http://energyfuture.ru/doklad-s-i-shmatko-po-voprosu-generalnoj-sxemy-razvitiya-neftyanoj-otrasli-na-period-do-2020-goda.
8. Зарубежный опыт поддержки малого предпринимательства (на примере США и Канады) [Электронный ресурс] / НефтьГазПраво. — Режим доступа: http://journal.oilgaslaw.ru/free/assoneft6-2005.shtml.
9. Крылов, Т. Освоение российского шельфа: государство и нефтяные компании, объединяйте усилия! [Электронный ресурс] / Oil & Gas Eurasia. — Режим доступа: http://www.oilandgaseurasia.ru/articles/p/141/article/1503/.
10. Мещерин, А. Налоговая гомеопатия // Нефтегазовая вертикаль. — 2011. — № 3.
11. Мещерин, А. Фасадное благополучие. Нефть и газ России '2010: предварительные итоги // Нефтегазовая вертикаль. — 2011. — № 4.
12. Найджоки, Д. Путь перемен // Нефть России. — 2011. — № 5.
13. Николаев, Ю. В Венесуэле вводится нефтяной налог на сверхприбыль [Электронный ресурс] / Polpred.com. — Режим доступа: http://www.polpred.com/?ns=1&ns_id=114232.
14. Рзаев, В. Нужно ли ждать доходов нефтяного фонда? / Независимое нефтяное обозрение «СКВАЖИНА». — Режим доступа: http://nefte.ru/oilworld/azerb12.htm.
15. Щеголихина, Г. Бюджетные дыры заполнит «Газпром» // Экономика и жизнь. — 2011. — № 21 (9387).
16. Global oil and gas tax guide 2011 [Электронный ресурс] / The Ernst & Young. — Режим доступа: http://www.ey.com/GL/en/Industries/Oil---Gas/The-Ernst---Young-global-oil-and-gas-tax-guide-2011.

[25] *См.: Бородин В., Ветер Е., Реута Н. Трансфертные цены: с января следующего года усиливается налоговый контроль / Oil and Gas Journal Russia (http://www.ogj.ru/articles/2011/10/101).*

Ключевые слова:
«невидимая рука», теория Доу, волновое движение, фондовый рынок, бычий тренд, импульс, коррекция

***С. И. Тараканов**, к. ф.-м. н., доц. кафедры «Фондовые рынки» ГУМФ (**e-mail: fondr@gumf.ru**)*

«Невидимая рука» рынка и движение цен

Еще в XVIII в. выдающийся экономист А. Смит сформулировал положение о «невидимой руке», раскрывающее рыночный механизм колебания цен[1]. Приблизительно 120 лет спустя сформировалась теория, которая получила название «теория Доу». Основное ее положение — цены движутся направленно. В данной работе делается попытка на примере развития российского фондового рынка, на очень коротком историческом интервале времени, определить, в какой мере проявляются вышеуказанные положения.

Основу анализа российского рынка акций составляют три аксиомы, по сути представляющие собой основные положения теории Доу. При этом нужно иметь в виду, что сам Ч. Доу формулировал свои постулаты в журнальных статьях, и они использовались для анализа введенных им индексов — промышленного и железнодорожного. Известный всем индекс Доу-Джонса — их «наследник». Систематизация и интерпретация идей Ч. Доу представлена в книгах В. Гамильтона «Барометр фондового рынка» и Р. Риа «Теория Доу». С тех пор прошло много времени, но инструментарий современного технического анализа во многом опирается на принципы, сформулированные Ч. Доу[2].

Итак:

- Аксиома 1. Рынок учитывает все. У Ч. Доу — «индексы учитывают все». Имеется в виду, что любой фактор, влияющий на спрос или предложение, находит отражение в движении цен.
- Аксиома 2. Движение рынка имеет направленность (тенденцию, тренд). Ч. Доу выделял три вида тенденций — первичную (основную), вторичную и малую. В основной тенденции можно выделить три фазы — именно это положение развил Р. Эллиотт в своей теории волн.
- Аксиома 3. Все повторяется. Если у Ч. Доу речь идет о повторяющейся смене трендов, то классик технического анализа Д. Дж. Мэрфи придает этому утверждению философский смысл: «Ключ к пониманию будущего кроется в изучении прошлого».

---

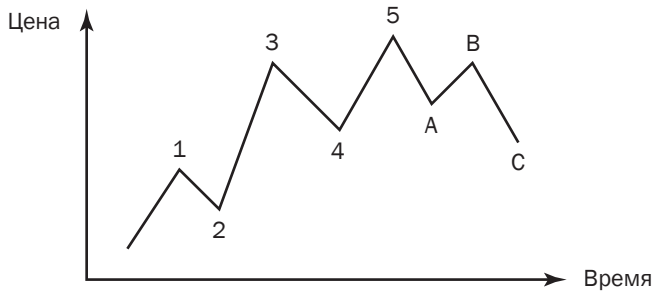
[1] *См.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: Эксмо, 2007.*
[2] *См.: Мэрфи Д. Дж. Технический анализ фьючерсных рынков. — М.: Сокол, 1996.*

Имеются различные точки зрения на движение цен фондового рынка. Часто это движение связывают с деловыми циклами. Предполагается, что внутри деловых циклов есть некоторый порядок, и они имеют определенную продолжительность, безусловно, неидеальную. Классификация деловых циклов приведена в работе Й. Шумпетера «Экономические циклы»[3], где он устанавливает зависимость между тремя типами циклов: длинными — Н. Д. Кондратьева (60 лет), среднесрочными — К. Жюгляра (10 лет) и краткосрочными — Д. Китчина (40 месяцев). Современные аналитики также считают, что короткий деловой цикл имеет продолжительность от 3 до 5 лет между двумя спадами[4].

Движение внутри делового цикла можно отнести к макроуровню. В свою очередь, в его рамках фондовый рынок совершает движения, которые интерпретируются теорией Доу и обнародованной в 1938 г. волновой теорией Р. Эллиотта. Согласно последней полный и самый длинный цикл состоит из восьми волн: пять составляют бычью (восходящую) фазу цикла, а три — медвежью (нисходящую). Бычья фаза состоит из пяти волн: трех импульсных и двух волн коррекции (1-2-3-4-5); медвежья — из трех волн: двух импульсных и одной коррективной (A-B-C).

Рисунок 1

Упрощенная схема полного цикла Эллиотта



Источник: Elliott R. The Wave Principle (1938).

Каждая импульсная волна разбивается в свою очередь на восемь волн меньшего цикла, и т. д. Процесс дробления продолжается вплоть до мгновенных движений — это микроуровень. На этом уровне ценовое движение приобретает случайный характер и в большой степени зависит от информационных потоков. В соответствии с теорией Доу коррекции составляют от одной трети до двух третей импульса, часто 50 %. Более детально они рассмотрены в рамках теории волн Р. Эллиотта[5].

Конечно, на практике то или иное движение не всегда соответствует теоретической модели. Движение может вовсе не выполняться в какой-то части, поскольку факторов, влияющих на него, очень много. Например, разразившийся в 2008 г. финансовый кризис был настолько глубоким, что медвежье движение акций происходило без каких-либо значительных коррекций. По мнению автора, более точно теория описывает движение, соответствующее бычьему тренду.

Исследуем движение российского фондового рынка на примере динамики индекса Московской межбанковской валютной биржи (ММВБ) в 2008–2011 гг. (рис. 2).

---

[3] *См.: J. A. Schumpeter. Business Cycles: A theoretical, historical and statistical analysis of the Capitalist process. — New York, Toronto, London: McGraw-Hill Book Company, 1939.*

[4] *См.: Меладзе В. Э. Курс технического анализа. — М.: Серебряные нити, 1997.*

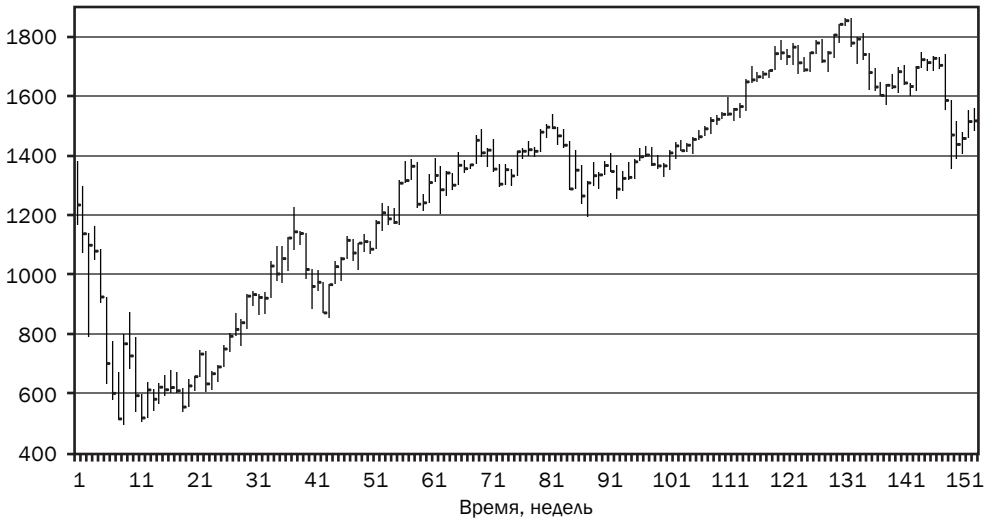
[5] *См.: Elliott R. The Wave Principle (1938).*

Этот индекс вычисляется по рыночной стоимости акций, входящих в список самых ликвидных акций, торгуемых на ММВБ.

Все графики представлены барами (в нашем случае — HCL bar)[6]. Каждый бар (на графике — вертикальная черта) соответствует определенному торговому периоду, в данном примере — одной неполной неделе с понедельника по пятницу. Уточним, что для более корректного определения начала бычьего цикла все графики начинаются с бара 1–5 сентября 2008 г. (и заканчиваются данными 5–9 сентября 2011 г.), т. е. восемь первых баров отображают движение, соответствующее окончанию обвала всех рынков (слева от минимальных значений акций).

Рисунок 2

Движение индекса ММВБ в 2008–2011 гг.



Источник: составлено автором по данным ММВБ (http://www.micex.ru/).

Новый цикл начинается с бара 28 октября — 21 ноября 2008 г., в разгар мирового финансового кризиса. В этот момент индекс ММВБ почти достиг своего минимального значения после обвала фондовых рынков во всем мире. Минимальное значение этого бара — почти самая низшая точка на графике (см. рис. 2). Лишь только слева от него есть бар, который очень незначительно «проседает» ниже, а затем наблюдается небольшой всплеск. Этот всплеск автор рассматривает как «аномальное явление» и исключает его из дальнейшего анализа вместе с самым «низшим» баром (такая процедура применяется, например, при анализе временных рядов).

Как видно из рис. 2, движение от начального момента до момента с максимальным значением индекса ММВБ, которое пришлось на 6 апреля 2011 г. (бар 4–8 апреля 2011 г.), представляет собой классическое пятиволновое движение бычьего тренда с двумя коррекциями. Кстати, согласно рейтингу газеты Financial Times[7], на конец I кв. 2011 г. (близко к уже указанному 6 апреля 2011 г.) совокупная капитализация 500 крупнейших компаний мира почти достигла докризисного уровня 2008 г. ($26,22 трлн против $26,83 трлн на начало 2008 г.). Факт весьма удивительный, поскольку никто не говорил, что кризис близок к окончанию.

---

[6] *См.: Тараканов С. И. Народные IPO. Об инвестировании средств физических лиц // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 1.*

[7] *См.: Оверченко М. Почти преодолели кризис // Ведомости. — 2011. — 27 июня. — С. 17.*

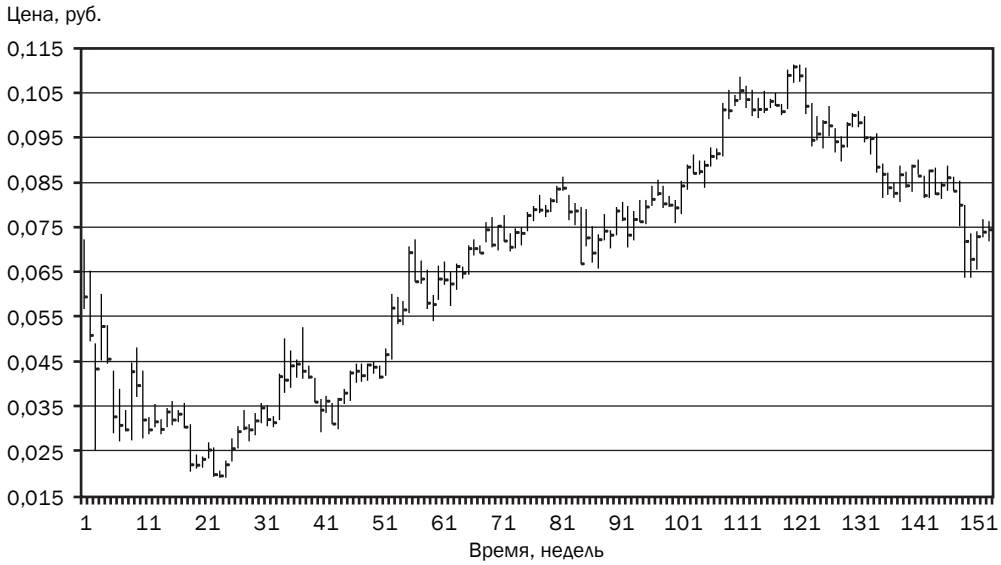
Первая коррекция бычьего тренда составляет 51,8 % от высоты первого импульса. Вторая — ровно 50 % от высоты второго импульса. Не иначе как «невидимая рука» заставила рынок придерживаться теоретических пропорций. Еще раз следует признать, что движение цен на российском фондовом рынке в этот период совершенно удивительным образом соответствует теории Доу. Скажем, закон Гука из механики, который лежит в основе всех расчетов на прочность, при проверке в лабораторных условиях выполняется с очень большой погрешностью, как и многие другие физические законы. Тем не менее автомобили, самолеты, поезда и т. д. вполне удовлетворительно передвигаются. Это можно объяснить тем, что, например, для проверки закона Гука требуются: качественный материал (а он обычно содержит микродефекты), высокоточное оборудование, чистота эксперимента и т. д. В нашем же случае не нужно ничего, кроме компьютеров.

Далее идет третий импульс (или пятая волна), который сам состоит из пяти волн с соблюдением пропорций. Затем должна последовать глобальная коррекция A-B-C бычьего тренда, и она последовала. Глобальная коррекция равнялась 37,1 % (теоретическое значение 38,2 %) от всего бычьего тренда. Элементы глобальной коррекции A-B формировались с апреля по август 2011 г. Движение C оформилось очень быстро — в начале августа 2011 г. после снижения суверенного рейтинга США рейтинговым агентством Standard & Poor's (S&P) с AAA до AA+. Таким образом, на российском фондовом рынке в полном соответствии с теорией реализовался самый длинный цикл из восьми волн.

Теперь проанализируем движение некоторых «голубых» фишек, из которых слагается индекс ММВБ. На рис. 3–5 представлены аналогичные ценовые графики компаний, которые осуществляют свою деятельность в различных секторах экономики — банковском, металлургическом и нефтяном. Это, соответственно, ОАО «Банк ВТБ», ОАО ГМК «Норильский никель» и ОАО НК «Роснефть».

Рисунок 3

Ценовой график акций ОАО «Банк ВТБ» в 2008–2011 гг.



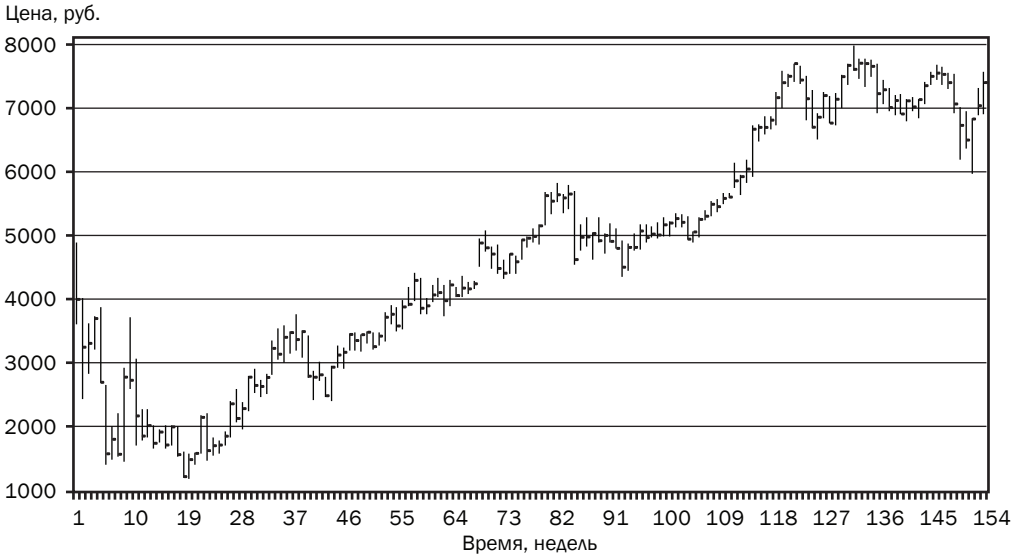
Источник: составлено автором по данным ММВБ (http://www.micex.ru/).

Акции ОАО «Банк ВТБ» повторяют движение индекса ММВБ в бычьей фазе цикла, но с некоторым опозданием — с бара 2–6 марта 2009 г. Глобальную коррекцию

здесь представляет пятиволновое движение, которое отличается от коррекции индекса ММВБ, представляющей собой зигзаг. Начало коррекции, как и у индекса, — с 11 по 15 апреля 2011 г.

Рисунок 4

Ценовой график акций ОАО ГМК «Норильский никель» в 2008–2011 гг.

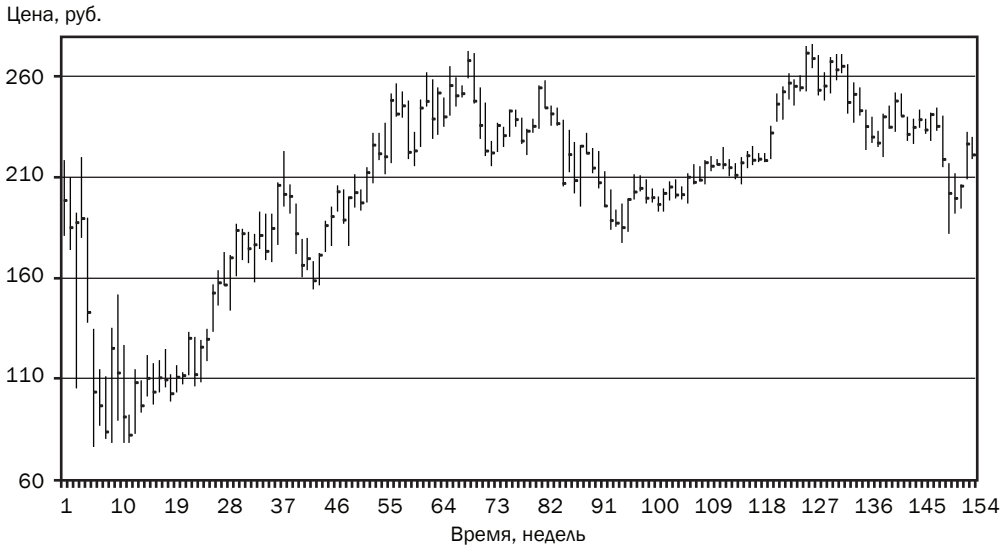


Источник: составлено автором по данным ММВБ (http://www.micex.ru/).

Восходящий тренд акций «Норильского никеля» повторяет пятиволновое движение индекса, но начинается с небольшим опозданием (26–30 января 2009 г.). Начало и форма глобальной коррекции такие же, как и у индекса ММВБ.

Рисунок 5

Ценовой график акций ОАО НК «Роснефть» в 2008–2011 гг.



Источник: составлено автором по данным ММВБ (http://www.micex.ru/).

Акции ОАО НК «Роснефть» выполнили полный цикл намного раньше, чем индекс. Пятиволновое движение начинается 17–21 ноября 2008 г., а полный цикл закончился 12–16 июля 2010 г. Но затем начался новый подъем (максимальное значение 28 февраля — 4 марта 2011 г.), а после этого произошла коррекция в форме зигзага. На интервале (11–15 января) — (28 февраля – 4 марта 2010 г.) ценовое поведение акций ОАО НК «Роснефть» значительно отличается от движения индекса ММВБ и акций упомянутых выше компаний. Дело в том, что в этот период акции «Роснефти» повторяли движение мировых цен на нефть, только более динамично.

Теперь возникает вопрос: что же будет дальше и может ли теория Доу нам что-то подсказать? Если мировую экономику накроет вторая волна кризиса, то движение после пятой волны будет разворотным, а глобальная коррекция A-B-C перерастет, в терминах теории Доу, в медвежий тренд. Если второй волны кризиса не будет (а на это косвенно указывает начавшееся восстановление мирового фондового рынка[8]), то сценарий будет другим. Экономика в мировых масштабах начнет выздоравливать, и «невидимая рука» устремит вверх российский фондовый рынок после движения C. Это даже будет слабо зависеть от макроэкономических показателей развития российских компаний.

Таким образом, российский рынок акций в проанализированный период совершал классические движения, описанные в теории, которая оформилась еще в начале XX в. Вообще любые объекты, окружающие человека или охватывающие его деятельность, совершают характерные движения, например планеты Солнечной системы, на чьи перемещения человек не может влиять. Российский фондовый рынок движется словно по указанию «невидимой руки», и этому не смог воспрепятствовать даже мировой финансовый кризис. Отсюда вытекают соответствующие последствия, связанные с рисками на финансовых рынках, но это уже тема другой статьи.

Библиография

1. Меладзе, В. Э. Курс технического анализа. — М.: Серебряные нити, 1997.
2. Мэрфи, Д. Дж. Технический анализ фьючерсных рынков. — М.: Сокол, 1996.
3. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: Эксмо, 2007.
4. Оверченко, М. Почти преодолели кризис // Ведомости. — 2011. — 27 июня. — С. 17.
5. Тараканов, С. И. Народные IPO. Об инвестировании средств физических лиц // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 1.
6. Сайт Московской межбанковской валютной биржи [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.micex.ru/.
7. Schumpeter, J. A. Business Cycles: A theoretical, historical and statistical analysis of the Capitalist process. — New York, Toronto, London: McGraw-Hill Book Company, 1939.

[8] *См.: Оверченко М. Почти преодолели кризис // Ведомости. — 2011 — 27 июня. — С. 17.*

Ключевые слова:
покупка бизнеса, предынвестиционный анализ, прямой/косвенный эффект, эффект синергии, анализ управленческой отчетности, норма внутренней доходности

***Н. П. Шепилова**, к. э. н.,*
доц. кафедры международного бухгалтерского учета и аудита НИУ ВШЭ
*(**e-mail: nshepilova@gmail.com**)*

Анализ информации при покупке бизнеса

Покупка привлекательного на первый взгляд бизнеса может привести к отрицательному эффекту. Купив компанию, можно потерять часть активов из-за того, что в свое время они были неправильно оформлены юридически; столкнуться с проблемами налоговых обязательств и пр. Постоянная необходимость для деловых кругов — получение реальной информации об имеющихся и будущих партнерах, их финансовом состоянии, кредитоспособности, надежности и других аспектах.

Избежать политических и административных рисков, предпринимательских рисков, связанных с приобретением бизнеса (его части), неисполнением обязательств предприятием-должником, возникновением корпоративных конфликтов, недобросовестными действиями конкурентов, неудовлетворительным исполнением проекта (бизнес-плана) вследствие неэффективной организации бизнеса, или максимально снизить их возможно только по результатам тщательного анализа конкурентных преимуществ многих составляющих. В рамках таких действий специалисты оценивают выгоды и обязательства предполагаемой сделки путем анализа всех аспектов прошлого, настоящего и прогнозируемого будущего приобретаемого бизнеса и выявляют любые возможные риски. Анализ основывается на внутренней управленческой информации, нормативных актах, данных, предоставленных конкурентами и партнерами. В ходе этой работы необходимо:

— оценить конкурентные преимущества компании, как внешние, так и внутренние;

— проверить достоверность бухгалтерской и иной внутренней управленческой информации, в т. ч. провести комплексный финансовый анализ;

— оценить возможность реализации краткосрочной и долгосрочной стратегии компании;

— убедиться в правильности оформления всех документов с точки зрения их соответствия законодательству и внутренним правилам компании;

— оценить затраты, связанные с реализацией проекта;

— подготовить результаты о проведенной процедуре проверки, на основании которых можно принять адекватное решение о покупке бизнеса или его части, а также другие решения в рамках комплексного предынвестиционного обследования компании.

В связи с этим в ходе проверки приобретаемой компании можно столкнуться с рядом проблем:

1. Возможности любого предприятия в предоставлении информации ограничены. Степень данного ограничения зависит от наличия и практики организации информационных систем, организации документооборота и хранения документов, количества компетентных сотрудников, которые могут быть задействованы в процессе. Соответственно, нет смысла запрашивать информации больше, чем организация может предоставить.

2. Организация не заинтересована в выдаче информации, которая представляет ее в невыгодном свете или потенциально может нанести ей вред в будущем. Почти у всех имеются свои «скелеты в шкафу». Владельцы продаваемой компании, как правило, понимают, что предоставляя информацию о ней, они снижают ее привлекательность, а значит, и стоимость. С другой стороны, сделка может сорваться, а переданные конфиденциальные сведения о своем бизнесе уже не вернешь. Поэтому надо понимать, что продавец, скорее всего, будет работать с проверяющими в режиме выборочной подачи информации, и, кроме того, нельзя доверять тому, что компания сообщает сама о себе, без дополнительной проверки.

3. Сроки проведения предынвестиционного анализа также ограниченны. Проверка должна быть закончена к определенному сроку, который обычно привязан к дате предполагаемой покупки компании. После этого срока результаты проверки в значительной мере теряют свою актуальность. Поэтому очевидно: чтобы уложиться в сроки, проверяющим необходимо концентрироваться только на наиболее значимых аспектах деятельности проверяемой компании и уметь игнорировать несущественную информацию.

Сущность конкурентного преимущества заключается в том, чтобы добиться превосходства над конкурентами. Трудно не согласиться с Р. М. Грантом, который высказывает идею о том, что «конкурентное преимущество заключается в способности организации опережать соперников в решении главной задачи организационной деятельности — получении прибыли»[1]. Выражаться это может не только в повышенной доходности, но и в инвестировании текущей прибыли в увеличение доли рынка, развитие и внедрение новых технологий, реализацию благотворительных целей, оплату льгот и бонусов сотрудникам. Основа конкурентных преимуществ организации — ее способности.

Источники же способностей организации — ее ресурсы, которые для создания устойчивого конкурентного преимущества должны быть «редкими, долговечными, а покупка или имитация их должна быть связана с большими трудностями»[2]. Р. М. Грант добавляет еще одно свойство, относящееся к отдаче от ресурсов и способностей и характеризующее способность организации присваивать результаты, — «присваиваемость».

«Центральная идея ресурсного подхода заключается в том, что каждая организация обладает уникальным набором активов, и именно “обладание” этим набором активов и методы их использования отличают данную организацию от других организаций той же отрасли».

Р. М. Грант предложил итерационную пятиэтапную модель, которая может быть использована в качестве руководства при анализе ресурсов и способностей организации. Приведенная на рис. 1 схема наглядно демонстрирует взаимосвязи между ресурсами, способностями и конкурентными преимуществами, а также помогает классифицировать ресурсы по трем основным категориям.

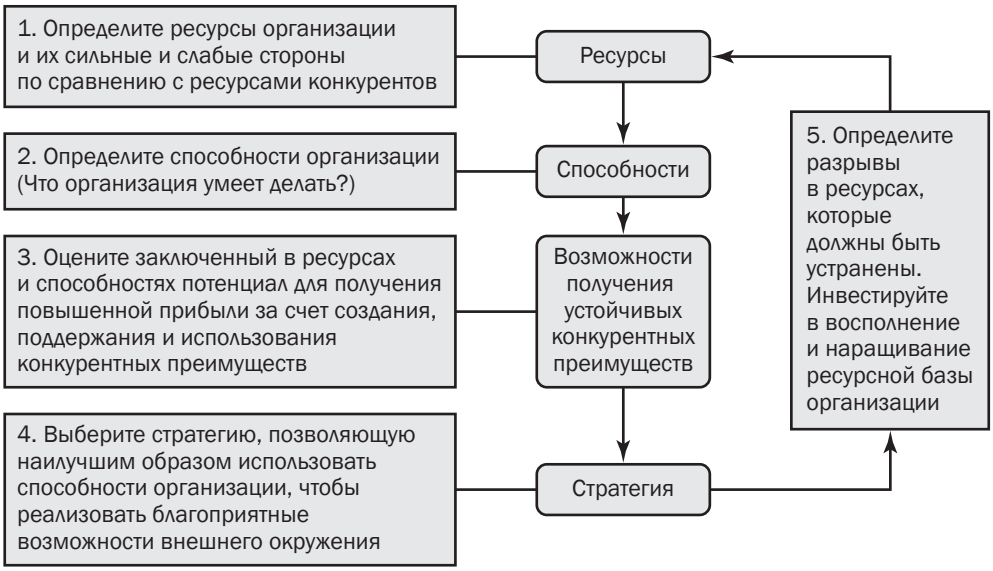
---

[1] *Грант Р. М. Анализ ресурсов и способностей. — М.: МИМ ЛИНК, 2009. — С. 12.*

[2] *Там же.*

Рисунок 1

Ресурсы, способности и конкурентные преимущества



Источник: составлено автором по материалам работы Р. М. Гранта «Анализ ресурсов и способностей».

Конкурентные преимущества делятся на внешние и внутренние. Повлиять на внешние организация не в состоянии, но внутренние почти целиком являются контролируемыми, точнее сказать, менеджмент организации имеет все необходимые условия для их контроля, при этом особая роль в их достижении отводится руководителю. Внутренние конкурентные преимущества подразделяются на следующие группы: 1) структурные; 2) ресурсные; 3) технические; 4) управленческие; 5) внешние рыночные; 6) эффективной деятельности предприятия[3].

Перечень конкурентных преимуществ приведен в работах Р. А. Фатхутдинова[4]. Они применимы для абстрактной организации, но для каждой конкретной компании их необходимо уточнять.

Различаются конкурентные преимущества высокого и низкого порядка. Преимущество высокого порядка требует значительных затрат на его обеспечение, но оно более надежно и его действие носит более продолжительный характер. Для того чтобы его достигнуть, необходимо, чтобы руководство предприятия было компетентным и способным проводить преобразования; требуются также долговременные и интенсивные вложения капитала в производственные мощности, специальное обучение персонала. Конкурентное преимущество низкого порядка менее устойчиво, т. к. легко достижимо, действует непродолжительное время и его легко перенять (дешевая рабочая сила, низкие издержки производства, методы и приемы, позаимствованные у конкурентов)[5].

Конкурентные преимущества имеют различные формы проявления, которые можно представить в виде следующей классификационной структуры:

— преимущество, основанное на экономических факторах. Определяется лучшим общеэкономическим состоянием рынков, объективными факторами, стимулирующими спрос (большая и растущая емкость рынка);

---

[3] *См.: Фатхутдинов Р. А. Конкурентоспособность: экономика, стратегия, управление. — М.: ИНФРА-М, 2008. — С. 63.*

[4] *Там же.*

[5] *См.: Долинская М. Г., Соловьев И. А. Маркетинг и конкурентоспособность промышленного предприятия. — М.: Дело, 2008. — С. 77.*

— преимущество как результат привилегий, которые предоставляются региону или отдельному предприятию органами власти и управления; исключительные права на интеллектуальную собственность;

— преимущество структурного характера. Зависит от уровня производства и реализации товаров на предприятиях и от возможности быстрой экспансии в незанятые сегменты рынка;

— преимущество, связанное с административными мерами. Определяется ограничениями со стороны органов власти (выдача лицензий, патентов);

— преимущество, определяемое уровнем развития инфраструктуры предприятия. Возникает при разной степени развития необходимых средств коммуникации, организованности и открытости рынков труда и капитала;

— преимущество техническое (технологическое), которое зависит от уровня развития прикладной науки и техники в отрасли;

— преимущество, определяемое хорошей информированностью. Базируется на наличии обширного банка данных (о продавцах, покупателях, рекламной деятельности, инфраструктуре рынка);

— преимущество, основанное на географических факторах, — выгодное географическое положение, доступность транспортных средств для перемещения товаров;

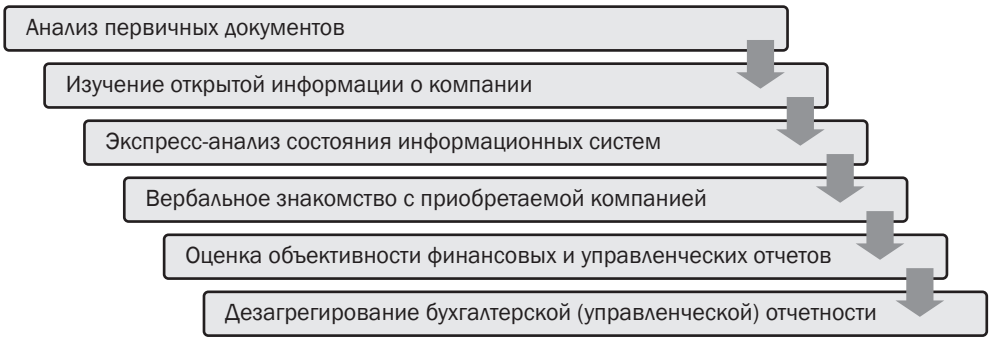
— преимущество, основанное на демографических факторах;

— преимущество неправового порядка, достигаемое в результате недобросовестной конкуренции, недобросовестного выполнения представителями органов власти своих обязанностей[6].

Алгоритм проверки бизнеса и финансовых инструментов для принятия решения о покупке предполагает выполнение определенных процедур (рис. 2). Во-первых, необходимо провести анализ первичных документов и получить подтверждение их достоверности (бухгалтерская и управленческая отчетность, учредительные документы, инвестиционный меморандум и пр.). Желательно изучить открытые источники информации об объекте, провести экспресс-анализ состояния его информационных систем и запросить информацию и документы с указанием очередности предоставления по степени важности. Во-вторых, нужно осуществить вербальное ознакомление с приобретаемой компанией (тестирование, интервью, опросы) и провести фактические процедуры контроля (осмотр цехов, складов, офиса), что позволит быстро вникнуть в технологический процесс, увидеть проблемы компании и суть проверяемого бизнеса. В-третьих, надо изучить порядок и оценить объективность составления бухгалтерской отчетности — финансовой и управленческой. При необходимости произвести ее дезагрегирование. Последовательное исполнение указанных этапов позволит проанализировать компанию максимально эффективно.

Рисунок 2

Алгоритм действий по проверке бизнеса для принятия решения о покупке



Источник: составлено автором.

[6] *См.: Лифиц И. М. Теория и практика оценки конкурентоспособности товаров и услуг. — М.: Юрайт-М, 2007. — С. 63.*

Во время проведения анализа покупатель ставит перед собой следующие вопросы: соответствует ли данная сделка стратегической цели компании, выгодна ли будет покупка, возможно ли будет достичь эффекта синергии.

Эффект, возникающий после покупки компании, бывает прямой и косвенный.

Прямой эффект возникает в случае, если купленная компания генерирует положительный денежный поток, соответствующий ставке внутренней доходности не менее той, что принята покупателем. Другими словами, покупатель получает прибавку рыночной стоимости новообразованной компании.

Косвенный эффект проявляется в случае, если покупатель совершенствует свою деятельность за счет наработок или опыта купленной компании. Таким образом, при той же выручке увеличивается чистая прибыль вследствие сокращения затрат. При этом важно отметить, что купленная компания может генерировать даже отрицательный денежный поток, но тем не менее способствовать получению косвенного эффекта. Например, она может обладать каким-либо патентом, который переходит к новым владельцам и позволит оптимизировать затраты, или получает доступ к каким-либо ресурсам, которые также позволят сократить затраты. В этом случае в результате сделки покупатель также получает компанию с увеличившейся рыночной стоимостью.

Эффектом синергии можно назвать одновременную положительную отдачу от обоих эффектов: как положительный денежный поток от купленной компании, так и сокращение затрат от внедрения решений, которые ею использовались. В результате прибыль покупателя вырастает значительно, так же значительно вырастают косвенные выгоды (отсроченная прибыль).

Потенциальное возникновение этих двух эффектов можно выявить еще до принятия окончательного решения о покупке компании, используя такой инструмент, как анализ управленческой отчетности, дающий возможность структурно проанализировать вертикаль «выручка — чистая прибыль», определить зоны благоприятных и неблагоприятных отклонений.

Суть анализа заключается в сравнении показателей фактического (реального) отчета о прибылях и убытках покупаемой компании с базисными данными в бюджетном отчете о прибылях и убытках, составленном покупателем, как если бы он выходил на рынок сам, т. е. построил бизнес с нуля и тот проработал до своего нынешнего стабильного состояния (предполагается, что бюджетный объем инвестиций, необходимый для реализации данного проекта, известен). Важно отметить, что покупатель может в полной мере использовать свои уже наработанные ранее ресурсы для обеспечения результативности и эффективности работы «новой» компании. Также отметим, что маркетинговый анализ рынка был проведен на более ранней стадии, поэтому известны такие показатели, как тип рынка, диапазон конкурентных цен, доля рынка, занимаемая конкурентами, и т. п. Таким образом, можно будет определить бюджетную норму внутренней доходности, от которой можно отталкиваться.

Результатом сравнения отчетов будет являться выявление прямого и косвенного эффектов, влияющих на нормы внутренней доходности как покупаемой компании, так и компании-покупателя в целом.

В предлагаемой методике анализ данных управленческой отчетности компании-продавца проводится в три этапа (рис. 3):

1. **Сравнительный анализ данных фактического отчета о прибылях и убытках компании-продавца и базисного отчета, составленного компанией-покупателем.**

Один из основных показателей, характеризующих финансовое состояние компании на рынке, — это прибыль. Необходимо учесть различные подходы к формированию прибыли в целях финансового и управленческого учета. Изучив структуру затрат и подходы к калькулированию себестоимости, проверяющая компания будет иметь более точное представление о финансовых результатах организации, что позволит внести правильные корректировки, влияющие на итоговый показатель прибыли.

Сравнительный анализ предполагает постатейный анализ данных управленческого (финансового) отчета о прибылях и убытках, выявление отклонений по статьям и их оценку. Если отклонение превышает порог существенности (от 3 до 7 %), то необходимо выявить его причины. Причины могут быть контролируемые, на которые может повлиять менеджмент организации:

— операционные — связанные с качеством управления компанией;

— финансовые — обусловленные различными подходами к формированию прибыли, себестоимости продукции;

— коммерческие — связанные с маркетинговыми, логистическими и бизнес-процессами.

Неконтролируемые причины — результат внешних системных факторов, таких как экономическая и политическая ситуация в стране.

2. **Анализ себестоимости продукции.**

На данном этапе необходимо определить долю себестоимости в валовой прибыли. Если нет существенных расхождений с ее предполагаемым объемом или традиционно сложившейся себестоимостью на рынке идентичных товаров и услуг, то можно смело перейти к третьему этапу предлагаемой методики. В случае существенных отклонений по исследуемому показателю необходимо провести детальную проверку методики формирования себестоимости продукции на предприятии. Выделив проблемные показатели, следует понять, можно ли на них повлиять, изменить их за счет ресурсов покупателя, перестройки бизнес-процессов покупаемой компании, оптимизации подходов к их формированию и учету затрат. При этом необходимо рассчитать бюджетную величину себестоимости как эталона, к которому нужно стремиться. По результатам такого анализа получим бюджетный отчет о прибылях и убытках с учетом наиболее эффективного использования ресурсов как покупаемой компании, так и покупателя. По данному отчету, зная объем требуемых бюджетных инвестиций, а именно стоимость покупаемой компании и объемы инвестиций в перестройку функций и процессов, можно посчитать оптимальную бюджетную норму внутренней доходности покупаемой компании и сравнить ее с базисной бюджетной нормой. В случае если оптимальная бюджетная норма больше базисной, покупатель получает положительный прямой эффект.

3. **Анализ показателей, уменьшающих расходы компании.**

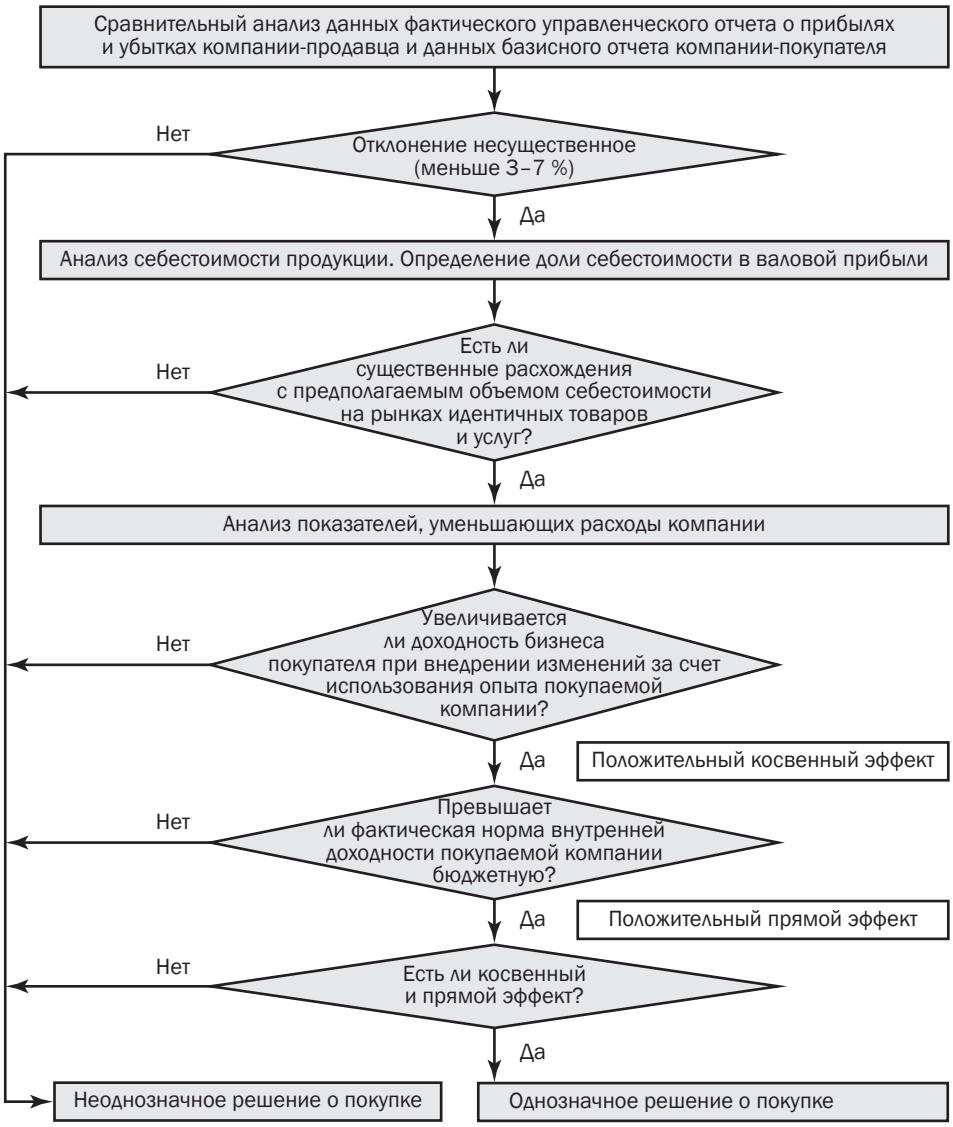
Проанализировав структуру расходов компании, необходимо выделить те группы затрат, на величину которых можно повлиять путем их сокращения и таким образом получить дополнительную прибыль. Следует также посчитать бюджетную сумму инвестиций, необходимых для внедрения процедур по сокращению затрат. В итоге получаем изменение доходности бизнеса покупателя в целом. Инвестируемыми суммами считаем сумму инвестиций, направленных на указанные изменения компании-покупателя, и сумму, необходимую для покупки анализируемой компании. Если данное изменение превышает бюджетную базисную норму внутренней доходности, то считаем, что возникает косвенный эффект.

Если косвенный эффект возникает, но при этом покупаемая компания генерирует отрицательный денежный поток, то при анализе изменения доходности бизнеса покупателя в инвестируемую сумму необходимо также включить компенсацию отрицательного денежного потока от покупаемой компании за тот период, который понадобится на внедрение изменений в компании покупателя.

При возникновении одновременно прямого и косвенного эффекта данная ситуация считается синергией, поскольку, во-первых, оптимизируются затраты у компании в целом, за счет чего покупатель получает дополнительную прибыль; во-вторых, покупатель получает дополнительные денежные средства.

Рисунок 3

Методика анализа данных управленческой отчетности компании-продавца



Источник: составлено автором.

Указанные выше термины и расчеты можно систематизировать и представить в следующем виде:

Объем требуемых инвестиций — сумма, необходимая для покупки компании + бюджетная сумма инвестиций + возможная компенсация убытков за период внедрения изменений в компании покупателя.

Бюджетная сумма инвестиций — сумма инвестиций, необходимая для внедрения процедур по сокращению затрат.

Изменение доходности бизнеса покупателя — бюджетная норма доходности бизнеса покупателя + изменение доходности бизнеса покупателя при сокращении

расходов за счет использования опыта покупаемой компании. Если данное изменение положительное, то имеем положительный косвенный эффект.

Прямой эффект — превышение фактической нормы внутренней доходности покупаемой компании над бюджетной нормой.

Эффект синергии — одновременное возникновение двух положительных эффектов: прямого и косвенного.

Покупка бизнеса привлекательна тем, что покупатель получает актив, свободный от любых обязательств. С одной стороны, будущий владелец приобретает именно имущественный комплекс, что наиболее логично с финансовой и законодательной точек зрения. Но с другой — это не только имущество, но и интеллектуальная собственность компании, ее разработки и опыт, который сложно оценить в конкретных цифрах. Этот потенциал — источник скрытых прибылей, которые новый владелец бизнеса может получить, если разумно распорядится полученными преференциями. При эффективном использовании приобретенной компании достигается синергия в финансовых и экономических показателях. Это одна из основных мотиваций покупки. Но какой бы ни была мотивация, инвесторов объединяет одно — они хотят понимать, во что вкладывают свои средства и какую отдачу могут получить. Для этого необходимо провести ряд процедур по определению перспектив развития бизнеса, в т. ч. оценить финансовые возможности компании.

В настоящей статье дана методика первоначального анализа финансовых показателей перед принятием решения о покупке бизнеса. Использование предложенных подходов позволит, с одной стороны, исключить заинтересованность продавца в выгодной продаже бизнеса путем завышения прибыли; с другой — даст объективную информацию инвестору о том, чего можно ожидать от приобретаемого бизнеса в будущем. Таким образом, способность генерировать прибыль — основное конкурентное преимущество любой компании. Выражаться это может не только в росте доходов, но и в инвестировании текущей прибыли в увеличение доли рынка, развитие и внедрение новых технологий, благотворительность.

Библиография

1. Грант, Р. М. Анализ ресурсов и способностей. — М.: МИМ ЛИНК, 2009.
2. Долинская, М. Г., Соловьев, И. А. Маркетинг и конкурентоспособность промышленного предприятия. — М.: Дело, 2008.
3. Ионцев, М. Г. Корпоративные захваты: слияния, поглощения, гринмэйл / 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Ось-89, 2005.
4. Лифиц, И. М. Теория и практика оценки конкурентоспособности товаров и услуг. — М.: Юрайт-М, 2007.
5. Моросини, П., Стеджер, У. Управление комплексными слияниями: в помощь руководителю компании, использующей стратегии M&As / Пер. с англ. — Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2005.
6. Суворова, С. П., Парушина, Н. В., Галкина Е. В., Ковалева, А. М. Основы внутрифирменной стандартизации аудиторской деятельности: учеб. пособ. — М.: ИНФРА-М, 2007.
7. Фатхутдинов, Р. А. Конкурентоспособность: экономика, стратегия, управление. — М.: ИНФРА-М, 2008.

Ключевые слова:
инфляционное таргетирование, денежно-кредитная политика, кризис, монетарные условия, номинальный якорь

***А. В. Чаркин**, аспирант кафедры «Финансы» ГУМФ (**e-mail: alexcharkin@inbox.ru**)*

Мировой опыт инфляционного таргетирования

Тема инфляционного таргетирования как режима государственной денежно-кредитной политики (далее — ГДКП) представляет достаточно большой научный интерес, несмотря на ее серьезную проработку западными и отечественными специалистами. Интерес возникает при рассмотрении вопросов внедрения данного режима в странах, практикующих другую модель ГДКП либо использующих элементы инфляционного таргетирования и не готовых перейти на него полностью.

Под инфляционным таргетированием понимается такой режим денежно-кредитной политики, когда ее единственной безусловной конечной целью является поддержание ценовой стабильности[1]. В настоящее время его де-юре практикует 27 стран. Поэтому ответы на вопросы по его внедрению в определенных макроэкономических условиях следует искать в международном опыте.

Россия находится в процессе перехода к инфляционному таргетированию. При этом макроэкономические условия в нашей стране обуславливают определенную специфику внедрения нового режима. В первую очередь она связана с сильной зависимостью российской экономики от цены на нефть. Соответственно, возникающие из-за структуры торгового баланса валютные риски, требующие регулирования со стороны денежных властей, — это дополнительные факторы, с которыми невозможно не считаться при реализации ГДКП.

Мировой опыт позволяет найти решение этих проблем. Для России наибольший интерес в этой связи представляют две страны — Чили и Норвегия. Первая — как страна с достаточно нестабильной экономикой, сильно зависящей от цен на экспортируемое сырье, прошедшая долгий путь перед введением полноценного инфляционного таргетирования. Вторая — как экспортер нефти, с проблемами, по сути, аналогичными российским, но меньшими по масштабу, за короткий срок добившаяся вполне

[1] *См.: Чаркин А. Теоретические основы инфляционного таргетирования // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 1.*

убедительных результатов. В качестве своеобразного эталона можно рассматривать опыт любой страны-пионера, т. е. той страны, которая ввела инфляционное таргетирование в период с 1990 по 1993 гг. Опыт Новой Зеландии достаточно подробно проанализирован А. Ю. Жигаевым[2], поэтому для настоящей работы выбрана Англия.

Изучение опыта названных стран даст ответы на следующие вопросы: какие этапы и реформы проходила ГДКП при переходе на инфляционное таргетирование, какие показатели использовались для таргетирования, какие инструменты денежные власти применяли в качестве операционных, в какой форме производился информационный обмен с рынком, насколько эффективной по факту являлась проводимая политика, удалось ли достичь поставленных целей.

АНГЛИЯ

В отличие от Новой Зеландии, где внедрение инфляционного таргетирования было следствием дискуссионных и политических процессов, Соединенное Королевство столкнулось с необходимостью реформирования ГДКП в результате кризисных явлений сентября 1992 г. и последовавшей за этим девальвации фунта стерлингов.

Инфляционный ориентир в Англии был анонсирован Министром финансов в октябре 1992 г., после чего перед Банком Англии была поставлена задача — формировать ежеквартальный инфляционный отчет (BOE Inflation Report), чтобы общественность страны получила возможность следить за достижением инфляционного ориентира. Целью предпринятых мер было восстановление доверия к правительству в части проводимой им политики по сдерживанию цен. Следует отметить, что никаких общественных обсуждений реформы не проводилось. Новый режим ГДКП позиционировался как политика правящей консервативной партии, поэтому существовала вероятность его пересмотра впоследствии новым парламентом.

Наиболее существенным изменением ГДКП Англии стал отказ от существовавших ранее монетарных и курсовых ориентиров. Данное решение было стратегическим — уйти от использования любых промежуточных целей. Монетарным и курсовым показателям была отведена только статистическая функция.

Таргетируемой переменной Банк Англии на первом этапе назначил годовое изменение индекса розничных цен (Retail Price Index — RPIX), включающего цены на жилье и консульский налог. Количественно ориентир был задан в диапазоне от 1 до 4 % сроком до конца 1997 г., т. е. до следующих выборов в Парламент. Данный ценовой индекс хорошо воспринимался финансовой прессой и рынками. При этом таргетирование диапазона неожиданно было расценено не как подстраховка, а как своеобразное ограничение, лимит для дискреционных действий в области реализации ГДКП, что обеспечило дополнительную поддержку проводимой политике.

Уже тогда, на начальных этапах внедрения, Банк Англии и Казначейство официально обозначили необходимость перехода к точечному таргетированию в неопределенном будущем. Впервые об этом было открыто заявлено в июне 1995 г.[3] При этом серьезным недостатком нового режима являлась его привязка к политической конъюнктуре: существовала вероятность корректировки проводимой политики после парламентских выборов, что порождало известную неопределенность в вопросе

---

[2] *См.: Жигаев А. Денежно-кредитная политика Новой Зеландии // Деньги и кредит. — 2010. — № 2.*

[3] *См.: Inflation Targeting: Lessons from the International Experience / Bernanke B., Laubach T., Mishkin F., Posen A. — USA, New Jersey: Princeton University Press, 1999.*

о продолжении курса после окончания планового периода. Как следствие, возникали сомнения в способности, а главное, в наличии политической воли для достижения инфляционных ориентиров по мере приближения окончания горизонта таргетирования. Данные ожидания были нивелированы заявлением лейбористской партии о том, что в случае победы на выборах 1997 г. политика инфляционного таргетирования будет продолжена в форме точечного таргетирования на уровне 2,5 % или меньше. Такое заявление оказало существенную поддержку проводимой политике и укрепило доверие к Банку Англии.

В своем исследовании Б. Бернанке указывает, что Банк Англии таргетирует не фактическое значение индекса цен, а ожидаемое[4]. Это значит, что политика будет успешной только в случае, если собственный прогноз Банка Англии на протяжении двух лет будет совпадать с рыночными ожиданиями по ценовому индексу.

С мая 1997 г. реформа ГДКП в Англии продолжилась. Основные постулаты инфляционного таргетирования были оставлены без изменений, однако был сформирован новый орган — Комитет по денежной политике, ответственный за операционные решения в области процентной политики. Кроме того, была закреплена подотчетность финансовых и монетарных органов перед Парламентом за решения в области экономической политики. С мая 1997 г. инфляционный ориентир приобрел точечное значение в 2,5 %, как и было запланировано по первоначальному сценарию. Однако уже в декабре 1997 г. был обозначен новый ориентир — 2 %, а также была изменена таргетируемая переменная: вместо RPIX стал использоваться гармонизированный индекс потребительских цен (Harmonized index customer price — HICP). Данный переход позволил сразу достичь инфляционного ориентира — инфляция, рассчитанная по HICP, с мая 1997 г. находилась на уровне 2 %[5].

В 1998 г. вступил в силу новый Акт о Банке Англии (Bank of England Act) в котором была зафиксирована обязанность Банка поддерживать ценовую стабильность и экономическую политику правительства. Впервые через Комитет по монетарной политике Банк Англии получил операционную независимость от Министерства финансов. Однако установление целевого ориентира по годовой инфляции, как и до нового Акта, осталось прерогативой Министра финансов. В настоящее время инфляционный ориентир в Англии составляет 2 % в год по индексу потребительских цен (Consumer Price Index — CPI), использование которого началось в 2004 г.

Каждый месяц Комитет по монетарной политике определяет процентную ставку по единственному операционному показателю — двухнедельному РЕПО. Целевой уровень поддерживается, соответственно, с помощью операций на открытом рынке — в форме РЕПО и обычной продажи государственных ценных бумаг. Банку Англии в соответствии с Актом позволяется допускать отклонения по инфляции в пределах 1 п. п. в обе стороны, в случае более резкого отклонения он предоставляет объяснения причин в письменной форме Министру финансов.

Для мониторинга развития и успехов инфляционного таргетирования Банк Англии ежеквартально публикует инфляционные отчеты, в которых приводится детальная информация о состоянии английской экономики, сопоставляются фактические и прогнозные значения таргетируемого индекса, указываются факторы, существенные для

---

[4] *См.: Inflation Targeting: Lessons from the International Experience / Bernanke B., Laubach T., Mishkin F., Posen A. — USA, New Jersey: Princeton University Press, 1999. — С. 155.*

[5] *См.: King M. Speech to the Annual Birmingham Forward / The Bank of England (http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2004/speech211.pdf).*

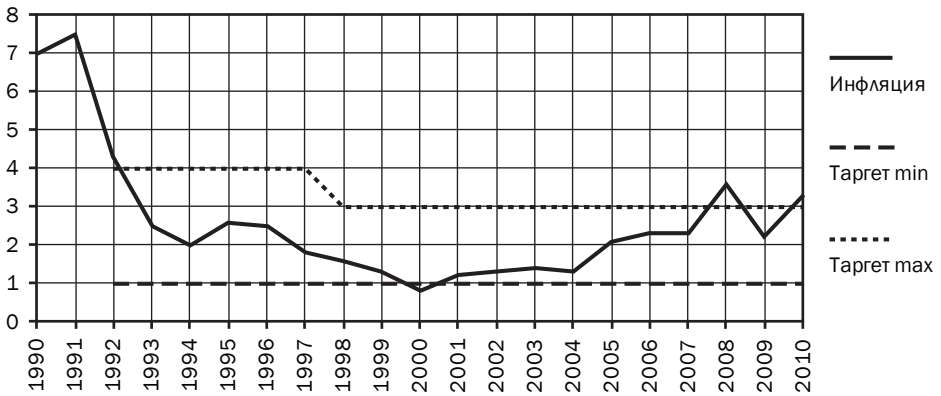
ценовой стабильности. Инфляционный отчет содержит объективный и понятный анализ инфляционных трендов, которые Банк Англии учитывает при принятии решений. При этом с самого первого отчета в нем публикуются оценки ожидаемой инфляции частного сектора, в дополнение к сделанным Банком Англии. Первые два выпуска отчет не был поделен на разделы, а с третьего выпуска он стал содержать шесть разделов: инфляция, денежные агрегаты, процентные ставки, спрос и предложение, рынок труда, поведение цен и инфляционных трендов. Кроме того, публикуется квартальный бюллетень с основными исследованиями и высказываниями официальных лиц на тему ГДКП.

До перехода на новый режим ГДКП инфляция в Англии составляла 7–7,5 %. В год перехода уровень инфляции упал до 4,3 % и в течение первого планового периода демонстрировал плавное снижение, колеблясь внутри заданного инфляционного ориентира. Среднее значение инфляции составило 2,61 % в годовом исчислении, а стандартное отклонение — 0,807 %. На рис. 1 отчетливо виден понижательный тренд.

Во второй период, с 1997 г., когда были проведены реформы режима, а ориентир пересмотрен на период до 2000 г., снижение инфляционного уровня продолжилось. Минимальное значение инфляции было достигнуто в 2000 г. и составило 0,8 %. После 2000 г. она находилась внутри доверительного интервала, однако ни разу не совпала с заданным точечным ориентиром. Среднее отклонение от ориентира составило 0,71 %. В среднем за второй период, вплоть до 2010 г., инфляция составляла 2,61 %, стандартное отклонение — 0,81 %, при этом наблюдался повышательный тренд.

Рисунок 1

Динамика инфляции в Англии в 1990–2010 гг.



Источник: составлено автором на основании данных Банка Англии (http://www.bankofengland.co.uk).

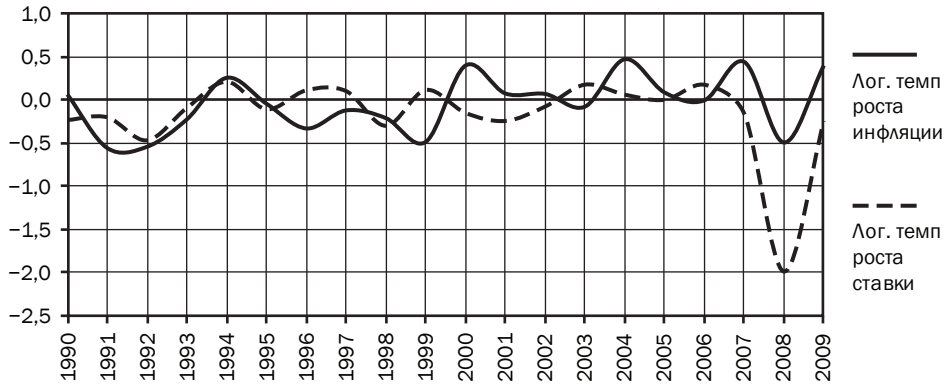
Таким образом, можно констатировать успех инфляционного таргетирования в Англии при заданном доверительном интервале. С момента внедрения таргетирования инфляция радикально снизилась и находилась в заданном промежутке 78,94 % времени, что говорит об эффективности предпринимаемых антиинфляционных мер.

При этом на рис. 2 можно увидеть достаточно тесную связь на определенных временных интервалах между инфляцией и официальной ставкой Банка Англии (Bank Rate). Сопоставлены логарифмированные темпы роста, на основании чего можно сделать вывод, что с 1992 по 1995 гг. наблюдаются почти идентичные изменения инфляции и ставки. Также сильная связь заметна с 2006 по 2010 гг., однако при

этом видно, что для корректировки инфляции требовалось большее изменение ставки, чем в предыдущий период. Это позволяет утверждать, что если снижение инфляции и не являлось следствием движения официальной ставки, то, по крайней мере, изменение этой ставки достаточно точно учитывало инфляционные ожидания в экономике.

Рисунок 2

Динамика логарифмированных темпов роста инфляции и официальной ставки в Англии в 1990–2009 гг.

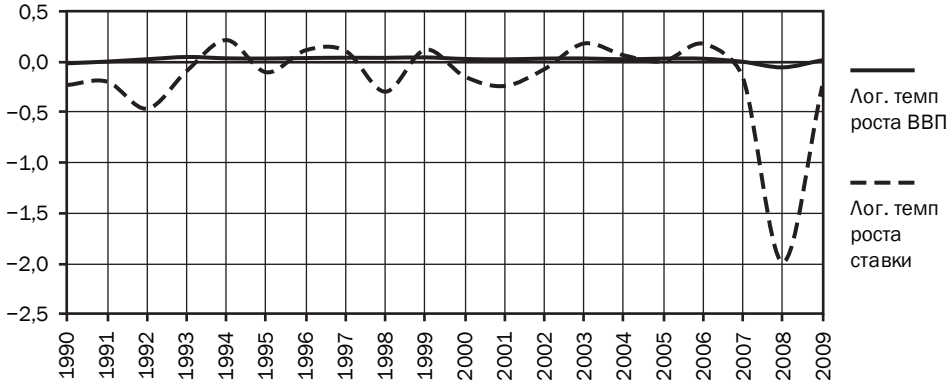


Источник: составлено автором на основании данных Банка Англии (http://www.bankofengland.co.uk).

Сопоставление логарифмированных темпов роста показывает, что динамика ВВП практически не чувствительна к изменениям официальной ставки. Исключение составляет лишь 2008 г., в который видно незначительное движение динамики ВВП вслед за серьезной корректировкой ставки. Однако подобное снижение ВВП вполне закономерно — оно объясняется пиковой фазой мирового финансового кризиса, и, скорее, следует сказать, что снижение ставки и ВВП обусловлено динамикой на мировых рынках и общей макроэкономической ситуацией в стране, а непосредственно между ними связи нет.

Рисунок 3

Динамика логарифмированных темпов роста ВВП и официальной ставки в Англии в 1990–2009 гг.



Источник: составлено автором на основании данных Банка Англии (http://www.bankofengland.co.uk).

Таким образом, реализуемое в Англии инфляционное таргетирование ввиду отсутствия сколько-нибудь существенного влияния изменения официальной ставки на темп роста ВВП не требует корректировки гибкости режима.

ЧИЛИ

Инфляционное таргетирование в Чили в качестве формы ГДКП начало формироваться в начале 1990-х гг. Однако почти десятилетие оно существовало в неразвитой, частичной форме. В работах западных экономистов это время носит название «период сосуществования»[6]. В нем использовались отдельные принципы инфляционного таргетирования — публичное объявление инфляционного ориентира и применение его в качестве основного номинального якоря (Nominal anchor). При этом возникал конфликт с другим номинальным якорем, который устанавливался и поддерживался независимо от формально объявляемого. Им в Чили служил валютный курс.

В качестве приоритетной задачи Национальный банк Чили (далее — НБЧ) определял для себя снижение инфляционного уровня до однозначных величин. Инфляционные ориентиры задавались ежегодно в сентябре в годовом отчете для конгресса. Вплоть до 1995 г. они задавались в интервальной форме, а с 1995 г. начала использоваться точечная форма определения цели. Инфляционная динамика при этом складывалась довольно успешно для НБЧ: с 25 % годовых в 1990 г. инфляция по CPI сократилась до 10 % в 1995 г., а к 1996 г. достигла значений ниже 10 %. При этом следует отметить, что, по мнению некоторых ученых, ее сокращение в Чили в период сосуществования не является безусловным следствием проводимой ГДКП. Исследователи Х. Де Григорио[7] и П. Гарсиа[8] в своих работах показывают, что ключевым фактором снижения инфляции были положительные производственные шоки, возникшие в чилийской экономике в начале 1990-х гг. В то же время другие исследователи, например Моранди[9], указывают, что именно существование ориентира обусловило снижение инфляции, поскольку обеспечило контроль над инфляционными ожиданиями. Установление ориентиров действительно было бессистемным, т. е. каждый новый устанавливался исходя из уровня инфляции, казавшегося НБЧ достижимым.

Кроме инфляционных ориентиров НБЧ определял целевой диапазон для валютного курса. Данный ориентир позиционировался как ключевой инструмент для поддержки нормального функционирования системы внешних платежей, ограничивая дефицит счета текущих операций. Он основывался на паритете покупательной способности с корректировками на разницу в объемах производства со странами-партнерами[10].

За период сосуществования НБЧ осуществил серьезную и эффективную трансформацию своего инструментария — от достаточно обширного с большим набором регулируемых ставок к управлению ликвидностью через ставки по межбанковским кредитам овернайт.

---

[6] *См.: Valdes R. Inflation Targeting in Chile: Experience and Selected Issues // Economic Policy Papers Central Bank of Chile. — 2007. — № 22. — С. 5.*

[7] *См.: De Grigorio J. Productivity Growth and Desinflation in Chile // Central Bank of Chile Working Papers. — 2003. — № 246.*

[8] *См.: Garcia P. Achieving and Maintaining Monetary Credibility in Chile. — OECD, 2003.*

[9] *См.: Valdes R. Inflation Targeting in Chile: Experience and Selected Issues // Economic Policy Papers Central Bank of Chile. — 2007. — № 22. — С. 7.*

[10] *См.: Monetary Policy in an Inflation Targeting Framework. — Central Bank of Chile, 2007.*

Во II полугодии 1999 г. чилийские власти начали последовательную серию серьезных макроэкономических реформ. В частности, в сентябре 1999 г. был произведен переход на полноценное таргетирование. Кроме того, был отменен валютный коридор, углублен рынок валютных деривативов, либерализовано движение капитала и изменена схема операционного управления в ГДКП — вместо реальных ставок стали использовать номинальные.

До 2001 г. использовался переходный точечный ориентир в 3,5 %, а с 2001 г. был введен новый инфляционный ориентир — диапазон 2–4 %, который поддерживался вплоть до 2006 г. В 2007 г. он был установлен как точечно интервальный в 3 % с доверительным интервалом в 1 %. Горизонт таргетирования составил два года. В целях достижения установленной цели по инфляции НБЧ обозначил операционный ориентир на горизонте 12–24 месяца; подобный горизонт позволил минимизировать лаги ГДКП. Была также определена таргетируемая переменная — общая инфляция. При этом в новой переменной операционный ориентир не всегда был близок к инфляционной цели на краткосрочном интервале, однако публикуемые прогнозы на два года всегда были максимально близки к заданным целям.

В начале 2007 г., для того чтобы сделать политику более прозрачной, НБЧ выпустил документ, описывающий цель, механизм ее достижения, трансмиссионный механизм и обмен информацией с рынком. Документ в том числе переопределял цель и горизонт таргетирования. Цель — поддержание годового CPI большую часть времени близко к 3 % с доверительным интервалом в 1 %. Новый горизонт таргетирования определялся как «около двух лет» вместо более вариативного «от 12 до 24 месяцев»[11]. В действительности выпущенный документ зафиксировал фактическую практику НБЧ. Кроме того, переопределение горизонта таргетирования дало понять рынку, что горизонт — неотъемлемая часть операционного ориентира, направленного на реализацию инфляционного прогноза.

С 2000 г. НБЧ начал выпускать инфляционный отчет трижды в год, кроме того, он обеспечил широкое взаимодействие финансовых властей с общественностью через брифинги и конференции, а также публикацию прозрачных и подробных прогнозов и схем трансмиссионного механизма. С 2001 по 2007 гг. инфляция в среднем составляла 2,8 % в год, при этом 73 % времени она находилась внутри заданного интервала, 10 % — превышала верхнее значение в 4 % и 17 % — была ниже 2 %. В целом это можно признать успехом проводимой ГДКП. Дополнительными факторами, способствовавшими достижению ценовой стабильности, стали бюджетная политика и доверие со стороны рынка, которую НБЧ получил по результатам периода сосуществования. Поддержка со стороны бюджетной политики обеспечивалась за счет введения правила, направленного на сбалансированность бюджета: устанавливалась цель по структурному профициту в 1 %. Правило включало в себя антициклическую корректировку налогов и доходов от экспорта меди, а также ограничения по бюджетным расходам[12].

---

[11] *См.: Monetary Policy in an Inflation Targeting Framework. — Central Bank of Chile, 2007.*

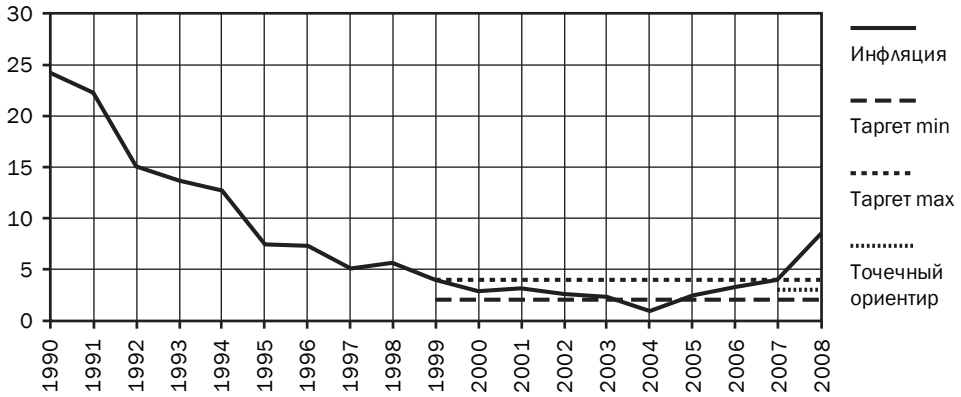
[12] *См.: Valdes R. Inflation Targeting in Chile: Experience and Selected Issues // Economic Policy Papers Central Bank of Chile. — 2007. — № 22. — С. 9.*

Главное, чего удалось добиться НБЧ, — убедить в 1998 г. рынок в своей решимости достигать инфляционной цели путем проведения жесткой ГДКП. Этот факт оказал существенное влияние на инфляционный процесс в дополнение к сокращению инфляционного давления, обусловленного монетарными условиями. В период сосуществования НБЧ устанавливал адаптивные цели по инфляции, что тем не менее приносило результат. С 1990 г. инфляция, составлявшая 24,21 %, снизилась к 1999 г. до 3,95 %, плавно уменьшаясь из года в год.

С 1999 г. НБЧ перешел на режим полноценного таргетирования с установлением ориентира в интервальной форме на уровне 2–4 %, инфляция 87,5 % времени находилась в рамках заданного ориентира, ее среднее значение составило за период таргетирования 2,65 % со стандартным отклонением 0,8363. В 2007 г. была произведена реновация ориентира, был установлен точечный инфляционный таргет 3 % с доверительным интервалом. В этот год инфляция вплотную приблизилась к верхней границе интервала, составив 3,96 %, а в следующий год ГДКП Чили не смогла погасить шок, вызванный кризисом на финансовых рынках, и инфляция существенно вышла за границу доверительного интервала, составив максимум за период с 1995 г. в размере 8,37 % (рис. 4).

Рисунок 4

Динамика инфляции в Чили в 1990–2008 гг.



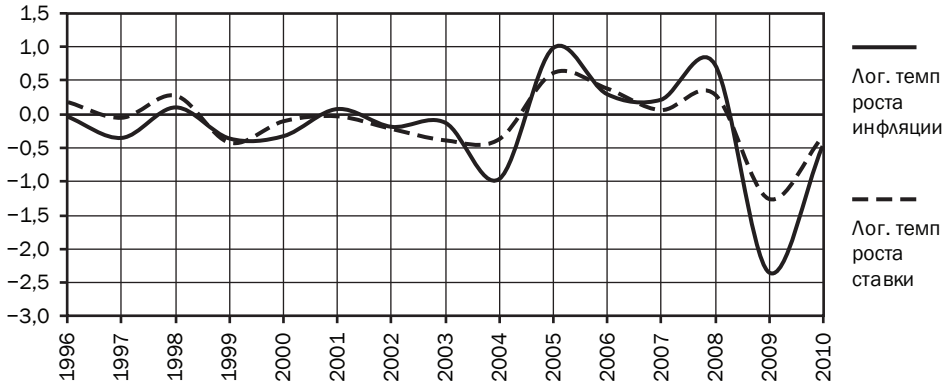
Источник: составлено автором по данным Национального банка Чили (http://www.bcentral.cl/index.asp).

В целом с начала 1990-х гг. и до финансового кризиса 2008 г. инфляция в Чили демонстрировала положительную динамику, что позволяет охарактеризовать чилийскую ГДКП как достаточно эффективную в периоды относительной стабильности. Однако резкое повышение инфляционного уровня в кризисный период показывает низкую эффективность инфляционного таргетирования в стране с небольшой по объемам и зависимой от цен на сырьевые ресурсы экономикой при серьезных глобальных шоках.

На рис. 5 видна достаточно тесная связь логарифмированных темпов роста инфляции и изменения официальной ставки НБЧ. Связь наблюдается на протяжении всего периода, начиная с 1996 г., когда официальная ставка была введена в качестве операционного инструмента, при этом до окончания периода сосуществования связь была даже более тесной, чем с момента начала полноценного таргетирования.

Рисунок 5

Динамика логарифмированных темпов роста инфляции и официальной ставки в Чили в 1996–2010 гг.

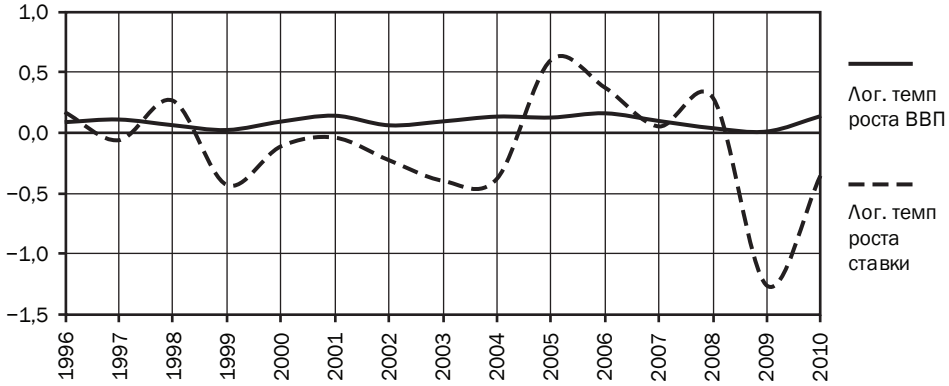


Источник: составлено автором по данным Национального банка Чили (http://www.bcentral.cl/index.asp).

При этом связь между процентной ставкой и ВВП, как и в случае с Англией, является незначимой, но следует отметить более высокую волатильность логарифмированной динамики ВВП (рис. 6).

Рисунок 6

Динамика логарифмированных темпов роста ВВП и официальной ставки в Чили в 1996–2010 гг.



Источник: составлено автором по данным Национального банка Чили (http://www.bcentral.cl/index.asp).

НБЧ удалось обеспечить реализацию инфляционного таргетирования таким образом, что движение официальной ставки практически совпадало с движением инфляции. Рынок действительно привязал свои ожидания к операционному ориентиру и официальной ставке НБЧ, и в этом несомненная победа и подтверждение эффективности проводимой политики. Однако резкое повышение инфляции в кризисный период доказывает уязвимость инфляционного таргетирования для внешних шоков.

НОРВЕГИЯ

Смена режима в марте 2001 г. была произведена по окончании периода продолжительного экономического роста. Переход был подготовленным, потому довольно мягким. Вплоть до момента непосредственной реформации исполняемая Банком Норвегии ГДКП была максимально приближена к условиям инфляционного таргетирования: целью ГДКП Норвегии на тот момент было поддержание стабильности валютного курса, а достижение этой цели должно было обеспечиваться на среднесрочном интервале. Решение правительства о переходе на режим инфляционного таргетирования было принято в связи с увеличением ненефтегазового дефицита бюджета.

Подобное решение четко обозначило позицию норвежского правительства по вопросу макроэкономической стабильности и готовность поддержать нужный инфляционный уровень фискальными мерами. При этом со своей стороны Банк Норвегии опубликовал информацию о стратегических целях ГДКП, о необходимости предоставления номинального якоря для экономики, а также сообщил о том, что изменение стратегических целей не повлияет на стабильность его операционной деятельности[13].

Инфляционный ориентир устанавливался правительством в противовес снижению плановых долгосрочных показателей по доходам бюджета, которые вызывают инфляционное давление через бюджетный дефицит. Устанавливая цель, правительство также давало рынку сигнал о своих ожиданиях по изменению инфляции и валютного курса от экспансионистской бюджетной политики. Банк Норвегии в свою очередь выполнял активную функцию в публичных обсуждениях последствий инфляции и информировал рынок о своих оценках ее приемлемого уровня.

Механизм инфляционного таргетирования в Норвегии сходен с реализуемым в других развитых странах. Для него характерны определенный горизонт таргетирования, определенный уровень цели и таргетируемый показатель. Норвегия определяет инфляционный ориентир на временном интервале, составляющем два года, чтобы компенсировать лаги ГДКП, а также снизить негативный эффект резкого колебания процентных ставок. Более того, в случае возникновения непредвиденных шоков у Банка Норвегии имеется опция по удлинению временного периода, чтобы избежать негативных последствий радикального ужесточения ГДКП, которое потребуется, чтобы вернуть инфляцию к заданному ориентиру на временном интервале в два года. При этом Банк Норвегии раскрывает информацию о своих оценках вероятности возникновения таких шоков.

Выбранный горизонт таргетирования придает гибкость реализуемому режиму, формирует некое пространство для маневров при подавлении шоков, кроме того, позволяет лучше ограничить колебания выпуска и безработицы по сравнению с таргетированием на более узком периоде.

Инфляционный ориентир в Норвегии устанавливается точечно в 2,5 % с доверительным интервалом в 1 %, исходя из логики, что доверительный интервал позволяет денежным властям Норвегии получать дополнительные преимущества, в частности:

— добавлять реализуемой политике гибкости и снижать вероятность нарушения ориентира;

---

[13] *См.: An Independent Review of Monetary Policy and Institutions in Norway / Svensson L., Houg K., Berg A., Solheim H., Steigum E. — Centre of Monetary Economics, 2002.*

— обозначать уровень терпимости денежных властей к отклонениям средней инфляции, обеспечивая при этом достаточно четкий номинальный якорь;

— уменьшать риск восприятия в качестве инфляционной цели верхнего значения интервала.

В качестве таргетируемой переменной и для составления инфляционных прогнозов используется аналитический показатель, учитывающий оценку CPI за вычетом ипотечных платежей, косвенных налогов и цен на энергию. Учитываются также прогнозы по экономике Норвегии и принятые ранее решения, действие которых влияет на экономику с лагом. Следует отметить, что помимо официальных прогнозов Банка Норвегии регулярно публикуются независимые прогнозы, что позволяет обеспечить большую степень доверия к таргетируемому показателю со стороны рынка[14].

Банк Норвегии придерживается режима гибкого таргетирования, позиционируя низкую инфляцию как фундаментальное условие среднесрочной стабильности норвежской кроны. Эта стабильность достигается за счет установки предсказуемого номинального якоря для инфляции и валютного курса. Банк Норвегии осуществляет корректировки валютного курса путем интервенций в соответствии со своими полномочиями, т. е. в случае, когда изменение курса может повлиять на уровень инфляции. Также он контролирует возникновение шоков спроса, которые способны отклонить инфляцию от ориентира, таким образом, в область мониторинга при реализации ГДКП попадают ВВП и безработица[15].

Банк Норвегии отражает результаты проводимой политики в своем годовом отчете. Кроме того, немедленно после заседания Правления он представляет обоснование для принятых в области ГДКП решений в форме инфляционного отчета (публикуемого трижды в год), а также принимает решение по уровню процентной ставки. Заранее анализируется экономическая ситуация в стране и ее проекция на два года вперед в части ее влияния на уровень инфляции. После чего решение о процентной ставке принимается по простому правилу: если в рассматриваемых макроэкономических условиях инфляция превысит заданный ориентир в 2,5 % при неизменной процентной ставке, ее следует повысить; если же прогнозируется значение инфляции ниже заданной цели при неизменной ставке, то понизить. Кроме того, Правление Банка Норвегии каждые шесть недель проводит особые оперативные заседания для оценки ряда экономических индикаторов и главным образом — отклонений от показателей, заданных в предыдущем инфляционном отчете.

Норвегия как экспортер нефти имеет дополнительные инфляционные факторы в экономике. Инфляционное таргетирование было принято в 1999 г. при довольно низком по сравнению с другими странами уровне инфляции — 2,8 %. На протяжении всего периода таргетирования Норвегия применяла точечный ориентир с доверительным интервалом. Среднее отклонение составило 0,61 %, однако, как видно из графика (рис. 7), на протяжении всего периода инфляция находилась в границах общепринятого доверительного интервала в 1 %, который в данном случае составляет 1,5–3,5 %.

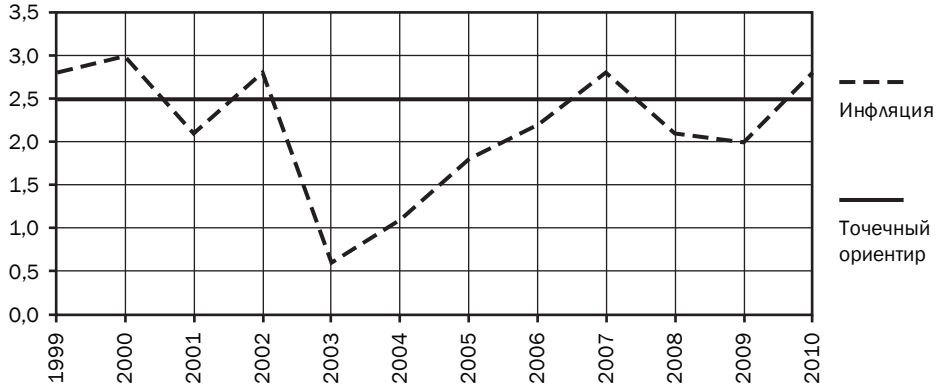
---

[14] *См.: An Independent Review of Monetary Policy and Institutions in Norway / Svensson L., Houg K., Berg A., Solheim H., Steigum E. — Centre of Monetary Economics, 2002.*

[15] *См.: Soikkeli J. The Inflation Targeting Framework in Norway // IMF Working Paper. — 2002. — WP/02/184.*

Рисунок 7

Динамика инфляции в Норвегии в 1999–2010 гг.



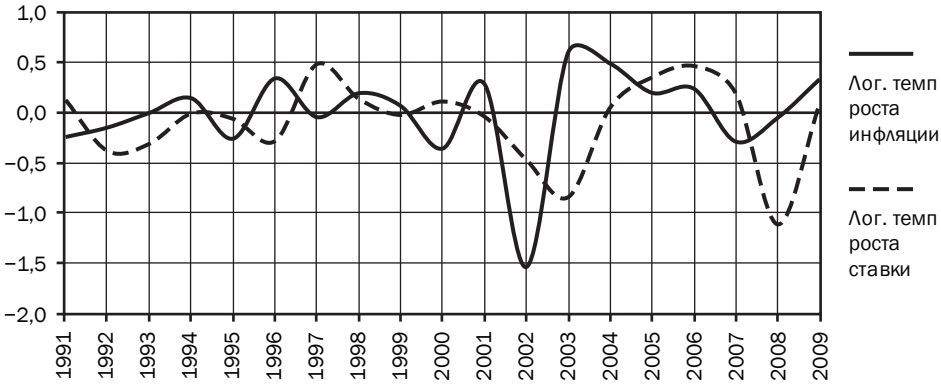
Источник: составлено автором по данным Статистического управления Норвегии (http://www.ssb.no/english/).

Максимальный уровень инфляции был зафиксирован трижды, за исключением первого года, — в 2002, 2007 и 2010 гг. на уровне 2,8 %. Минимальное значение — в 2003 г. на уровне 0,6 %. За весь период таргетирования власти Норвегии не осуществляли реноваций инфляционного ориентира. Среднее значение инфляции за рассматриваемый период составило 2,175 % при стандартном отклонении 0,7108 %. Таким образом, средняя инфляция за рассматриваемый период была довольно близка к инфляционному ориентиру.

Из рис. 8 следует, что изменения официальной ставки были адаптивными, таким образом, можно констатировать, что властям Норвегии удалось обеспечить очень хороший уровень управления инфляционными ожиданиями, поскольку ставка отражала инфляционный тренд, а не наоборот.

Рисунок 8

Динамика логарифмированных темпов роста инфляции и официальной ставки в Норвегии в 1992–2009 гг.

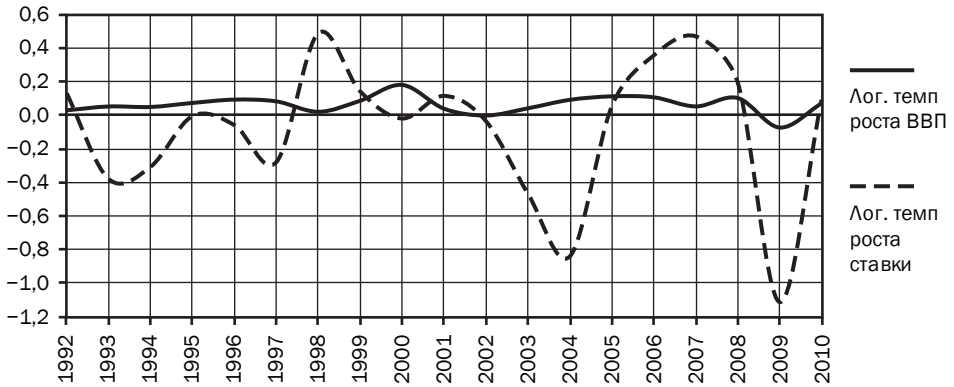


Источник: составлено автором по данным Статистического управления Норвегии (http://www.ssb.no/english/).

При этом влияние денежной политики на ВВП было незначительным, коррелирующее колебание наблюдается только в 2009 г., а величина изменения ВВП по сравнению с изменением ставки меньше в 10 раз (рис. 9).

Рисунок 9

Динамика логарифмированных темпов роста ВВП и официальной ставки в Норвегии в 1992–2010 гг.



Источник: составлено автором по данным Статистического управления Норвегии (http://www.ssb.no/english/).

Инфляционное таргетирование в Норвегии реализовывалось в течение 11 лет. В среднем инфляция соответствовала заданному интервальному ориентиру. Поэтому можно констатировать успех проводимой политики. Ввиду того, что за все время ориентир не менялся, а внешний шок 2008 г. не оказал существенного влияния на уровень инфляции, можно говорить о том, что денежным властям Норвегии путем комбинирования бюджетной и денежно-кредитной политики удалось избавить реализуемую ГДКП от уязвимости для внешних шоков.

Рассмотренный практический опыт показывает высокую эффективность инфляционного таргетирования. Во всех трех случаях денежным властям удавалось добиться радикального снижения инфляции либо обеспечить стабильно низкий ее уровень. В качестве операционного ориентира использовалась официальная ставка, при этом наиболее заметных успехов в вопросе привязки инфляционных ожиданий к операционному инструменту достигли Норвегия и Чили. Во всех рассмотренных странах в неявной форме денежные власти придерживались точечно-интервальной формы таргетирования, явная форма при этом могла отличаться, однако в официальных документах доверительный интервал всегда был обозначен.

Используемые режимы — это гибкое таргетирование, однако обеспечение гибкости во всех случаях не было элементом официально проводимой политики. Влияние операционного инструмента на динамику ВВП было несущественным, а, следовательно, денежные власти не стояли перед выбором: достигнуть установленной цели и снизить экономическую активность ужесточением политики или, не достигнув цели, повысить экономическую активность за счет смягчения политики. Таким образом, вопрос об определении степени гибкости таргетирования должен решаться, когда связь между операционным ориентиром и ВВП настолько сильна, что движения первого вызывают существенное колебание второго.

Для России наиболее интересным является сопоставление взаимодействия двух политик — бюджетной и денежно-кредитной — в Норвегии и Чили. В Чили такое взаимодействие осуществлялось в форме дополнительной поддержки в виде бюджетного правила. Как видно из проведенного исследования, этот объем поддержки оказался недостаточным в кризисный год, что привело к резкому колебанию инфляции и ВВП. В отличие от Чили, в Норвегии бюджетная политика в своей реализации комплексно дополняла проводимую ГДКП. Выделение ненефтегазового дефицита бюджета и формирование суверенного фонда из нефтегазовых доходов обеспечило дополнительное позитивное воздействие на монетарные условия и позволило ровно пройти макроэкономическое потрясение кризисного года.

Таким образом, на основании проведенного анализа можно констатировать, что инфляционное таргетирование — эффективный режим. Оно способно обеспечивать выполнение поставленных задач на достаточно длинном временном интервале при использовании точечно-интервального ориентира и официальной процентной ставки в качестве операционного инструмента. При этом, в случае если существенную долю экспорта страны составляет сырье (металлы или энергоресурсы), у данного режима возникает уязвимость, проявляющаяся в неспособности самостоятельно гасить внешние ценовые шоки. Она может быть устранена проведением последовательной и сбалансированной бюджетной политики, обязательно противоцикличной, направленной на дополнительное стимулирующее воздействие на монетарные условия в стране.

Библиография

1. Жигаев, А. Денежно-кредитная политика Новой Зеландии // Деньги и кредит. — 2010. — № 2.
2. Чаркин, А. Теоретические основы инфляционного таргетирования // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 1.
3. Сайт Банка Англии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.bankofengland.co.uk.
4. Сайт Национального банка Чили [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.bcentral.cl/index.asp.
5. Сайт Статистического управления Норвегии [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ssb.no/english/.
6. An Independent Review of Monetary Policy and Institutions in Norway / Svensson L., Houg K., Berg A., Solheim H., Steigum E. — Centre of Monetary Economics, 2002.
7. Inflation Targeting: Lessons from the International Experience / Bernanke B., Laubach T., Mishkin F., Posen A. — USA, New Jersey: Princeton University Press, 1999. — 382 с.
8. De Grigorio, J. Productivity Growth and Desinflation in Chile // Central Bank of Chile Working Papers. — 2003. — № 246.
9. Garcia, P. Achieving and Maintaining Monetary Credibility in Chile. — OECD, 2003.
10. King, M. Speech to the Annual Birmingham Forward [Электронный ресурс] / The Bank of England. — Режим доступа: http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2004/speech211.pdf.
11. Monetary Policy in an Inflation Targeting Framework. — Central Bank of Chile, 2007.
12. Soikkeli, J. The Inflation Targeting Framework in Norway // IMF Working Paper. — 2002. — WP/02/184.
13. Valdes, R. Inflation Targeting in Chile: Experience and Selected Issues // Economic Policy Papers Central Bank of Chile. — 2007. — № 22.

Ключевые слова:
пенсионное обеспечение, базовая пенсия, распределительная система, накопительная система, корпоративные пенсионные фонды

***И. Коррадо**,*
магистрант Университета Рим III, стажер ГУМФ
*(**e-mail: ilaria_corrado@hotmail.it**)*

Обзор итальянской пенсионной системы

В последние два десятилетия итальянская пенсионная система реформировалась несколько раз, с тем чтобы адекватно реагировать на демографические и экономические проблемы. Италия — одна из европейских стран с самым большим государственным долгом (121 % ВВП). Необходимы срочные меры для борьбы с кризисом, и такие меры будут включать реформирование пенсионной системы с целью снижения государственных расходов на пенсии.

Первая в Италии система пенсионного обеспечения была разработана во II половине XIX в. Она была представлена в 1898 г. под названием «Cassa di previdenza per l'invalidita e la vecchia ia degli operai» («Касса взаимопомощи для рабочих по инвалидности и старости») в качестве добровольной программы пенсионного обеспечения, а в 1919 г. стала обязательной. Эта схема накопительного пенсионного финансирования, в рамках которой работники должны были финансировать пенсию, выплачивая подоходный налог, а пенсионные и страховые пособия рассчитывались на основании выплачиваемых взносов, была организована и реализовывалась Национальным институтом социального обеспечения (Istituto nazionale della previdenza Sociale — INPS).

После Второй мировой войны, в результате воздействия многих факторов, в т. ч. инфляции, использования активов пенсионных фондов для поддержания государственных финансов, необходимости расширения спектра услуг по социальному обеспечению в период, когда коэффициент рождаемости и соотношение между активным работающим населением и пенсионерами были положительными, возникла необходимость сменить эту систему на распределительную схему (PAYGO).

При распределительной пенсионной системе бюджетные расходы финансируются из фондов, формируемых взносами, которые выплачиваются в ходе действия

программы. Деньги перемещаются от одного поколения к другому, и баланс системы определяется по следующей формуле:

$$p \cdot P = c \cdot w \cdot L, \quad (1)$$

где p — средний размер пенсии;
P — количество пенсионеров;
c — уравновешенная ставка;
w — средний размер заработной платы;
L — количество работников.

Уравновешенная ставка равна произведению средней нормы замещения и нормы структурной зависимости:

$$c = \frac{p}{w} \cdot \frac{P}{L}. \quad (2)$$

Норма структурной зависимости вытекает из демографических тенденций и условий для получения пенсии. В данной системе взносы, выплачиваемые в настоящем и предназначенные для формирования фонда выплаты пенсий будущим пенсионерам, используются для пенсионного обеспечения нынешних пенсионеров, таким образом, не формируется резерв будущих пенсий[1].

Кризис системы PAYGO начался в 1980-х гг. и стал результатом воздействия следующих факторов:

— снижение темпов экономического развития, рост безработицы и распространение нетипичных договорных моделей, характеризующихся меньшими и эпизодическими взносами;

— завышенный размер пенсионных пособий;

— слишком мягкие требования для получения пенсии к работникам бюджетной сферы. Например, так называемые детские пенсии — доступные по истечении всего 15 лет выплаты взносов для женщин, работающих в бюджетной сфере и имеющих детей;

— значительная разница между небольшими взносами внештатных работников и размерами получаемых ими пенсий;

— старение населения как результат низкого уровня рождаемости и высокой продолжительности жизни, что обозначает отрицательный показатель структурной зависимости;

— неустойчивость государственного сектора экономики.

В системе PAYGO демографический риск ложится на плечи молодого поколения, которое выплачивает более высокие взносы в счет пенсии, не будучи при этом уверенным, что это обеспечит ему высокую пенсию в будущем. Пенсионную систему определенно необходимо менять. В течение последних 30 лет она подверглась нескольким реформам, направленным, во-первых, на снижение расходов на социальные нужды, поскольку они были слишком велики в сравнении с ВВП; во-вторых, на формирование дополнительной пенсионной системы, помимо государственной, которая позволила бы работникам получать более высокую пенсию.

---

[1] *См.: Teaching materials provided for the course of «Economia delle imprese di assicurazione e della previdenza» 2010/2011, professor Ornella Ricci, Faculty of Economics «Federico Caffè», University of Roma Tre.*

Как мы уже упоминали, пенсионная система, работающая по принципу PAYGO, может достичь равновесия, только если объем поступающих взносов равен объему выплачиваемых пенсий. Очевидно, что при растущей продолжительности жизни и снижающемся уровне рождаемости, а также при трудностях, с которыми сталкивается молодежь в поисках работы и попытках устроиться на работу на основании постоянного контракта, чтобы иметь возможность начать выплачивать пенсионные взносы, объем активной рабочей силы снижается, а количество пенсионеров увеличивается. Таким образом, государство, оказывающее поддержку, которая в Италии традиционно является основной, не может выполнять свои обязательства в отношении страхующихся. По этой причине было решено задействовать альтернативные формы пенсионного обеспечения, такие как закрытые и открытые пенсионные фонды и полисы страхования жизни.

РЕФОРМЫ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ 1992–2011 гг.

До 1992 г. расчет пенсии работника, зарегистрированного INPS, проводился на основании данных о последних годах его работы. Уровень доходности пенсионных взносов составлял 2 % за каждый год выплаты, таким образом, при 40-летнем трудовом стаже пенсия равнялась 80 % заработной платы на последнем месте работы (самый высокий уровень заработной платы, достигаемый на протяжении карьеры). Кроме того, пенсия была капитализирована с учетом инфляции и изменения реального индекса окладов. В этот период проводился эксперимент с выплатой дополнительной пенсии работникам банков и некоторых предприятий.

Реформа премьер-министра Д. Амато[2] началась в 1992 г. с целью снизить пенсионные расходы. Требования предоставления пенсии по старости были ужесточены: пенсионный возраст был увеличен с 60 до 65 лет для мужчин и с 55 до 60 лет — для женщин; минимальное необходимое количество лет выплаты взносов было поднято с 15 до 20. До начала этой реформы доходы, засчитываемые для пенсии, рассчитывались с учетом средних реальных доходов за последние пять лет для работников частного сектора и за последний месяц — для работников государственного сектора. В результате реформы для работников, имевших в 1992 г. менее 15 лет выплаты взносов, засчитываемыми для пенсии стали не доходы за последний период работы, а средний доход на протяжении всей карьеры. Более того, реформа запустила процесс унификации требований для работников государственного и частного сектора, который, однако, не привел к сколько-нибудь значительным результатам.

Автоматическая ревалоризация пенсий, выплачиваемых в тот момент, была ограничена динамикой инфляции и не согласована с реальным размером заработной платы. Эти меры привели к сокращению пенсионных расходов бюджета, но были недостаточными для получения необходимой экономии.

Реформа премьер-министра Л. Дини (закон 335/1995)[3] значительно изменила итальянскую пенсионную систему, введя схему, основанную на взносах, тогда как система финансирования осталась прежней — PAYGO. Пенсионное пособие начислялось по мере капитализации взносов в течение карьеры работника на основании

---

[2] *Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 «Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421» / Governo Italiano (http://www.governo.it/Presidenza/USRI/magistrature/normativa_cro.html).*

[3] *Legge 8 agosto 1995, n. 335 «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare» / Governo Italiano (http://www.governo.it/Presidenza/USRI/magistrature/normativa_cro.html).*

скользящего среднего коэффициента роста ВВП за пять лет. Пенсия — уплачиваемый взнос с использованием коэффициента трансформации, пересматриваемого по плану каждые 10 лет (в 2007 г. было решено пересматривать этот коэффициент каждые три года в зависимости от изменения ожидаемой продолжительности жизни и темпов роста ВВП).

По новой системе выход на пенсию стал возможным между 57 и 65 годами, при наличии минимального необходимого трудового стажа в пять лет, без разграничений по признаку пола. Накопленная пенсия должна была в 1,2 раза превышать минимальный размер пенсии по возрасту, установленный государством, для того чтобы человек мог получать пенсию до достижения 65-летнего возраста. Наконец, налоги на заработную плату возросли до 32,7 % от общего заработка.

Даже если реформа 1995 г. сформировала только «виртуальную» накопительную систему (на практике она по-прежнему финансировалась по распределительному принципу), она обеспечила более прочную связь между пенсионными взносами и выплатами в сравнении с ситуацией, имевшей место ранее.

Для переключения с распределительной системы на систему взносов была запланирована переходная стадия, чтобы защитить сбережения, накопленные работниками в соответствии со старыми правилами. Работники были разделены на три группы:

— имеющие на 31 декабря 1995 г. в активе 18 лет выплаты взносов и подпадающие под расчет пенсий по прежней схеме в соответствии с системой вознаграждения;

— имеющие на 31 декабря 1995 г. в активе менее 18 лет выплаты взносов и подпадающие под смешанную схему начисления пенсий;

— начавшие работать после 31 декабря 1995 г. и подпадающие под схему расчета на основании взносов.

Эти правила ограничили влияние реформы, поскольку большое количество работающих людей оказалось исключено из схемы расчета пенсий в рамках накопительной системы. Для тех, кто соответствовал квалификационным требованиям предоставления пенсии, была разработана система фиксированных сроков выхода на пенсию. В рамках новой системы первый уровень пенсионного обеспечения (или государственное пенсионное обеспечение — предоставление базовых трудовых пенсий) приводит к более низкому коэффициенту замещения для молодых работников, что означает необходимость обеспечить альтернативные источники будущей пенсии, кроме того, простимулировать работников к более позднему выходу на пенсию и продлению периода выплаты взносов.

Закон 449/1997, называемый мини-реформой премьер-министра Р. Проди[4], предпринял попытку сократить период внедрения системы. Законодательный декрет 47/2000 предоставил работникам налоговые стимулы для участия в программе дополнительного пенсионного обеспечения. В 2004 г. реформа Марони — Тремонти ввела супербонус — сумму, не облагаемую налогом и выплачиваемую чеком тем, кто решит продолжить работать даже по достижении необходимых критериев для выхода на пенсию к 31 декабря 2007 г. Различие по признаку пола в возрастном цензе было возвращено (65 лет для мужчин и 60 — для женщин). Закон 252/2005 регулирует все вопросы дополнительного пенсионного страхования.

---

[4] *Legge 27 dicembre 1997, n. 449 «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica» / NORMATTIVA (http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997;449).*

Закон 296/2006[5] обеспечил серьезный стимул для работников к участию в дополнительной системе пенсионного обеспечения, давая им возможность вводить выходное пособие в пенсионную схему. Выходное пособие (*итал. — trattamento di fine rapporto, TFR*) — это процент от заработной платы (обычно 6,91 % от общей суммы годового оклада), накопленный с течением времени и формирующий дополнительную сумму, которая выплачивается работнику при увольнении. Это годовое накопление определяется по формуле 6,91 % = 1/13,5 – 0,5 %.

Это значит, что каждый год 0,5 % годового заработка (с учетом премий) отчисляется в специальный фонд INPS, который гарантирует выплату TFR работникам обанкротившихся компаний. Таким образом, TFR выступает в качестве страховки на случай безработицы после окончания работы и при определенных условиях может выплачиваться заранее:

— не более 75 % в любое время в случае расходов на медицинское обслуживание работника, его супруги или детей;

— не более 75 % по истечении 8 лет выплаты взносов в фонд для покупки первого дома;

— не более 30 % по истечении 8 лет выплаты взносов в фонд на другие нужды.

Реформа Проди (Закон 247/2007)[6] подняла необходимый возрастной ценз для получения пенсии по выслуге лет с 59 лет до 61 года при помощи механизма, основанного на соблюдении квоты выхода на пенсию, которая получается из расчета срока службы и возраста. В 2009 г. квота составляла 95 (минимальный возраст 59 лет плюс стаж), на 2011 г. она составляет 96 (60 лет плюс стаж), тогда как в 2013 г. квота поднимется до 97 (61 год плюс стаж), без различий по признаку пола. При наличии трудового стажа в 40 лет работники могут выйти на пенсию в любом возрасте.

В Законе 133/2008[7] была предпринята попытка стимулировать работников продолжать работать после выхода на пенсию, он предоставлял возможность совмещать доход от получения пенсии с заработной платой.

В Законе 102/2009[8] говорится, что возраст, необходимый работникам государственных и частных предприятий для получения пенсии по старости, будет устанавливаться в соответствии с изменениями ожидаемой продолжительности жизни, засвидетельствованной Итальянским национальным институтом статистики (Istat) и подтвержденной Институтом статистики Европейского союза (Eurostat). Этот механизм должен быть введен в действие только в 2015 г.

Кроме того, этот закон, следуя решению от 13 ноября 2008 г., принятому судом первой инстанции с юрисдикцией на территории стран — членов Евросоюза, меняет квалификационные требования получения пенсии для женщин, работающих в государственном секторе, устраняя расхождение с требованиями, применяемыми к мужчинам.

---

[5] *Legge 27 dicembre 2006, n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» / NORMATTIVA (http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2006;296).*

[6] *Legge 24 dicembre 2007, n. 247 «Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonchè ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale» / NORMATTIVA (http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2007;247).*

[7] *Legge 6 agosto 2008, n. 133 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» / NORMATTIVA (http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2008;133).*

[8] *Legge 3 agosto 2009, n. 102 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonchè proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali» / NORMATTIVA (http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;102).*

ТРЕХУРОВНЕВАЯ МОДЕЛЬ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Как и в большинстве пенсионных систем стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в основе пенсионной системы Италии лежит трехуровневая модель. Для формирования устойчивого первого уровня были необходимы реформы; этот уровень фактически представляет собой государственную и обязательную систему пенсионного обеспечения на базе архитектуры PAYGO. Сбор пенсионных страховых взносов осуществляется двумя национальными организациями социального страхования — INPS и INPDAP (последняя обеспечивает социальное и пенсионное страхование государственных служащих), которые непосредственно осуществляют выплаты вышедшим на пенсию государственным служащим. Второй и третий уровни представляют собой частное и добровольное пенсионное страхование, где присутствует риск доходности вложенных средств. Второй уровень — коллективные схемы пенсионного страхования, а третий — индивидуальное, т. е. дополнительное, пенсионное страхование[9].

Дополнительное пенсионное страхование предоставляется по четырем приведенным ниже схемам:

1. Пенсионные фонды, созданные до введения в действие исходного законодательства 1993 г., доступ к которым закрыт.
2. Коммерческие пенсионные фонды (*fondi pensione negoziali*), являющиеся независимыми юридическими лицами, действующими на основании соглашения между работодателями и профсоюзами на уровне отрасли промышленности (в данную категорию закрытых пенсионных фондов входят фонды: корпоративные, сформированные группами компаний, региональные).
3. Открытые пенсионные фонды (индивидуальные или коллективные), сформированные финансовыми посредниками (управляющими компаниями фондов, страховыми компаниями и т. п.) как сегрегированные активы.
4. Индивидуальные планы пенсионного страхования (PIP), основанные на индивидуальных планах страхования жизни[10].

Работники могут делать взносы в предложенный работодателем закрытый пенсионный фонд или в открытые пенсионные фонды. Взносы уплачиваются как работником, так и работодателем (если речь идет лишь об открытом фонде, взносы в который были предварительно согласованы с компанией), а также частично TFR. Таким образом, для каждого работника платеж TFR полностью или частично поступает в фонд совместно с взносами работника и компании. Самостоятельно занятые и вольнонаемные работники могут участвовать в открытом или закрытом пенсионном фонде. При переходе от одного работодателя к другому работник также может перейти в другой фонд пенсионного страхования.

В 1993 г. была создана Комиссия по надзору за пенсионными фондами (Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione — COVIP) дополнительного уровня. Она несет ответственность за надзор в различных областях, включая поведение организатора фонда, разумное управление, систему предоставления надежной информации участникам и обеспечение надлежащего функционирования системы дополнительного пенсионного страхования.

---

[9] *См.: L'evoluzione del sistema pensionistico in Italia / COVIP (http://www.covip.it/wp-content/uploads/Evoluzione_sistema.pdf); Aben M. Overview of the Italian pension system. APG World of Pensions Scolarship, All Pensions Group (APG), Pens Plan. — Trento, 2011.*

[10] *См.: Corporate Pension Funds and Sustainable Investment Study 2011 / Eurosif (http://www.eurosif.org/research/corporate-pension-funds).*

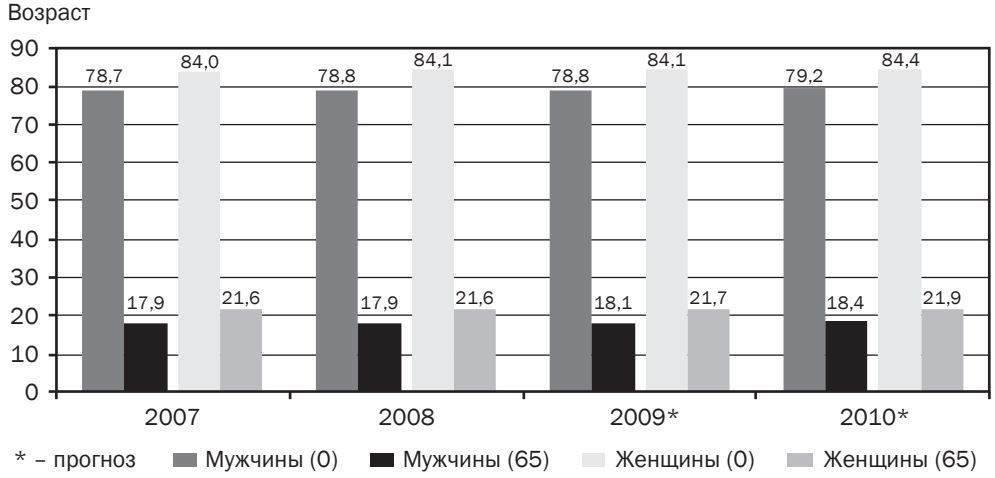
Уже упомянутый Закон 296/2006 обусловил рост выплат по дополнительному пенсионному обеспечению, т. к. он предоставил работникам выбор: направлять средства TFR в пенсионный фонд или оставить их в распоряжении работодателя. Если работник принимает первое решение, оно необратимо: средства TFR не подлежат повторной передаче работодателю. Во втором случае для компаний с количеством работников 50 и более предусмотрена передача средств TFR в INPS, а если работников меньше 50, то средства TFR могут использоваться для финансирования хозяйственно-экономической деятельности такой компании. Если сотрудник не может принять решение по передаче средств TFR, в действие вступает принцип tacit consent, согласно которому средства автоматически направляются в фонд коллективного пенсионного страхования. При отсутствии соглашения между работодателем и пенсионным фондом средства TFR передаются в особый дополнительный фонд пенсионного страхования под управлением INPS[11].

Посредством применения сложного коэффициента отложенные средства TFR ежегодно индексируются по ставке 1,5 % плюс 75 % индекса FOI, который представляет собой рассчитанный Istat инфляционный индекс для рабочих и наемных работников.

PIP — продукт третьего уровня, который может обеспечивать дополнительные пенсионные поступления. В основном, PIP предлагаются банками и страховыми компаниями.

По данным ОЭСР, невзирая на реализованные реформы, процент ВВП, приходящийся на расходы на государственное пенсионное обеспечение в Италии, чрезвычайно высок по сравнению со средним показателем по странам ОЭСР (14,1 % и 7,0 % соответственно)[12]. С учетом прогнозируемой продолжительности жизни он превышает средний показатель для стран Европы, что означает более высокую нагрузку на молодое поколение, которое уже сейчас вынуждено противостоять феномену временной занятости (согласно данным Istat, в 2010 г. 12,3 % работников было занято на временной основе).

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении и после 65 лет, 2007–2010 гг.



Источник: данные Istat (http://www.istat.it).

[11] *См.: Legge 27 dicembre 2006, n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» / NORMATTIVA (http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2006;296).*

[12] *См.: Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries. — OECD Publishing, 2011.*

Пенсионные реформы разрабатывались с учетом годового роста ВВП на 2–3 %, аналогичного предыдущим периодам, что обеспечивало значительный приток взносов, но рост в течение последних 15 лет был небольшим, а в 2008–2009 гг. отмечалось снижение объемов ВВП. По этой причине финансовая стабильность пенсионной системы Италии спорна: она обеспечивает весьма незначительные пенсионные выплаты (низкий уровень замещения)[13].

По состоянию на конец 2010 г. число участников дополнительных программ пенсионного страхования составило 5,3 млн чел., что соответствует лишь 23 % целевой аудитории. По сравнению с предыдущим годом наблюдался рост на 4,3 %. По данным COVIP, с декабря 2010 г. по сентябрь 2011 г. рост участников программ дополнительного страхования составил 3,6 %, но это значительно меньше, чем ожидалось.

Коммерческие фонды пенсионного страхования остаются популярными: на них приходится более 2 млн участников, в основном являющихся работниками частного сектора. Также существуют индивидуальные пенсионные планы с 1 млн и 100 участниками. Число участников открытых пенсионных фондов составляет около 850 тыс.

По состоянию на конец 2010 г. активы фондов дополнительного пенсионного страхования превысили €83 млрд — по сравнению с 2009 г. они увеличились на 13 %. Активы на 57 % состоят из векселей (80 % правительственных облигаций) и на 22,5 % — из акций крупнейших международных компаний. Рынок дополнительного пенсионного страхования развивается, что предоставляет гражданам возможность влиять на сумму их будущих пенсионных выплат. Основная проблема в реализации эффективных мер по увеличению предстоящих пенсионных платежей заключается в том, что их финансирование напрямую зависит от конъюнктуры рынка. Ответственная инвестиционная политика — один из критериев, который может стать определяющим для инвесторов. В данном контексте активную роль могут играть корпоративные пенсионные фонды.

Именно такой новый путь предлагает Eurosif (European Sustainable Investment Forum), миссия которого заключается в развитии возможностей обеспечения устойчивости европейских финансовых рынков, партнерских отношений между национальными форумами устойчивого развития в Евросоюзе. Держатели активов играют фундаментальную роль в изменении ситуации на финансовых рынках. Пенсионные фонды — наиболее последовательные из всех держателей активов сторонники сбалансированной инвестиционной политики с учетом их фидуциарных обязанностей. Они обязаны гарантировать стабильный доход в долгосрочной перспективе и реагировать на последствия глобальных вызовов (рост населения, феноменальный рост личных состояний в странах с развивающимися экономиками, климатические изменения, дефицит питьевой воды, сырья и т. п.). По этой причине Eurosif рекомендовал пенсионным фондам более близко ознакомиться с принципами SRI (устойчивых и ответственных инвестиций) и распространять их на работу со всеми классами активов.

Италия рассматривается в обзоре Eurosif «Анализ корпоративных пенсионных фондов и стабильной инвестиционной политики в 2011 г.», по результатам которого в большинстве корпоративных пенсионных фондов стран ЕС (56 % опрошенных) уже существует политика SRI, а четверть из фондов, где такой политики не существует, намереваются ввести ее в течение следующего года[14]. В обзоре участвовали лишь

---

[13] *См.: Fornero E. Le pensioni, il PIL e il fantasma dei diritti acquisti // Il Sole 24 Ore. — 2011. — 14 marzo.*

[14] *См.: RELAZIONE PER L'ANNO 2010. Considerazioni del Presidente. COVIP (Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione) / COVIP (http://www.covip.it/wp-content/uploads/RelazionePresidente.pdf); Corporate Pension Funds and Sustainable Investment Study 2011 / Eurosif (http://www.eurosif.org/research/corporate-pension-funds).*

18 фондов Италии, но также следует учитывать, что он охватывал 169 фондов 12 стран Европы. Результаты показывают, что инвестиции по принципам SRI не являются общепринятыми для фондов Италии. Треть участвующих в обзоре корпоративных пенсионных фондов реализует политику SRI, а по мнению двух третей участников обзора природоохранные, социальные факторы и факторы корпоративного управления (*англ. — environmental, social and governance, ESG*) оказывают воздействие на инвестиции в долгосрочной перспективе. С учетом того, что законодательные нормы Италии в области SRI приведены в Законе 252/2005, который регулирует вопросы, связанные с годовыми отчетами и предоставлением информации бенефициарам, пенсионные фонды обязаны предоставлять информацию о том, применяются ли (и в каком объеме) критерии ESG в управлении активами. Это определенно означает, что факторы ESG оказывают воздействие в долгосрочном плане, и фидуциарная ответственность инвесторов предусматривает их влияние на принятие инвестиционных решений.

Но в пенсионной системе Италии будут иметь место более стремительные изменения. Италия, раздавленная весом государственного долга, превысившего €1,900 трлн, переживает сложный период. Ее суверенный рейтинг был снижен рейтинговыми агентствами прошлой осенью, а рост спрэда между доходностью 10-летних правительственных облигаций Италии и доходностью германских бондов еще более обостряет экономическую и политическую ситуацию. В этих условиях было объявлено экстренное сокращение государственных расходов, включая и расходы на пенсионное обеспечение[15].

В этой связи премьер-министр М. Монти принял решение о проведении чрезвычайных мер по реформированию пенсионной системы. Согласно публикации от 4 декабря 2011 г.[16], в ближайшее время пенсионный возраст будет повышен до 62 лет для женщин и 66 лет для мужчин и будут созданы стимулы продолжать работать до 70 лет. Начиная с 2018 г. женщины будут получать пенсию по возрасту с 66 лет; пенсия по выслуге лет (без ограничений по возрасту) будет выплачиваться мужчинам после участия в пенсионной схеме в течение 42 лет и одного месяца, женщинам — 41 года и одного месяца. В итоге накопительная система пенсионного страхования будет распространяться на все население[17].

---

[15] *См.: Di record in record: il debito pubblico sfonda quota 1.900 miliardi // Il Sole 24 Ore. — 2011. — 12 giugno.*

[16] *См.: Carli A. Pensioni, 66 anni dal 2012 per gli uomini, per le donne 66 dal 2018 // Il Sole 24 Ore. — 2011. — 4 dicembre.*

[17] *См.: Donadio R. Italy's Leader Unveils Radical Austerity Measures // The New York Times. — 2011. — December 4; Carli A. Pensioni, 66 anni dal 2012 per gli uomini, per le donne 66 dal 2018 // Il Sole 24 Ore. — 2011. — 4 dicembre.*

Библиография

1. Aben, M. Overview of the Italian pension system. APG World of Pensions Scolarship, All Pensions Group (APG), Pens Plan. — Trento, 2011.
2. Carli, A. Pensioni, 66 anni dal 2012 per gli uomini, per le donne 66 dal 2018 // Il Sole 24 Ore. — 2011. — 4 dicembre.
3. Corporate Pension Funds and Sustainable Investment Study 2011 [Электронный ресурс] / Eurosif. — Режим доступа: http://www.eurosif.org/research/corporate-pension-funds.
4. Decreto Legislativo 18 febbraio 2000, n. 47 «Riforma della disciplina fiscale della previdenza complementare, a norma dell'articolo 3 della legge 13 maggio 1999, n. 133» [Электронный ресурс] / NORMATTIVA. — Режим доступа: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000;047.
5. Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 «Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421» [Электронный ресурс] / Governo Italiano. — Режим доступа: http://www.governo.it/Presidenza/USRI/magistrature/normativa_cro.html.
6. Decreto Legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 «Disciplina delle forme pensionistiche complementari» [Электронный ресурс] / NORMATTIVA. — Режим доступа: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005;252.
7. Di record in record: il debito pubblico sfonda quota 1.900 miliardi // Il Sole 24 Ore. — 2011. — 12 giugno.
8. Donadio, R. Italy's Leader Unveils Radical Austerity Measures // The New York Times. — 2011. — December 4.
9. Fornero, E. Le pensioni, il PIL e il fantasma dei diritti acquisti // Il Sole 24 Ore. — 2011. — 14 marzo.
10. L'evoluzione del sistema pensionistico in Italia [Электронный ресурс] / COVIP. — Режим доступа: http://www.covip.it/wp-content/uploads/Evoluzione_sistema.pdf.
11. L'indagine campionaria sulle nascite. Anno 2002 e 2005 [Электронный ресурс] / Istat — Istituto Nazionale di Statistica. — Режим доступа: http://demo.istat.it/altridati/nascite2002/index.html.
12. Legge 23 agosto 2004, n. 243 «Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria» [Электронный ресурс] / NORMATTIVA. — Режим доступа: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2004;243.
13. Legge 24 dicembre 2007, n. 247 «Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonchè ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale» [Электронный ресурс] / NORMATTIVA. — Режим доступа: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2007;247.
14. Legge 27 dicembre 1997, n. 449 «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica» [Электронный ресурс] / NORMATTIVA. — Режим доступа: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997;449.
15. Legge 27 dicembre 2006, n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» [Электронный ресурс] / NORMATTIVA. — Режим доступа: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2006;296.
16. Legge 3 agosto 2009, n. 102 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonchè proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali» [Электронный ресурс] / NORMATTIVA. — Режим доступа: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;102.
17. Legge 6 agosto 2008, n. 133 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» [Электронный ресурс] / NORMATTIVA. — Режим доступа: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2008;133.
18. Legge 8 agosto 1995, n. 335 «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare» [Электронный ресурс] / Governo Italiano. — Режим доступа: http://www.governo.it/Presidenza/USRI/magistrature/normativa_cro.html.
19. Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries. — OECD Publishing, 2011.
20. RELAZIONE PER L'ANNO 2010. Considerazioni del Presidente. COVIP (Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione) [Электронный ресурс] / COVIP. — Режим доступа: http://www.covip.it/wp-content/uploads/RelazionePresidente.pdf.
21. Teaching materials provided for the course of «Economia delle imprese di assicurazione e della previdenza» 2010/2011, professor Ornella Ricci, Faculty of Economics «Federico Caffè», University of Roma Tre.
22. The History of the Italian Pension System Until 1992 [Электронный ресурс] / 123HelpMe.com. — Режим доступа: http://www.123HelpMe.com/view.asp?id=164601.

Ключевые слова:
электронная предпринимательская деятельность, электронные услуги, налоги, налоговое администрирование, постоянное представительство

Р. Е. Хуснетдинов,
*аспирант кафедры «Государственные доходы» ГУМФ, вед. специалист-эксперт Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России (**e-mail: nyrislam@mail.ru**)*

Практика налогообложения электронной предпринимательской деятельности в России

Электронная предпринимательская деятельность демонстрирует быстрые темпы развития, приобретает повсеместный характер и постепенно аккумулирует огромный налоговый потенциал, который государство должно учитывать, проводя налоговую (фискальную) политику. В свою очередь, государственная экономическая политика должна быть адекватна происходящим изменениям, а следовательно, необходимо по-новому использовать ее методы и инструменты[1]. Таким образом, новые реалии экономической жизни бросают вызов ныне действующей налоговой системе.

Оценка как международного, так и российского рынка электронной предпринимательской деятельности может быть произведена только приблизительно. Один из немногих источников аналитической информации по этому вопросу — Национальная ассоциация участников электронной торговли (НАУЭТ).

Таблица 1

Оборот электронной торговли в Российской Федерации в 2005–2008 гг., млрд руб.

Сегмент рынка электронной торговли	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Продажи конечному потребителю (B2C)	0,41	54,60	81,25	110,00
Межкорпоративные продажи (B2B)	1,24	2,87	4,25	4,04
Государственные закупки (B2G)	0,86	7,15	9,85	14,27
Итого	2,51	64,62	95,35	128,31

Источник: Объем электронной торговли в России составляет 128 млрд рублей / Руформатор. Новости Интернета и технологий (http://ruformator.ru/news/article050C8/default.asp).

[1] *См.: Стрелец И. А. Электронизация банковской сферы в условиях «новой экономики» // США — Канада: экономика, политика, культура. — 2004. — № 8. — С. 56.*

Из приведенной таблицы видно, что в 2008 г. объем рынка электронной торговли в России составил 128,31 млрд руб. — на 34,6 % больше показателя 2007 г. Начиная с 2008 г. НАУЭТ начала давать оценку рынка электронной торговли в национальной валюте России, хотя до этого времени оценка производилась в долларах США и цифры были на порядок выше, чем представленные сейчас. По мнению автора, это может быть связано с введением новой методики расчета.

В 2009 г. объем электронной торговли достиг, по оценкам специалистов, 150 млрд руб. Рост данного рынка составил примерно 17,19 % по сравнению с 2008 г.[2]

«Эксперты впервые оценили влияние Интернета на развитие российской экономики. В рамках исследования, проведенного компанией "Бостон Консалтинг Груп" (Boston Consulting Group) по заказу "Гугл" (Google), впервые введено понятие "интернет-ВВП". Этот индикатор базируется, в частности, на объеме онлайн-покупок россиян, их тратах на интернет-трафик, расходах телекоммуникационных компаний на строительство соответствующей инфраструктуры.

По итогам 2009 г. доля интернет-экономики в общем ВВП России составила 1,6 %, или 19 миллиардов долларов. По этому показателю наша страна заняла 11-ю строчку в мировом рейтинге. Если убрать нефтегазовую составляющую (а это около четверти отечественного валового продукта), то интернет-ВВП вырастает до 2,1 %.

Аналитики отмечают, что при оптимистичном сценарии (бурном развитии онлайн-шопинга, росте инвестиций в инфраструктуру) интернет-ВВП России к 2015 г. может вырасти до 3,7 %, без нефтегазового сегмента — до 5 %»[3].

Общий объем рынка электронной торговли за 2010 г. составил 176 млрд руб.[4] При этом, по итогам онлайн-конференции «Перспективы рынка электронной коммерции», организованной информационной группой Finam.ru в 2011 г., на пятилетний период ожидается ежегодный рост примерно на 20 %.

Анализируя электронную предпринимательскую деятельность за рубежом, нужно отметить, что по большей степени специалисты обращают внимание на сегмент B2C.

Таблица 2

Оборот розничной электронной торговли B2C в 2010–2015 гг., $млн

Страна (регион)	Оборот		Прирост в 2011 г. по сравнению с 2010 г., %	Предполагаемый оборот		Планируемый прирост в 2015 г. по сравнению с 2014 г., %
	2010 г.	2011 г.		2014 г.	2015 г.	
США	176 200	197 300	11,98	258 700	278 900	7,81
Западная Европа	111 020	125 570	13,10	169 310	182 530	7,84
Итого	287 220	322 870		428 010	461 430	

Источник: Online sales will average 10% growth over next five years / InternetRetailer.com (http://www.internetretailer.com/2011/01/26/online-sales-will-average-10-growth-over-next-five-years).

По прогнозам ведущего аналитика банковского учреждения J. P. Morgan И. Кана, ожидается, что всемирный доход электронной коммерции в сегменте B2C вырастет до $680 млрд во всем мире уже к концу 2011 г. Это на 18,9 % выше результатов 2010 г. Предполагается, что ежегодный темп прироста глобального рынка будет составлять 19,4 % в период с 2010 по 2013 гг., и к 2013 г. всемирный доход от розничной электронной торговли может составить $963 млрд[5].

---

[2] *См.: Электронная коммерция в России интенсивно развивается / CRN/RE («ИТ-бизнес») (http://www.crn.ru/numbers/spec-numbers/detail.php?ID=36493).*

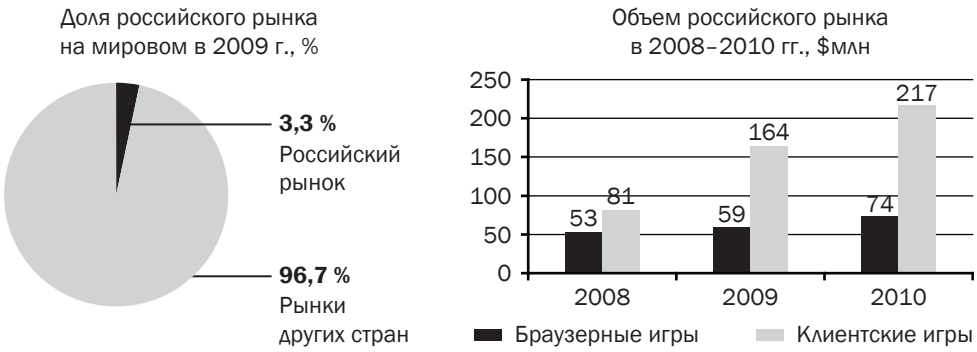
[3] *Электронная коммерция в России набирает вес / НТВ.ру (http://www.ntv.ru/novosti/229188/).*

[4] *См.: Аналитика по интернет-торговле в России за 2010 год / Интернет-проект «Хабрахабр» (http://habrahabr.ru/blogs/eCommerce/113765/).*

[5] *См.: Зафиксирован существенный рост электронной коммерции в США / E-MoneyNews (http://www.e-moneynews.ru/zafiksirovan-sushhestvennyj-rost-elektronnoj-kommercii-v-ssha/).*

Отдельного внимания заслуживает анализ рынка онлайновых игр. По оценкам консалтинговой компании J'son & Partners Consulting (J&P), доходы этого рынка в России за 2010 г. составили $291 млн, что на 30 % выше, чем за 2009 г.[6]

Показатели рынка онлайновых игр в 2008–2010 гг.



Источник: данные консалтинговой компании J'son & Partners Consulting (http://www.json.ru/).

Его проекты можно достаточно условно разделить на полномасштабные онлайновые и браузерные. Отличие последних от первых в том, что пользователю нет никакой необходимости скачивать игру к себе на компьютер. В дальнейшем J&P ожидает продолжения динамичного роста рынка онлайн-игр.

ИНТЕРНЕТ-ТОРГОВЛЯ И УКЛОНЕНИЕ ОТ НАЛОГОВ

Электронная предпринимательская деятельность в силу своей специфики особенно подвержена уходу в теневую экономику. Данный факт имеет место быть, когда ее субъекты (налогоплательщики) не исполняют свои обязанности по уплате соответствующих налогов и сборов, установленных действующим законодательством.

Еще П. М. Годме разделял причины, побуждающие налогоплательщика уклоняться от уплаты налогов, на моральные, политические, экономические и технические[7]. В сфере электронной предпринимательской деятельности первенство можно отдать экономическим причинам — когда сравниваются последствия уплаты налога и применения санкций, а также техническим — когда несовершенны формы и методы контроля.

По данным Всемирного банка, доля теневой российской экономики за 2007 г. составила 52 % ВВП. Федеральная служба государственной статистики (Росстат) традиционно оценивает долю теневой экономики в 20 %. По мнению экономического обозревателя Б. Грозовского, никаких 50 % «тени» в России нет, но вполне возможно, что Росстат несколько недооценивает ее размер[8].

Если рассматривать рынок электронной торговли в разрезе сегментов за 2008–2010 гг., то интерес для исследования в отношении уклонения от уплаты налогов, в т. ч. частичного, в первую очередь представляет сегмент B2C, где процент сокрытия сделок может быть максимален, а также B2B, где процент сокрытия сделок минимален ввиду сложного налогового контроля. Сегмент B2G в рамках данного исследования не представляет интереса, т. к. уклонений здесь практически нет, а есть другие проблемы — завышение цен, получение откатов, следовательно, неэффективное использование бюджетных средств.

---

[6] *См.: Ермолич П. Исследования по направлению «Цифровой контент и электронная коммерция» / J'son & Partners Consulting (http://www.json.ru/files/work_packages/Package_DC.pdf).*

[7] *См.: Годме П. М. Финансовое право. — М.: Прогресс, 1978. — С. 399–406.*

[8] *См.: Грозовский Б. В тени российской экономики / Forbes.ru (http://www.forbes.ru/ekonomika-opinion/finansy/55507-tenevaya-rossiya).*

К сожалению, сведений о B2C и B2B за 2009 и 2010 гг. в свободном доступе нет. Поэтому мы используем удельный вес каждого сегмента рынка электронной торговли за 2008 г. для определения соответствующих сегментов за последующие два года.

Таблица 4

Оборот электронной торговли в Российской Федерации в 2008–2010 гг., млрд руб.

Сегмент рынка электронной торговли	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Продажи конечному потребителю (B2C)	110,00	128,59	150,88
Межкорпоративные продажи (B2B)	4,04	4,72	5,54
Государственные закупки (B2G)	14,27	16,68	19,57
Итого	128,31	150,00	176,00

Источник: составлено автором по данным сайта «Руформатор. Новости Интернета и технологий» (http://ruformator.ru/news/article050C8/default.asp).

Рассчитаем теневой оборот электронной торговли за каждый исследуемый год. При этом сегменту B2C определим теневой оборот в размере 52 %, а сегменту B2B — 20 %.

Таблица 5

Теневой оборот электронной торговли в России в 2008–2010 гг., млрд руб.

Сегмент рынка электронной торговли	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Продажи конечному потребителю (B2C)	57,200	66,869	78,460
Межкорпоративные продажи (B2B)	0,808	0,945	1,108
Итого	58,008	67,814	79,568

Источник: составлено автором.

Полученный результат за каждый год будет использован для определения потерь государственного бюджета. В основу потерь бюджета будут заложены расчеты по неуплате или частичной неуплате налога на добавленную стоимость (НДС) и налога на прибыль организаций.

Таким образом, анализируемые потери государственного бюджета составили:

— за 2008 г. — 24,363 млрд руб.: 58,088 (0,18 + 0,24);

— за 2009 г. — 25,769 млрд руб.: 67,814 (0,18 + 0,20);

— за 2010 г. — 30,236 млрд руб.: 79,568 (0,18 + 0,20).

Всего потери налоговых доходов государственного бюджета России за 2008–2010 гг. составили примерно 80,369 млрд руб. Конечно, эта оценка — расчетная, но в любом случае ее размер заставляет задуматься.

С постоянным ростом объема российского рынка электронной предпринимательской деятельности потери консолидированного бюджета от непоступления налогов также будут расти. Для решения данной проблемы необходимо проанализировать действующее налоговое законодательство в части, касающейся электронной предпринимательской деятельности, и наметить пути его совершенствования.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В России субъекты электронной предпринимательской деятельности облагаются налогом так же, как и прочие субъекты. В 2000-х гг. неоднократно предпринимались попытки законодательно урегулировать общие положения ее осуществления, при этом вопросы налогообложения поднимались только на уровне международных конференций.

В Государственную Думу Российской Федерации вносились на рассмотрение следующие законопроекты: «О предоставлении электронных финансовых услуг», «Об электронной торговле», «О сделках, совершаемых при помощи электронных средств (об электронных сделках)», «Об электронной цифровой подписи», «Об электронной подписи», «Об электронном документе», «Об основах государственного регулирования

в сфере развития и использования новейших телекоммуникационных технологий в телевизионном и радиовещании, в других электронных средствах массовых коммуникаций» и др. Однако практически все они остались на уроне законопроектов, и лишь два из них были приняты — Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи», который утрачивает силу с 1 июля 2012 г. в связи с принятием Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Специальных норм, регулирующих налогообложение электронной предпринимательской деятельности, в России до настоящего дня не разработано и в виде нормативно-правовых актов не принято. Минфином России, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере налоговой деятельности, разъяснено, что налогообложение данной формы экономической деятельности должно производиться в общеустановленном порядке[9].

В рамках общего режима налогообложения необходимо рассмотреть следующие налоги: НДС, на прибыль организаций, на игорный бизнес, на доходы физических лиц (НДФЛ), а также таможенные платежи. Все остальные федеральные, региональные и местные налоги не представляют интереса для данной статьи.

Кроме того, рассмотрим два специальных налоговых режима из четырех ныне существующих, а именно — упрощенную систему налогообложения и систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход (ЕНВД) для отдельных видов деятельности.

НДС

Это косвенный федеральный налог, плательщиками которого считаются: организации; индивидуальные предприниматели; лица, признаваемые плательщиками НДС в связи с перемещением товаров через границу Таможенного союза (ТС), определяемые в соответствии с таможенным законодательством ТС и российским законодательством о таможенном деле.

В соответствии с п. 2 ст. 11 Налогового кодекса РФ (НК РФ) организации — это юридические лица, образованные в соответствии с законодательством России, а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью и созданные в соответствии с законодательством иностранных государств; международные организации, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций, созданные на территории России.

Одним из первых и основных объектов обложения НДС является реализация товаров (работ, услуг) на территории России, в т. ч. реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) «по соглашению о предоставлении отступного или новации»[10], а также передача имущественных прав. Кроме того, право собственности на товары, результат выполненных работ, оказание услуг на безвозмездной основе признаются реализацией товаров (работ, услуг).

Применительно к электронной предпринимательской деятельности необходимо определиться с предметом реализации, ведь при осуществлении такой деятельности (по большей части международной) именно от него зависит порядок обложения данным налогом, в т. ч. применение определенной ставки налога (0 %, 10 %, 18 %). К какой категории относятся информационные продукты, которые могут существовать как на материальном носителе, так и в нематериальном виде, — к товарам, работам или услугам? Российское налоговое законодательство, в отличие от европейского, этого не уточняет, но финансовые и налоговые органы в своих письмах электронный продукт признают услугой.

---

[9] *См.: Письмо Минфина России от 27 мая 2005 г. № 01-02-03/03-233 «О налогообложении игр на деньги в сети Интернет» / Правотека.ру (http://www.pravoteka.ru/pst/913/456015.html).*

[10] *Пп. 1 п. 1 ст. 146 НК РФ.*

Важным аспектом также является место реализации цифровых (электронных) товаров (услуг), т. к. именно в том государстве, где происходит их реализация, подлежит уплате НДС от данной операции. Место реализации таких услуг, как поддержание веб-сайтов, размещение и поддержка ресурсов в сети, дистанционная поддержка программ и оборудования, услуги по предоставлению доступа к базам данных, определяется по продавцу. Соответственно, если российская компания оказывает их зарубежной, они считаются реализованными на территории России и облагаются НДС. Нулевая ставка налога на такие услуги не распространяется. Налогообложение производится по ставке 18 %. Такая двойная уплата НДС при продажах из России потребителям в странах Евросоюза (ЕС) и возможная его неуплата при продажах из стран ЕС в Россию создают явно невыгодные условия для российских организаций.

Так как в основе построения российского налогового законодательства в части НДС лежит европейская модель, имеет смысл внести коррективы в гл. 21 НК РФ аналогично коррективам в законодательстве ЕС об НДС с целью обеспечения равных условий налогообложения для российских и зарубежных организаций.

НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ ОРГАНИЗАЦИЙ

Согласно ст. 246 НК РФ плательщиками этого федерального прямого налога признаются: российские организации; иностранные организации, осуществляющие свою деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства и (или) получающие доходы от источников в Российской Федерации.

Для российских юридических лиц, занимающихся электронной предпринимательской деятельностью, объектом являются доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов. Согласно п. 1 ст. 311 НК РФ доходы, полученные российской организацией от источников за пределами Российской Федерации, учитываются при определении налоговой базы. Указанные доходы учитываются вместе с расходами, произведенными как в Российской Федерации, так и за ее пределами.

В целях устранения двойного налогообложения доходов от реализации электронных товаров и услуг за рубежом НК РФ предусматривает возможность зачета сумм налогов, выплаченных в соответствии с законодательством иностранных государств, при уплате налога на прибыль организаций в России. При этом размер засчитываемых сумм налогов, выплаченных за пределами нашей страны, не может превышать сумму налога, подлежащего уплате этой организацией в России.

Главным при налогообложении иностранных субъектов электронной предпринимательской деятельности становится вопрос о наличии постоянного представительства. Следует ли понимать под постоянным представительством сервер, на котором размещен сайт, где происходит заключение сделок, направленных на извлечение прибыли? Согласно действующему налоговому законодательству доходы, полученные иностранной организацией от продажи товаров, иного имущества (кроме указанного в пп. 5 и 6 п. 1 ст. 309 НК РФ), а также имущественных прав, осуществления работ, оказания услуг на территории России, не приводящие к образованию постоянного представительства в России, в соответствии со ст. 306 НК РФ обложению налогом у источника выплаты не подлежат. Следовательно, на текущий момент времени, когда сервер не признается постоянным представительством, иностранные субъекты электронной предпринимательской деятельности фактически выводятся из-под налогообложения.

Однако подход к налогообложению иностранных субъектов на территории России через концепцию постоянного представительства может привести к тому, что такие сайты перебросят на серверы других стран, где они не будут признаваться постоянным представительством. Если иностранная организация является лицом с постоянным местопребыванием в государстве, в отношениях с которым у России существует действующее соглашение об избежании двойного налогообложения, то при установлении факта наличия постоянного представительства приоритет имеют положения соответствующего международного договора. Однако в ныне действующих соглашениях

об избежании двойного налогообложения, в которых участвует Россия, в определениях понятия постоянного представительства также нет никаких особых положений, учитывающих специфику электронной предпринимательской деятельности[11].

Для решения данной проблемы одни предлагают внести изменения в понятие «постоянное представительство», другие же — облагать налогом соответствующие доходы у источника в качестве пассивных.

НАЛОГ НА ИГОРНЫЙ БИЗНЕС

Рассматривая электронную предпринимательскую деятельность, которая связана с извлечением организациями или индивидуальными предпринимателями доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение сетевых азартных игр и (или) пари и не является реализацией товаров (имущественных прав), работ или услуг, необходимо отметить, что такая деятельность не подлежит обложению налогом на игорный бизнес. Данный вывод также находит свое отражение в письме Минфина России[12]. В настоящее время объектами обложения налогом на игорный бизнес признаются: игровой стол, игровой автомат, касса тотализатора, касса букмекерской конторы. Каждый такой объект подлежит регистрации в налоговом органе по месту его установки не позднее чем за два дня до даты установки.

В случае осуществления электронной предпринимательской деятельности в виде игр на деньги через Интернет овеществленного места, где обычно учитывается сумма ставок и определяется сумма выигрыша, подлежащая выплате, не существует. Сервер, содержащий игровую программу и используемый организацией для проведения азартных игр, не соответствует определениям вышеуказанных объектов, которые даны в гл. 29 НК РФ.

Деятельность по организации и проведению азартных игр с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в т. ч. Интернета, а также средств связи, в т. ч. подвижной, запрещена на территории Российской Федерации[13]. Однако данный бизнес существует в Интернете и по сей день, несмотря на установленную с августа 2011 г. административную и уголовную ответственность.

Что касается НДФЛ, необходимо отметить, что согласно пп. 4 п. 1 ст. 228 НК РФ физические лица, получающие доходы, с которых не был удержан налог налоговыми агентами, должны самостоятельно исчислить его, исходя из сумм этих доходов. При этом данные лица обязаны представить в налоговый орган по месту своего учета соответствующую налоговую декларацию по НДФЛ не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

ТАМОЖЕННЫЕ ПЛАТЕЖИ

Эти платежи должны уплачиваться при перемещении товаров через таможенную границу ТС. При этом под товаром понимается любое движимое имущество, перемещаемое через таможенную границу, в т. ч. носители информации, валюта государств — членов ТС, ценные бумаги и (или) валютные ценности, дорожные чеки, электрическая и иные виды энергии, а также иные перемещаемые вещи, приравненные к недвижимому имуществу[14]. Возникает вопрос: а если товар передается в электронном виде через Интернет, то сохраняется ли обязанность по уплате таможенных платежей?

---

[11] *См.: Васильева Н. М. Правовое регулирование налогообложения электронной коммерции: опыт зарубежных стран и России // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 1. — М.: Центр публично-правовых исследований, 2006. — С. 440–461.*

[12] *Письмо Минфина России от 27 мая 2005 г. № 01-02-03/03-233 «О налогообложении игр на деньги в сети Интернет» / Правотека.ру (http://www.pravoteka.ru/pst/913/456015.html).*

[13] *См.: П. 3 ст. 5 Федерального закона от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».*

[14] *См.: Пп. 35 п. 1 ст. 4 Таможенного кодекса ТС.*

В случае передачи информации зарубежному покупателю, минуя таможенное оформление, например по электронным каналам связи, подтвердить факт пересечения границы невозможно. На практике таможенному оформлению подлежит не информация (компьютерная программа, мобильный контент и др.), перемещаемая в Интернете при помощи оптико-волоконной связи или по каналам спутниковой связи, а перемещаемый через таможенную границу России товар, содержащий указанную информацию, т. е. материальный носитель. Данная позиция также изложена в Письме Федеральной таможенной службы (ФТС России)[15].

Следовательно, при осуществлении электронных сделок, направленных на импорт товара в Россию, информационные товары в материальной форме с точки зрения таможенных платежей оказываются в дискриминационном положении по сравнению с теми же товарами, пересылаемыми в электронном виде по соответствующим каналам связи.

УПРОЩЕННАЯ СИСТЕМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ И ЕНВД

В целях снижения налоговой нагрузки на малый бизнес субъекты электронной предпринимательской деятельности могут использовать упрощенную систему налогообложения. При переходе на нее налогоплательщики по большей части освобождаются от следующих налогов: на прибыль организаций или НДФЛ, на имущество организаций или на имущество физических лиц, НДС.

В качестве антикризисной меры, в т. ч. направленной на смягчение негативных последствий повышения ставок страховых взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование, были внесены изменения в НК РФ, которые привели к значительному расширению возможностей по применению упрощенной системы налогообложения. Предельный размер доходов, дающих право перехода на такую систему по итогам 9 месяцев того года, в котором подается соответствующее заявление, был увеличен с 15 млн до 45 млн руб. Размер ограничения по доходам налогоплательщиков (как организаций, так и индивидуальных предпринимателей), превышение которого за налоговый период (календарный год) влечет утрату права применения упрощенной системы налогообложения, увеличен начиная с итогов отчетного (налогового) периода за 2010 г. с 20 млн до 60 млн руб. Указанный режим, предусматривающий расширение имеющихся ограничений по доходам, установлен на три года до 1 января 2013 г., и в этот период ежегодная индексация указанных величин производиться не будет[16].

В отличие от упрощенной системы налогообложения, которая применяется в добровольном порядке при соответствии критериям, установленным гл. 26.2 НК РФ, система налогообложения в виде ЕНВД для отдельных видов деятельности применяется в случае принятия соответствующих решений представительными органами муниципальных районов, городских округов, законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в отношении видов предпринимательской деятельности, предусмотренных гл. 26.3 НК РФ, а также при соответствии критериям, установленным этой же главой. В противном случае, как правило, применяется общая система налогообложения.

В последнее десятилетие большое количество магазинов перешло в виртуальную среду, и они стали именоваться интернет-магазинами. Для субъектов, осуществляющих розничную торговлю через Интернет, ЕНВД — наиболее благоприятный налоговый режим с точки зрения минимизации налогового бремени.

---

[15] *Письмо Федеральной таможенной службы (ФТС России) от 17.03.2006 № 15-14/8524 «О таможенном оформлении информации, передаваемой по сети Интернет» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59305/).*

[16] *См.: Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов (одобрено Правительством РФ 20.05.2010) / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105756/#p1).*

Однако мнение Минфина России по данному вопросу, высказанное еще в 2004 г., заключалось в следующем: розничная торговля, осуществляемая через электронные магазины, с последующей доставкой, не подпадает под действие ЕНВД. Обоснование было в том, что при доставке на дом товара, заказанного в интернет-магазине, место его получения и оплаты нельзя отнести к объектам «торговый зал», «палатка», «лоток» или к другим объектам организации торговли, в т. ч. не имеющим стационарной торговой площади. Помещение офиса организации, где размещены компьютеры с выходом в Интернет и осуществляются сбор заказов и содействие в доставке продаваемых товаров, также нельзя рассматривать в качестве объекта стационарной или нестационарной торговой сети с определенными физическими показателями, поскольку оно не является местом, используемым для совершения сделок купли-продажи[17].

Однако данная ситуация оставалась не до конца разрешенной до 1 января 2008 г., когда вступила в действие норма о невозможности применения ЕНВД при реализации товаров по образцам и каталогам вне стационарной торговой сети через Интернет. В новой редакции был изложен абзац 12 ст. 346.27 НК РФ: «...розничная торговля — предпринимательская деятельность, связанная с торговлей товарами (в том числе за наличный расчет, а также с использованием платежных карт) на основе договоров розничной купли-продажи. К данному виду предпринимательской деятельности не относится реализация подакцизных товаров... продуктов питания и напитков, в том числе алкогольных... в барах, ресторанах, кафе и других объектах организации общественного питания, газа, грузовых и специальных автомобилей, прицепов, полуприцепов, прицепов-роспусков, автобусов любых типов, товаров по образцам и каталогам вне стационарной торговой сети (в том числе в виде почтовых отправлений (посылочная торговля), а также через телемагазины, телефонную связь и компьютерные сети), передача лекарственных препаратов по льготным (бесплатным) рецептам, а также продукции собственного производства (изготовления)».

Сфера применения системы налогообложения в виде ЕНВД для отдельных видов деятельности будет сокращаться, в т. ч. в целях избежания конкуренции с упрощенной системой налогообложения на основе патента. Предполагается, что система налогообложения в виде ЕНВД для отдельных видов деятельности будет отменена с 1 января 2014 г., а патентная система налогообложения будет выделена в отдельную гл. 26.5 НК РФ. Переход на нее или возврат от нее к иным режимам налогообложения индивидуальными предпринимателями будет осуществляться добровольно.

Главным недостатком новой системы станет невозможность ее применения организациями. С отменой ЕНВД малые предприятия окажутся перед сложным выбором: патентная система будет им недоступна, и выбирать придется между общим режимом налогообложения и упрощенной системой. При этом возможность для применения последней ограничена размером выручки и основных средств, а также количеством наемных работников. Несмотря на то что самым сложноконтролируемым сегментом электронной предпринимательской деятельности является сегмент B2C, предполагаемая патентная система налогообложения также будет запрещена для розничной электронной торговли[18]. Следовательно, этот вид электронной деятельности по большей части будет выведен из-под налогообложения, что потребует принятия дополнительных мер, направленных на совершенствование налогового администрирования.

Бурное развитие электронной предпринимательской деятельности формирует огромный налоговый потенциал, который государство должно учитывать, проводя фискальную политику. Так как деятельность по своей природе имеет глобальный характер, соответствующая политика в этой сфере должна проводиться с учетом международного

---

[17] *См.: Письмо Минфина России от 13 апреля 2004 г. № 04-05-11/50, Письмо Минфина России от 28 декабря 2005 г. № 03-11-02/86.*

[18] *См.: Проект Федерального закона № 499566-5 «О внесении изменений в статью 18 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».*

опыта. Налогообложение сделок, осуществляемых в сфере электронной предпринимательской деятельности, должно быть таким же, как и сделок, осуществляемых без использования электронных средств. С учетом того, что информационные технологии достаточно быстро развиваются, необходимо совершенствовать российское налоговое администрирование, чтобы обеспечить в этой области эффективный налоговый контроль.

Библиография

1. Налоговый кодекс Российской Федерации, части 1, 2 [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115685/#p4.
2. Таможенный кодекс Таможенного союза [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100808/.
3. Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113684/.
4. Письмо Минфина России от 27 мая 2005 г. № 01-02-03/03-233 «О налогообложении игр на деньги в сети Интернет» [Электронный ресурс] / Правотека.ру. — Режим доступа: http://www.pravoteka.ru/pst/913/456015.html.
5. Письмо Федеральной таможенной службы (ФТС России) от 17.03.2006 № 15-14/8524 «О таможенном оформлении информации, передаваемой по сети Интернет» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59305/.
6. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов (одобрено Правительством РФ 20.05.2010) [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105756/#p1.
7. Проект Федерального закона № 499566-5 «О внесении изменений в статью 18 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=PRJ;n=83311.
8. Васильева, Н. М. Правовое регулирование налогообложения электронной коммерции: опыт зарубежных стран и России // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Том 1. — М.: Центр публично-правовых исследований, 2006. — С. 440–461.
9. Годме, П. М. Финансовое право. — М.: Прогресс, 1978.
10. Аналитика по интернет-торговле в России за 2010 год [Электронный ресурс] / Интернет-проект «Хабрахабр». — Режим доступа: http://habrahabr.ru/blogs/eCommerce/113765/.
11. Грозовский, Б. В тени российской экономики [Электронный ресурс] / Forbes.ru. — Режим доступа: http://www.forbes.ru/ekonomika-opinion/finansy/55507-tenevaya-rossiya.
12. Ермолич, П. Исследования по направлению «Цифровой контент и электронная коммерция» [Электронный ресурс] / J'son & Partners Consulting. — Режим доступа: http://www.json.ru/files/work_packages/Package_DC.pdf.
13. Зафиксирован существенный рост электронной коммерции в США [Электронный ресурс] / E-MoneyNews. — Режим доступа: http://www.e-moneynews.ru/zafiksirovan-sushhestvennyj-rost-elektronnoj-kommercii-v-ssha/.
14. Объем электронной торговли в России составляет 128 млрд рублей [Электронный ресурс] / Руформатор. Новости Интернета и технологий. — Режим доступа: http://ruformator.ru/news/article050C8/default.asp.
15. Стрелец, И. А. Электронизация банковской сферы в условиях «новой экономики» // США — Канада: экономика, политика, культура. — 2004. — № 8.
16. Электронная коммерция в России интенсивно развивается [Электронный ресурс] / CRN/RE («ИТ-бизнес»). — Режим доступа: http://www.crn.ru/numbers/spec-numbers/detail.php?ID=36493.
17. Электронная коммерция в России набирает вес [Электронный ресурс] / НТВ.ру. — Режим доступа: http://http://www.ntv.ru/novosti/229188/.
18. Сайт международной консалтинговой компании J'son & Partners Consulting [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.json.ru.
19. Online sales will average 10% growth over next five years [Электронный ресурс] / InternetRetailer.com. — Режим доступа: http://www.internetretailer.com/2011/01/26/online-sales-will-average-10-growth-over-next-five-years.

Ключевые слова:
образование, реформа системы образования, источники финансирования образовательных учреждений, принцип нормативно-подушевого финансирования, повышение эффективности расходов

***И. Ю. Федорова**, к. э. н.,*
доц. кафедры «Казначейское дело» ГУМФ
*(**e-mail: fedorovaiu1@gmail.com**)*
***Е. Ю. Елистратова**, аспирант*
кафедры «Казначейское дело» ГУМФ
*(**e-mail: lenok-1987@yandex.ru**)*

Совершенствование механизма финансирования системы образования

Развитие системы образования — одна из первоочередных задач государственной политики современной России. В рамках национального проекта «Образование» с 2007 г. осуществляется поддержка региональных комплексных проектов модернизации данной сферы. Проводимая реформа наряду с другими направлениями включает совершенствование механизма финансирования и повышение эффективности расходов. Проблемы, связанные с ее практической реализацией, рассматриваются в настоящей работе.

Главное преимущество высокоразвитой страны заключается в ее человеческом потенциале, во многом определяемом успешностью системы образования. Именно эта сфера на современном этапе — ключевая в обеспечении устойчивого экономического роста страны в средне- и долгосрочной перспективе. Ее развитие в настоящее время во многих странах мира, и в частности в России, объявляется приоритетной задачей государственной политики, поскольку от уровня образованности общества зависит развитие всего государства в целом. Образованные люди — главное условие успеха экономических и социальных преобразований, важнейший стратегический ресурс страны и основа для поступательного развития экономики.

В современных условиях образование играет определяющую роль в обеспечении благополучия человека, формировании гражданского общества, создании инновационной экономики, основанной на знаниях и наукоемких технологиях. Выполнение этой роли возможно только при условии устойчивого и непрерывного развития

системы образования, обеспечения его качества на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства.

Государство заинтересовано в расширенном воспроизводстве совокупного и личного интеллектуального потенциала. В этом смысле оно выступает не только как гарант качества образования, но и как заинтересованная сторона, т. е. как заказчик и потребитель. Для всех очевидна прибыльность инвестиций в образование: выгоды получают и общество в целом, и предприятия, и сами люди. Выгоды могут быть прямыми, т. е. выраженными в денежной форме (например, рост заработной платы), или косвенными (скажем, для человека — повышение общей культуры, для общества — сокращение преступности, достижение большего социального согласия). Финансовые вложения в образование обеспечивают необходимый уровень эффективности в производственной и непроизводственной социально-экономических сферах. Государство, наряду с предприятиями и общественными организациями, в этой ситуации выступает в роли покупателя «товара» — образованного, высокоинтеллектуального, профессионально подготовленного специалиста. Однако специфика сферы образования такова, что вкладываемые в нее средства не приносят скорой отдачи. А затраты на нее значительны и почти полностью ложатся на государственный бюджет.

Образование — процесс, в результате которого усваиваются систематизированные знания, приобретаются умения и навыки, это необходимое условие подготовки человека к жизни и труду, к получению специальности. В соответствии с действующим российским законом (далее — Закон об образовании) образование — это «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)», которые удостоверяются соответствующими документами[1].

Государство гарантирует гражданам России возможность бесплатного получения дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, а также на конкурсной основе — среднего профессионального образования, высшего и послевузовского профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Реализация конституционных прав граждан должна быть обеспечена путем создания условий для получения образования, достигаемых в т. ч. благодаря устойчивой и эффективной системе финансирования образовательных учреждений.

СИСТЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

В условиях формирования социально ориентированной рыночной экономики для финансирования учреждений образования не может использоваться только рыночный механизм. Потребности общества в образовательных услугах должны удовлетворяться с учетом обязательной поддержки государства в виде бюджетного финансирования, т. е. практически на средства налогоплательщиков. Законом об образовании предусмотрено, что эта сфера входит в компетенцию Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления.

---

[1] *Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117062/).*

Основным источником финансирования расходов на образование служат федеральный, региональные и муниципальные бюджеты. Незначительную роль играют внебюджетные средства — от предпринимательской деятельности и средства спонсоров, добровольные пожертвования и целевые взносы. Учреждения заинтересованы в расширении внебюджетного финансирования, т. к. значительная часть таких средств направляется на повышение мотивации труда персонала учреждений и улучшение условий труда. Объем внебюджетных средств невозможно спрогнозировать, поэтому в бюджете они планируются исходя из данных предыдущего периода.

Необходимо отметить, что бюджеты различных уровней принимают неодинаковое участие в финансовом обеспечении разных учреждений образования. Так, средние школы на 99 % финансируются за счет бюджетов субъектов Федерации и только на 1 % — из федерального бюджета. В то же время высшие учебные заведения 96 % средств получают из федерального бюджета и только 4 % — из территориальных бюджетов. Основные бюджетные и внебюджетные источники финансирования образования представлены в табл. 1.

Таблица 1

Источники финансирования образования

Бюджетные	Внебюджетные
— Федеральный бюджет — Бюджеты субъектов Федерации — Бюджеты муниципальных образований	— Предпринимательская деятельность — Спонсорская помощь — Добровольные пожертвования — Целевые взносы

Источник: составлено авторами на основании Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании».

В результате использования на протяжении длительного периода затратного, ориентированного только на издержки государственного механизма финансирования в образовательной отрасли проявились следующие тенденции: сохранение избыточной образовательной сети (при крайне высоких удельных затратах в малокомплектных школах), рост числа школьных преподавателей при уменьшении численности учащихся и острой нехватке средств на ремонт и учебные пособия, хроническое недофинансирование отрасли и отсутствие необходимого материально-технического уровня в большей части учебных учреждений.

Закон об образовании не отвечает современным требованиям и не способен эффективно регулировать отношения в отрасли. Его новая редакция неоднократно возвращалась на доработку. Поэтому на данный момент необходимая нормативная база федерального уровня, которая обеспечивала бы основу для дальнейшего развития системы образования, отсутствует.

Все вышесказанное стало основной проблемой на пути совершенствования системы образования и вызвало острую необходимость в проведении реформы отрасли, которая осуществляется сегодня наряду с реформированием всей бюджетной системы государства. В числе ее основных задач — изменение системы финансирования в рамках программно-целевого планирования бюджета в целом и разработка новых подходов к финансированию каждого образовательного учреждения с учетом изменения его типа (казенное, бюджетное или автономное

образовательное учреждение)[2]. Для повышения эффективности механизма финансирования необходимы структурные реформы, направленные как на рационализацию бюджетных расходов, так и на оптимизацию внебюджетного финансирования и привлечение других источников[3].

Понятно, что основная цель реформы в сфере образования — повышение его качества и доступности — не может быть решена без увеличения бюджетных расходов. Начиная с 1999 г. расходы на образование растут опережающими темпами по сравнению с общим темпом роста бюджетных расходов. Однако, если система финансирования образования останется прежней, результаты такого роста могут оказаться ничтожными. Очень важно разработать эффективный механизм привлечения в отрасль частных инвестиций. На наш взгляд, для этого необходимо развивать систему образовательного кредитования для поступающих в вузы, использовать целенаправленную политику привлечения средств из внебюджетных источников, отсутствующую в большинстве школ. С другой стороны, нужно повышать эффективность расходования средств с ориентацией на конечный результат, т. е. на выполнение государственного задания.

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в России планирование бюджетных расходов должно происходить на основании оценки результативности бюджетных расходов, ориентированных на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов. Оценка эффективности бюджетных услуг предполагает сопоставление полученных результатов с ресурсами, затраченными на их достижение. Повышение экономической эффективности заключается в сокращении расходов при сохранении прежнего объема услуг или увеличении объема услуг при сохранении того же объема финансирования. Кроме того, необходимо оценивать и социальную эффективность как соотношение достигнутого социально значимого результата и потраченных ресурсов. Оптимизация механизма управления бюджетными ресурсами сводится к переходу от ассигнований на текущее содержание учреждений образования к финансированию оказываемых ими услуг на основе государственного задания учредителя[4]. Государственное задание должно связывать показатели объемов и качества услуг с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня.

Наряду с общими для всей социальной сферы задачами реформирования бюджетных учреждений и формирования системы стимулов можно выделить ключевые для реформы образования приоритеты:

— повышение эффективности расходования бюджетных средств;

---

[2] *См.: Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117217/).*

[3] *См.: Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» / Про-госзаказ.ру (http://www.pro-goszakaz.ru/regulations/31575/).*

[4] *См.: Ильин В. В., Прокофьев М. Н. Особенности расходных и доходных полномочий субъектов РФ в свете осуществления реформ // Актуальные проблемы укрепления региональных финансов. — М.: Финансы, 2004.*

— реструктуризация сети учреждений образования (прежде всего сельских и малокомплектных школ);

— эффективная конкуренция учреждений образования, основанная на принципе «деньги следуют за учеником»;

— открытость процесса бюджетного финансирования[5].

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

Учреждения министерства образования и науки Калужской области предоставляют следующие виды образовательных услуг: общедоступное и бесплатное дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в его ведении; начальное, среднее и дополнительное профессиональное образование (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях); дополнительное образование детей в учреждениях регионального значения.

Основные направления, реализуемые в ходе реформы образования в Калужской области, включают:

1. Формирование региональной системы оценки качества образования.

В настоящее время в Калужской области оценка качества образования не сформирована как система. Существуют отдельные ее элементы, которые относятся только к рычагам государственного контроля и надзора: процедуры лицензирования образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательных учреждений, аттестации педагогических и руководящих работников; итоговая (государственная) аттестация выпускников, контроль и надзор за исполнением законодательства в сфере образования. Для оценки эффективности работы образовательных учреждений необходимо разработать процедуру оценки качества общего образования.

2. Развитие учительского потенциала, в т. ч.:

— расширение возможностей профессионального совершенствования педагогов и создание профессиональных сообществ учителей;

— увеличение спектра услуг непрерывного профессионального педагогического образования;

— внедрение новых моделей аттестации педагогических и руководящих работников образования.

3. Изменение школьной инфраструктуры, предусматривающее:

— создание условий для обеспечения доступности качественного образования, расширение образовательных возможностей разных категорий детей (детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-инвалидов);

— обновление учебного оборудования общеобразовательных учреждений, создание комфортных условий пребывания и обучения.

---

[5] *См.: Афанасьев М. П., Беленчук А. А., Лавров А. М. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса //Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 3. — С. 9.*

4. Развитие информационной образовательной среды на основе информационно-коммуникационных технологий.

5. Расширение самостоятельности учреждений образования путем предоставления им экономической и юридической независимости, повышения их открытости, большего общественного участия в управлении образовательными учреждениями.

Практическая реализация этих направлений возможна только при условии реформирования механизма финансирования в отрасли.

С 2007 г. финансирование расходов на реализацию государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования осуществляется Калужской областью посредством предоставления субвенций местным бюджетам[6]. Формирование данного вида расходов осуществляется по нормативно-подушевому принципу, суть которого — переход от финансирования затрат образовательных учреждений к финансированию результатов их деятельности.

Подушевой норматив — это минимально допустимый объем финансовых средств, необходимых для реализации образовательной программы в учреждениях данного региона в соответствии с государственным стандартом общего образования в расчете на одного обучающегося в год, определяемый раздельно для учреждений, расположенных в городской и сельской местности. Применение нормативов бюджетного финансирования создает возможность объективного и прозрачного способа распределения финансовых ресурсов, при этом все учреждения поставлены в равные условия, зависящие прежде всего от числа обучающихся.

Норматив расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в расчете на одного обучающегося определяется на основе:

— стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги;

— нормативного соотношения ставок заработной платы педагогических работников и административно-управленческого, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала, определенных методикой расчета норматива (70 % — учителя, 30 % — административно-хозяйственный и младший обслуживающий персонал);

— порядка формирования фонда оплаты труда (ФОТ);

— коэффициентов удорожания стоимости педагогической услуги;

— норм регионального законодательства дополнительно к федеральным нормам;

— расходов на обеспечение образовательного процесса: на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы; хозяйственных.

Нормативы подушевого финансирования ежегодно корректируются. Основной критерий — место расположения общеобразовательного учреждения, в зависимости от которого учебные заведения подразделяются на городские и сельские. В табл. 2 представлена динамика численности детей, проживавших в городе и в сельской местности за период с 2001 по 2010 гг. В результате проведенного анализа можно увидеть, что численность детей в возрасте до 17 лет ежегодно сокращается, при этом в сельских поселениях темп сокращения более высокий.

---

[6] *См.: Адамский А. И. Комплексный проект модернизации региональной системы образования Калужской области. — М.: Эврика, 2008. — С. 10.*

Таблица 2

Динамика численности детей (до 17 лет), проживавших на территории Калужской области в 2001–2010 гг.

Год	Численность детей			
	Городское поселение		Сельское поселение	
	Тыс. чел.	% отклонения к предыдущему году	Тыс. чел.	% отклонения к предыдущему году
2001	159,7	–	60,6	–
2002	153,0	4	58,1	4
2003	149,0	3	54,7	6
2004	145,1	3	51,2	6
2005	139,1	4	49,3	6
2006	133,6	4	46,7	6
2007	128,5	5	45,1	3,5
2008	121,8	4	40,3	7
2009	116,9	4	37,5	7
2010	116,1	0,7	36,4	3

Примечание: данные за 2010 г. предварительные.
Источник: данные Территориального органа Федеральной статистики по Калужской области.

Вследствие уменьшения численности детей происходит снижение наполняемости классов. Так, в 2001 г. наполняемость классов в городском поселении составляла 22,4 чел., а в сельском — 9,4. А в 2009 г. этот показатель достиг 19,6 обучающихся в городском поселении и 6,2 — в сельском. Эта тенденция сохраняется и в настоящее время.

Нормативная потребность в финансировании напрямую зависит от наполняемости классов. Демографическая ситуация такова, что норма — 25 чел. в городской и 14 чел. в сельской местности — пока недостижима. Наполняемость ниже нормативной влияет на повышение поправочного коэффициента и вызывает увеличение объема субвенции.

Единственный выход из данной ситуации — оптимизация сети общеобразовательных учреждений: слияние классов-комплектов, перевод учащихся из малых по численности школ в более крупные. Но это сопряжено с рядом других проблем, решить которые порой не представляется возможным. Например, для перевода учащихся в другую школу необходимо организовать их проезд к общеобразовательному учреждению. Для этого нужно обеспечить район школьными автобусами, утвердить новые маршруты, ввести новые штатные единицы и т. д. Следовательно, необходимо планировать дополнительные затраты и изыскивать для этих целей источники финансирования.

В то же время в отрасли наблюдается увеличение затрат на одного обучающегося. Так, в 2009 г. в общеобразовательных учреждениях норматив расходов на одного обучающегося первой ступени обучения составил:

— в сельских поселениях — 30 315 руб./год;

— в городских поселениях и городских округах — 16 009,5 руб./год.

В 2010 г. все нормативы были проиндексированы и составили:

— в сельских поселениях — 32 133,8 руб./год;

— в городских поселениях и городских округах — 16 955,7 руб./год.

По второй и третьей ступеням обучения нормативы рассчитаны в соответствии с Методикой расчета нормативов, утвержденной законом Калужской области[7]. Динамика та же.

Одно из направлений совершенствования системы общего образования Калужской области — развитие сельских местных школ. В феврале 2007 г. законодательством области было закреплено понятие «сельские малокомплектные школы», что позволяет финансировать их исходя из фактической потребности. В результате затраты на них намного выше. Проблема до сих пор не решена полностью, т. к. в значительной мере упирается в социальный фактор.

С 1 сентября 2008 г. в школах Калужской области была введена новая система оплаты труда (НСОТ) педагогов. Ее основные отличия от действовавшей ранее системы на основе единой тарифной сетки представлены в табл. 3.

Таблица 3

Сравнение новой и старой систем оплаты труда работников сферы образования Калужской области

Критерии сравнения	НСОТ	Единая тарифная сетка
Основной принцип оплаты труда	По нормативу подушевого финансирования, т. е. устанавливается зависимость от количества учащихся в том или ином общеобразовательном учреждении	Доведение до учреждения сметы расходов по итогам тарификации
Заработная плата учителя	Устанавливается расчетно в зависимости от количества учебных часов и учеников в школе и выражает норму оплаты за один ученикочас	Устанавливается исходя из стажа учителя и уровня его образования вне зависимости от количества обучающихся в классе
Объем выполняемой работы за ставку заработной платы	В объем работы включаются: почасовая аудиторная нагрузка, внеурочная работа по предмету, проверка тетрадей, классное руководство, методическая работа	Объем работы выражается в почасовой аудиторной нагрузке учителя
Распределение стимулирующей части ФОТ	По критериям оценки результативности труда и с учетом мнения общественности	Без учета результатов труда и без участия органов общественного управления учреждением
Размер стимулирующего ФОТ	Составляет 30 % и используется только по критериям качества работы учителя	Составляет 25 % и используется в т. ч. на поощрение основных обязанностей учителя, связанных с проверкой тетрадей, классным руководством, заведованием кабинетами

Источник: составлено авторами по данным министерства образования и науки Калужской области.

[7] *Закон Калужской области от 27 декабря 2006 г. № 272-ОЗ (в ред. от 09.03.2010) «Об установлении нормативов обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников в общеобразовательных учреждениях, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов)» / Модернизация образования (http://www.refobr.ru/writable/docs/Zakon_ob_ustan_normativov.doc).*

Основные принципы НСОТ:

— отказ от тарифной сетки;

— формирование ФОТ с учетом наполняемости классов;

— зависимость работы учителя от качества работы[8].

При расчете оплаты труда по новой системе предусмотрено нормативное соотношение ставок заработной платы педагогических работников и ставок административно-управленческого, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала, рекомендуемое Минобрнауки России, — 70 % к 30 % соответственно. Однако если проанализировать фонды заработной платы школ муниципальных районов, то можно увидеть, что практически нигде такое соотношение не выдерживается.

Оптимизация штатного расписания должна осуществляться руководителем образовательного учреждения. Он вправе решать, оставлять ли ему штатное расписание без изменений, но в таком случае объем средств на премирование и стимулирование работников будет много меньше, чем если бы выдерживалось нормативное соотношение фондов. Или, если он проработает штатное расписание в сторону сокращения численности младшего обслуживающего и административно-управленческого аппарата, высвободятся средства, которые можно будет использовать для премирования и стимулирования работников.

В условиях недофинансирования в отрасли кардинально решить проблему только таким путем невозможно, и в этом, на наш взгляд, одна из главных причин отсутствия должного эффекта от введения механизма нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений и НСОТ в отрасли.

Необходимо, наряду с полученной возможностью самостоятельного управления финансовыми ресурсами в рамках государственного задания, научиться дополнительно зарабатывать и за счет других источников решать проблемы в учебном заведении. На практике реализация этого механизма финансирования, в свою очередь, упирается в отсутствие необходимой нормативной базы — федерального закона об образовании и квалифицированных кадров — руководителей и менеджеров.

Исходя из положений Закона Калужской области об установлении нормативов подушевого финансирования и НСОТ, для оптимального руководства деятельностью школы руководитель должен не только обеспечивать организацию учебного процесса, но и владеть навыками менеджера, разбираясь в законах и финансовых вопросах. Прежняя система не стимулировала руководителя, не позволяла ему более гибко распоряжаться трудовыми и финансовыми ресурсами учреждения. Сейчас учреждением самостоятельно определяется ФОТ в соответствии с региональным расчетным подушевым нормативом, поправочным коэффициентом и количеством обучающихся.

Первые шаги сделаны. Что же дальше? На основании вышеизложенного следуют наши выводы и предложения по повышению эффективности использования бюджетных средств в системе образования. На наш взгляд, необходимо:

— как можно скорее завершить работу по принятию новой редакции Закона «Об образовании в РФ»;

— завершить переход на новый тип бюджетного учреждения с предоставлением новым бюджетным и автономным учреждениям более широких полномочий, в т. ч. в сфере финансирования и управления затратами;

---

[8] *См.: Адамский А. И. Комплексный проект модернизации региональной системы образования Калужской области. — М.: Эврика, 2008. — С. 13.*

— обеспечить рост доходов учреждений образования, необходимый для повышения эффективности уже введенных финансовых механизмов подушевого финансирования и НСОТ;

— в кратчайшие сроки обеспечить подготовку мероприятий по повышению квалификации кадров — руководителей и менеджеров для системы образования с учетом новых требований;

— решить проблему оптимизации сети общеобразовательных учреждений, в первую очередь расположенных в сельской местности, требующую комплексного подхода и достаточно продолжительного времени;

— разработать и совершенствовать механизм дотационного финансирования малокомплектных сельских школ с учетом их социальной значимости для сельских поселений.

Только в случае комплексного решения вышеперечисленных задач новый порядок финансирования учреждений образования позволит обеспечить всех обучающихся, независимо от их места жительства, социального, имущественного статуса, качественным общим образованием, соответствующим современным образовательным стандартам и требованиям инновационного социально ориентированного развития регионов России.

Библиография

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.1993) [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/cons/.
2. Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117062/.
3. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117217/.
4. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» [Электронный ресурс] / Про-госзаказ.ру. — Режим доступа: http://www.pro-goszakaz.ru/regulations/31575/.
5. Закон Калужской области от 27 декабря 2006 г. № 272-03 (в ред. от 09.03.2010) «Об установлении нормативов обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников в общеобразовательных учреждениях, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов)» [Электронный ресурс] / Модернизация образования. — Режим доступа: http://www.refobr.ru/writable/docs/Zakon_ob_ustan_normativov.doc.
6. Приоритетный национальный проект «Образование» [Электронный ресурс] / Сайт Минобрнауки России. — Режим доступа: http://mon.gov.ru/pro/pnpo/.
7. Адамский, А. И. Комплексный проект модернизации региональной системы образования Калужской области. — М.: Эврика, 2008.
8. Ильин, В. В., Прокофьев, М. Н. Особенности расходных и доходных полномочий субъектов РФ в свете осуществления реформ // Актуальные проблемы укрепления региональных финансов. — М.: Финансы, 2004.

Научно-практическая конференция «Налоги в современном мире»

15 декабря 2011 г. в Государственном университете Минфина России (ГУМФ) прошла научно-практическая конференция «Налоги в современном мире». В ней приняли участие представители Министерства финансов Российской Федерации, аспиранты и студенты ГУМФ и других вузов Москвы.

Кандидат экономических наук, профессор, заведующая кафедрой «Государственные доходы» ГУМФ **Н. И. Малис** в своей вступительной речи отметила важность заявленных к обсуждению тем. Пожелав плодотворной работы участникам конференции, она передала слово докладчикам.

Кандидат экономических наук, заместитель начальника Сводно-аналитического отдела Минфина России **Л. И. Данилькевич** посвятила свое выступление рассмотрению вопросов, связанных с ролью налогового администрирования в сборе налогов. Она отметила, что налоговая служба обеспечивает более половины всех доходов государственного бюджета и за 18-летний период своего существования накопила большой опыт, сформировала профессиональные кадры, создала необходимую информационную базу.

Острым продолжает оставаться вопрос погашения задолженности по налогам и сборам. Л. И. Данилькевич подчеркнула, что основная проблема заключается в размере задолженности, который составляет 1100 млрд руб. Основная ее часть возникла еще в период становления налоговой системы страны, до выхода Налогового кодекса РФ, когда налоговые органы не могли своевременно оказать помощь налогоплательщикам. Эта задолженность продолжает сохраняться до настоящего времени. Значительная часть ее приходится на взносы на социальное страхование, которые уплачивались до 2001 г., и отмененный в настоящее время единый социальный налог. Задача сегодняшнего дня — собрать эти долги. Наиболее реальный путь достижения поставленной цели — реструктуризация задолженности.

Кандидат экономических наук, заместитель начальника Отдела налогообложения прибыли организаций Минфина России **Г. Г. Лалаев** рассказал о вступающем в силу с 1 января 2012 г. механизме консолидированного налогоплательщика, который позволяет урегулировать трансфертное ценообразование внутри холдинга. Он подчеркнул, что существуют жесткие организационные и финансовые критерии образования консолидированной группы. В ближайшее время ожидается создание 10–20 таких групп. Права и обязанности налогоплательщика сохраняются для всех участников группы, от обязанности ведения налогового учета они не освобождаются, при этом расчеты внутри группы для целей налогообложения не учитываются.

Г. Г. Лалаев остановился на отдельных особенностях, имеющих место в подобной группе, обрисовал механизм распределения прибыли холдинга между регионами, пояснил, что все расчеты с налоговыми органами будут идти через ответственного налогоплательщика.

Вопросам, связанным со счетами-фактурами, выставляемыми налогоплательщиками на территории России, было посвящено выступление начальника Отдела косвенных налогов Минфина России **О. Ф. Цибизовой**. Она доложила об изменениях, внесенных с 1 января 2010 г. в порядок оформления счетов-фактур, рассказала о новом, корректировочном счете-фактуре, введенном с 1 октября 2011 г. Докладчик отметила, что его использование предусматривается в случае изменения стоимости или объема поставленной продукции. С его помощью устраняются ранее имевшие место при данных обстоятельствах негативные последствия как для поставщика, так и для покупателя. С введением корректировочного счета-фактуры существенно облегчается налоговое бремя налогоплательщиков. О. Ф. Цибизова также проинформировала участников конференции о новых формах счетов-фактур, которые вводятся с 1 января 2012 г.

Доклад советника государственной гражданской службы РФ 1-го класса, заместителя начальника Отдела косвенных налогов Минфина России **Н. А. Нечипорчук** был посвящен основным трудностям, с которыми столкнулись налоговые органы в связи с введением с 2011 г. нового порядка уплаты акцизов, и способам их устранения. Выступающая отметила, что, несмотря на признание пива алкогольной продукцией еще в 2010 г., лицензирования его производства следует ожидать не ранее 2012 г., и, видимо, оно будет более мягким. Н. А. Нечипорчук доложила собравшимся об изменениях, внесенных в Налоговый кодекс РФ в части акцизного налогообложения, отметив при этом, что навстречу налогоплательщикам сделан ряд шагов.

Аспирантка Всероссийской государственной налоговой академии **М. С. Скиба** рассказала о разных типах стратегии инновационного развития в высокоразвитых странах. Она сделала вывод, что для России в настоящее время больше всего подходит стратегия инновационно-технологического прорыва. Благодаря этой стратегии у нашей страны появится возможность стать лидером по некоторым направлениям распространения нового технологического уклада. Кроме того, в выступлении были предложены изменения в российское налоговое законодательство, которые могут стимулировать инновационное предпринимательство.

Опыту Великобритании в стимулировании инновационного развития экономики через механизм подоходного налогообложения было посвящено выступление аспирантки Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» **А. В. Крутик**. Она высказала мнение, что учет практики Соединенного Королевства по данному вопросу может быть полезен для России, особенно в условиях мировой финансовой нестабильности.

Современный подход к оценке эффективности и результативности выездных налоговых проверок был озвучен в выступлении студентки Омского филиала ГУМФ **В. А. Грабельниковой**. Проанализировав контрольную деятельность инспекций ФНС России по Омской области с помощью предложенной ею системы показателей, выступающая пришла к выводу, что новый подход к планированию выездных налоговых проверок на основе отбора налогоплательщиков по критериям риска совершения налогового правонарушения позволяет существенно повысить их результативность.

Вопросам налогообложения консолидированных групп налогоплательщиков в России посвятила свое выступление студентка ГУМФ **К. И. Пыренкова**. Она ознакомила собравшихся с установленным перечнем организаций, которые не вправе входить в состав консолидированной группы; перечислила условия, которым должны соответствовать компании, принявшие решение о консолидации. Также она рассказала о порядке определения налоговой базы и уплаты налога и познакомила собравшихся с практикой налогообложения консолидированных групп за рубежом.

Проблемы акцизного налогообложения алкогольной продукции были рассмотрены студенткой Омского филиала ГУМФ **Ю. Г. Храпатой**. В основу государственной политики на алкогольном рынке закладываются две противоположные цели — увеличение доходов бюджета и борьба с алкогольной зависимостью. Увеличение ставок акцизов или ужесточение контроля над рынком могут повлиять на доходы бюджета, но тогда проблема зависимости не будет решена. Ее решение должно основываться не столько на налоговой политике, сколько на глубоких социальных реформах.

О социально-экономических аспектах повышения акцизов на табачную продукцию говорил студент ГУМФ **М. В. Савин**. Он рассказал о политике в этой области на территории ЕС, в США, Китае и других странах мира, а также об индексации минимальной специфической ставки акциза на табачную продукцию в России. Выступающий отметил, что государство должно проводить комплексную и продуманную политику борьбы с курением, не ограничиваясь только экономической составляющей.

Проблемы, связанные с введением налога на недвижимость, рассмотрел студент ГУМФ **А. А. Чудин**. По результатам расчетов, выполненных ГП «МОКЦЕНТР» по г. Москве, наиболее приемлемый размер ставки налога на недвижимость сегодня составляет по жилой недвижимости 0,018 %, по нежилой — 0,030–0,035 %. Предельный размер ставки налога на жилую недвижимость равен 0,075 %, а максимальный налоговый вычет соответствует стоимости 50 м^2 общей площади жилых помещений льготной категории граждан.

О налоге на имущество организаций как важном источнике доходов бюджета региона говорила студентка ГУМФ **П. В. Каторова**. Она обратила внимание слушателей на то, что инфраструктурные монополии практически оказались освобожденными от уплаты данного налога в результате выведения из-под налогообложения железнодорожного полотна общего пользования, магистральных трубопроводов и электросетей, а также связанных с ними объектов. Между тем, по мнению докладчика, указанные организации вполне в состоянии уплачивать налог на имущество организаций.

Плюсы и минусы замены транспортного налога повышением акцизов на бензин выявили студенты ГУМФ **С. В. Реут** и **А. И. Манто**. Это предложение, по их мнению, несовершенно, но оно позволяет получить больше положительных, чем отрицательных результатов. Есть много сложностей в такой замене, но в конечном итоге данное нововведение должно привести к увеличению пополняемости дорожного фонда и более справедливому налогообложению. Однако необходим пристальный контроль за уровнем цен на бензин со стороны Федеральной антимонопольной службы.

Горьким опытом, связанным с подписанием соглашения о разделе продукции по проекту «Сахалин-2», поделился студент ГУМФ **А. В. Пушкарский**. В соглашении записано, что свою долю продукции российская сторона начнет получать после достижения рентабельности 17,5 %. В случае если затраты увеличатся (а российская сторона не может их регулировать), необходимый уровень рентабельности может быть не достигнут никогда. Но даже если добыча выйдет на заданный уровень рентабельности, Россия будет получать только 10 % добытой нефти. Таким образом, можно констатировать, что месторождение нефти было отдано за 6 % роялти.

О проблемах реализации особого налогового режима инновационного центра «Сколково» рассказали студентки ГУМФ **М. Г. Добрынина** и **Е. Р. Мамченкова**. Они подчеркнули, что налоговые льготы «Сколково» принесут свои плоды только в случае жесткого контроля за деятельностью инновационных компаний на этой территории.

Рассматривая налоговую систему Германии, студентка ГУМФ **М. Ю. Григорьевская** отметила в числе ее достоинств то, что на ее базе удалось как достичь высокого уровня экономического развития, так и обеспечить высокую степень социальной защиты граждан. Характерной особенностью этой налоговой системы является перераспределение налоговых поступлений и по вертикали, и по горизонтали. Поступления подоходного и корпоративного налогов с вышестоящих уровней бюджетной системы передаются на нижестоящие. Часть НДС от самодостаточных в налоговом отношении земель идет отстающим регионам, а за счет подоходного налога осуществляется финансовое выравнивание на уровне общин.

Студентка ГУМФ **В. О. Ворошилина**, рассматривая скандинавскую модель налогообложения, отметила такие ее основные черты, как направленность на обеспечение общественного благосостояния, прозрачность и высокий уровень администрирования налогов. Докладчик заметила при этом, что налоги в Финляндии являются одними из самых высоких по сравнению с налогами других европейских стран: прогрессивная ставка подоходного налога варьируется от 23,75 до 53,25 %; налог на прибыль корпораций уплачивается по ставке 26 % (среди скандинавских стран он больше только в Норвегии, где составляет 28 %); стандартная ставка НДС равняется 23 %, тогда как в странах Евросоюза она составляет 20 %.

Об особенностях системы налогообложения в Республике Корея рассказала студентка ГУМФ **Ю. С. Шарова**. Она отметила, что за относительно небольшой исторический период (начиная с 1948 г.) руководству этой страны удалось внедрить эффективную налоговую политику и построить налоговую систему, которая имеет общие черты с системами развитых государств мира.

Об особенностях налогообложения в «налоговых гаванях» говорила **И. М. Тихонова**. Проблему офшорных зон нужно и можно решить с помощью укрепления международного сотрудничества. Должен быть эффективный обмен информацией между странами, это поможет бороться с оттоком капитала и уклонением от уплаты налогов. Для того чтобы уменьшить секретность офшорных трестов, необходимо в обязательном порядке регистрировать наиболее важные сведения о личности учредителя и бенефициара. Главное направление в международной антиофшорной политике — усиление давления на те юрисдикции, которые не хотят сотрудничать с национальными властями и раскрывать информацию о конечных бенефициарах офшорных компаний и владельцах счетов в офшорных банках.

Современные теории реформирования налогообложения и их влияние на развитие экономики рассмотрела студентка ГУМФ **Л. И. Агафонова**. Она подчеркнула важность выбора налоговой системы, не только соответствующей реалиям сегодняшнего дня, но и учитывающей специфику той или иной страны, что является залогом ее успешного функционирования.

Вопросам налоговой политики государства посвятила свое выступление студентка ГУМФ **И. А. Холостякова**. Она отметила, что налоговая политика относится к косвенным методам государственного регулирования, определяется типом государственного устройства, а цели и задачи ее зависят от конкретной экономической конъюнктуры. Российскую налоговую систему выступающая характеризовала как умеренно фискальную, централизованную, нейтральную.

Доклад «Об изменении порядка исчисления акцизов с 1 января 2012 года»

***Н. А. Нечипорчук**, к. э. н.,*
зам. начальника Отдела косвенных налогов Минфина России

Федеральный закон от 28 ноября 2011 г. № 338-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» разработан в соответствии с Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов и предусматривает индексацию ставок акцизов на 2012–2014 гг., а также вносит ряд изменений, направленных на уточнение действующего порядка налогообложения акцизами с целью повышения его эффективности.

В связи с ростом среднего уровня цен на потребительские товары и с учетом уровня инфляции в указанном периоде предусматривается ежегодная индексация специфических ставок акцизов на все подакцизные товары. При этом опережающими темпами, по сравнению с уровнем инфляции, индексируются табачная и алкогольная продукция.

Кроме того, внесены поправки непосредственно в порядок исчисления акцизов. В частности, в связи с изменениями в Федеральном законе от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ изменился перечень подакцизных товаров, установленный ст. 181 НК РФ. Так, этиловый спирт определяется как этиловый спирт, произведенный из пищевого или непищевого сырья, в том числе денатурированный этиловый спирт, спирт-сырец, дистилляты винный, виноградный, плодовый, коньячный, кальвадосный, висковый. Соответственно, понятие «коньячный спирт» из НК РФ исключается.

Предусмотрено освобождение от налогообложения акцизами операции по передаче произведенных налогоплательщиком дистиллятов винного, виноградного, плодового, коньячного, кальвадосного, вискового для выдержки или купажирования в целях дальнейшего производства этой же организацией алкогольной продукции.

Внесены изменения и в порядок освобождения от уплаты акцизов алкогольной продукции, реализуемой на экспорт. Так, установлено, что налогоплательщики, которые осуществляют реализацию произведенной ими алкогольной или подакцизной спиртосодержащей продукции, помещенной под таможенную процедуру экспорта, за пределы территории Российской Федерации и в отношении которых п. 8 ст. 194 НК РФ установлена обязанность по уплате авансового платежа акциза, имеют право представить в налоговый орган одну банковскую гарантию в целях освобождения от уплаты акциза, исчисленного по указанной продукции, вывозимой за пределы территории Российской Федерации в таможенной процедуре экспорта, и уплаты авансового платежа акциза по алкогольной и (или) подакцизной спиртосодержащей продукции.

Срок действия данной гарантии должен составлять не менее 12 месяцев, следующих за налоговым периодом, в котором осуществлялась закупка этилового спирта или совершались операции, признаваемые объектом налогообложения в соответствии с пп. 22 п. 1 ст. 182 НК РФ.

В случае отсутствия у налогоплательщика, представившего банковскую гарантию, в том числе в целях одновременного освобождения от уплаты авансового платежа акциза по алкогольной и (или) подакцизной спиртосодержащей продукции и уплаты акциза, задолженности по уплате акцизов, пеней и штрафов на день завершения камеральной проверки налоговой декларации по акцизам и представленных документов, предусмотренных п. 7 ст. 198 НК РФ, налоговый орган не позднее дня, следующего за днем завершения указанной проверки, обязан направить в банк, выдавший гарантию, письменное заявление об освобождении банка от обязательств по банковской гарантии. При отсутствии поручительства банка (банковской гарантии) налогоплательщик обязан уплатить акциз в порядке, предусмотренном для операций по реализации подакцизных товаров на территории Российской Федерации.

Если налогоплательщиком, представившим банковскую гарантию, был закуплен этиловый спирт (или совершены операции, признаваемые объектом налогообложения акцизами и предусмотренные пп. 22 п. 1 ст. 182 НК РФ), но течение срока действия такой гарантии не совершались операции по реализации алкогольной и (или) подакцизной спиртосодержащей продукции на территории Российской Федерации и (или) по вывозу указанной продукции за пределы территории Российской Федерации в таможенной процедуре экспорта, указанный налогоплательщик признается утратившим право на освобождение от уплаты авансового платежа акциза в течение всего срока действия банковской гарантии. Такой налогоплательщик обязан в течение одного месяца со дня окончания определенного гарантией срока произвести перерасчет налоговых обязательств по налогу в порядке, установленном НК РФ для налогоплательщиков, не имеющих оснований для освобождения от уплаты авансовых платежей акциза, а также представить в налоговый орган уточненные налоговые декларации по акцизам за те налоговые периоды, в которых он освобождался от уплаты авансовых платежей.

Помимо указанных изменений законом предусмотрено, что информация о максимальных розничных ценах на сигареты и папиросы, указанная в уведомлениях, поступающих в налоговые органы (таможенные органы), подлежит опубликованию в электронно-цифровой форме в информационной системе общего пользования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов (федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела). Указанная информация должна быть опубликована соответствующим федеральным органом исполнительной власти и находиться в открытом доступе до начала календарного месяца, с которого будут применяться указанные в уведомлении максимальные розничные цены, но не ранее дня, следующего за последней датой подачи уведомления. Размещение информации, содержащейся в уведомлении, в информационной системе общего пользования осуществляется в порядке, определенном соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Н. Н. Каурова

Макропруденциальное регулирование финансовых рынков

Финансовый кризис подтвердил системный характер открытого мирового финансового рынка, продемонстрировал недостатки в регулировании системного риска и финансовых институтов. Кардинальное изменение моделей риск-менеджмента стало необходимостью. В рамках данной статьи предпринимается попытка оценить происходящие в настоящее время трансформации органов и порядка управления рисками в мире и в России.

Ключевые слова: финансовая система, финансовые рынки, системные риски, кризисы, системное регулирование

N. Kaurova

Macroprudential Regulation of Financial Markets

Financial crisis confirmed the system nature of the global financial market, demonstrated the deficiencies in the system risk and financial institutes regulation. Cardinal change of the risk management models is now a must. The article attempts assessment of the current transformation of the risk assessment agencies and risk management procedures worldwide and in Russia.

Key words: financial system, financial markets, system risks, crises, system regulation

---

Н. И. Малис

Налоговое администрирование как резерв роста государственных доходов

В современной экономической ситуации возможно возникновение сложностей при формировании государственного бюджета России, особенно в части доходов. Один из основных способов повышения налоговых доходов — ужесточение налогового администрирования. В статье анализируется законодательство и система налогового контроля нашей страны, предлагаются меры по их совершенствованию.

Ключевые слова: налоги, налоговое администрирование, выездные проверки, камеральные проверки, налоговый контроль

N. Malis

Tax Administration as a State Revenue Growth Reserve

Current economic condition could result in problems in development of the state budget of Russia, especially its costs part. One of the main methods of the tax revenue increase is tax administration toughening. The article analyzes legislation and tax control system of Russia and proposes measures for enhancement thereof.

Key words: taxes, tax administration, on-site tax audits, desk-top tax audits, tax control

---

Л. Н. Овсянников

Правовая база финансового контроля: новое и старое

В 2011 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Автор анализирует положение дел, сложившееся в связи

с принятием этого закона, который регулирует некоторые параметры внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Сформулированы предложения по завершению формирования правовой базы контроля.
Ключевые слова: государственный контроль, внешний финансовый контроль, правовая база контроля, контрольно-счетные органы

L. Ovsyannikov
Legal Base of Financial Control: New and Old
Federal Law «On the general principals of organization and operation of the audit agencies of the Russian Federation constituents and of the municipalities» was passed in 2011. The author analyzes the situation resulting from the above law that regulates certain parameters of the external state and municipal financial control. It presents proposals on completion of development of the legal base for such control.
Key words: state control, external financial control, legal base of control, supervisory and counting authorities

---

Э. Д. Товар Гарсиа
Влияние глобализации на финансовое развитие формирующихся экономик
В статье анализируется влияние финансовой глобализации на финансовое развитие в странах с переходной экономикой. Рассматривается эмпирическое доказательство с новыми показателями, которые лучше отражают теорию и основные понятия. Используется оценка по обобщенному методу моментов для динамических панельных данных. Основной вывод: финансовая глобализация способствует росту рынка ценных бумаг, но не помогает росту кредита и финансовому развитию.
Ключевые слова: финансовая глобализация, финансовое развитие, переходные страны, панельные данные, обобщенный метод моментов

E. D. Tovar Garcia
Globalization Impact on Financial Development of Emerging Economies
The article analyzes the impact of financial globalization on financial development of the emerging economies. Empirical evidence with new indices that better reflect the theory and primary concepts is discussed. It presents evaluation of dynamic panel data based on the generalized method of moments. Principal conclusion: financial globalization promotes securities market growth but has no effect on credit growth or financial development.
Key words: financial globalization, financial development, developing countries, panel data, generalized method of moments

---

Ю. Г. Швецов
Государственный бюджет и потребности общества
Статья посвящена актуальным проблемам теории бюджета. Дается характеристика функций бюджета и принципов построения бюджетной системы, изложены недостатки нормативной базы по регулированию бюджетных правоотношений, а также изъяны в осуществлении бюджетного процесса в нашей стране. Обосновывается необходимость переориентации бюджета на финансирование первоочередных потребностей общества.
Ключевые слова: бюджет, государство, бюджетная система, доходы и расходы, общественные потребности, бюджетный процесс, децентрализация бюджетных расходов

Yu. Shvetsov

State Budget and Public Needs

The article deals with relevant budget theory issues and presents characteristics of the budget functions and the budget system development principles, describes deficiencies of legal base regulating the budget relationships, as well as the Russian budget process deficiencies. It presents a justification for re-orientation of the budget to financing of the priority public needs.

Key words: budget, state, budget system, revenue and costs, public needs, budget process, decentralization of budget costs

---

А. Л. Смирнов

Технологии кредитования коммунальной инфраструктуры

В статье рассматриваются банковские технологии предынвестиционных исследований и финансирования инвестиционных программ в жилищно-коммунальной отрасли. Дана характеристика механизма финансирования проектов, направленных на решение задач повышения энергоэффективности и энергосбережения. Сформулирован ряд проблем, касающихся инфраструктуры ЖКХ и представлены возможные пути их решения.

Ключевые слова: национальные и международные институты развития, банковские технологии, государственно-частное партнерство, энергосервисная компания, энергоаудит

A. Smirnov

Public Utilities Infrastructure Financing Technologies

The article reviews banking technologies of the pre-investment research and financing of the public utilities investment programs and characterizes the mechanism of financing of the energy efficiency and energy-saving projects. It presents certain public utilities and housing issues and possible metods of resolution thereof.

Key words: national and international development institutes, banking technologies, public private partnership, energy service company, energy audit

---

М. Б. Траченко

Развитие методологии бюджетирования в системе общественных финансов

Последние годы бюджетный процесс в России ориентирован на применение программно-целевых методов, среднесрочное планирование, повышение результативности расходов. Статья посвящена актуальному направлению развития методологии в системе общественных финансов — интеграции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), с инструментами стратегического менеджмента и адаптации финансового инструментария коммерческих структур для целей БОР.

Ключевые слова: бюджетирование, ориентированное на результат; бюджетный процесс; система сбалансированных показателей; программное бюджетирование

M. Trachenko

Development of Budgeting Methodology for Public Finance System

Recently, budget process in Russia has been focusing use of special purpose-program methods, medium-term planning and higher cost efficiency. The article covers a relevant

area of the public finance methodology development — integration on based on result budgeting (BOR) with strategic management instruments and adaptation of the commercial financial instruments set to the BOR purposes.
Key words: budgeting, based on result; budget process; system of balanced indicators; program budgeting

---

А. А. Романов

Рыночная модель финансирования инноваций: дескриптивный анализ

Модель финансирования инновационной деятельности, в основе которой лежит фондовый рынок, получила название рыночной. В статье на примере США и некоторых других стран анализируются ее достоинства и недостатки, рассматривается венчурный капитал как основа финансирования инноваций. Основное внимание уделяется факторам, способствующим успешному функционированию данной модели.
Ключевые слова: инновации, рыночная модель финансирования, фондовая биржа, ликвидность

A. Romanov

Market Model of Innovation Financing: Descriptive Analysis

Stock exchange-based innovation financing model is referred to as the market model. Using the US and some other countries as an example the article analyzes its strong and weak points, reviews venture capital as the basis of financing of the innovations. The emphasis is on the factors promoting efficient functioning of this model.
Key words: innovations, market model of financing, stock exchange, liquidity

---

М. А. Моисеева, И. Е. Войшвилло, Н. С. Милоголов

Налогообложение добычи нефти и газа: тенденции развития

Для поддержания эффективности деятельности российских нефте- и газодобывающих компаний необходима реализация ряда мер государственной политики, в т. ч. по оптимизации налогообложения. На основе изучения систем налогового регулирования нефтегазового сектора в ресурсодобывающих странах и анализа особенностей налогообложения российских добывающих компаний в статье определены направления совершенствования государственной налоговой политики России.
Ключевые слова: нефте- и газодобывающие компании, налоговое регулирование, налог на добычу полезных ископаемых, налог на дополнительный доход

M. Moiseeva, I. Voishvillo, N. Milogolov

Taxation of Oil and Gas Production: Development Trends

Implementation of certain state policy measures is required to support operating efficiency of Russian oil and gas producer companies, including tax optimization. On the basis of the results of the analysis of the oil and gas sector regulation in producer companies and of the Russian producer companies taxation features the article defines the areas where the state tax policy of Russia can be enhanced.
Key words: oil and gas producer companies, tax regulation, mineral extraction tax, excess profits tax

---

С. И. Тараканов

«Невидимая рука» рынка и движение цен

В работе сделана попытка связать теоретические положения о движении рынка, известные как теория Доу, с понятием «невидимой руки» рынка, введенным А. Смитом. На примере российского рынка акций автор установил, что эти теоретические положения очень точно отражают реальность. Несмотря на мировой финансовый кризис, они удивительным образом выполняются на финансовых рынках. В статье анализируются движение индекса ММВБ и динамика некоторых самых ликвидных российских акций.

Ключевые слова: «невидимая рука», теория Доу, волновое движение, фондовый рынок, бычий тренд, импульс, коррекция

S. Tarakanov

«Invisible Hand» of the Market and Prices Movement

The publication attempts to align the theoretical market movement provisions known as the Dow Theory with the “invisible hand of the market” concept introduced by A. Smith. Using the Russian stock market as an example the author established that these theoretical concepts do describe the reality. Despite the global financial crisis they are miraculously complied with by the financial markets. The article analyzes movement of the MICEX index and dynamics of certain most liquid Russian stocks.

Key words: «invisible hand», Dow Theory, wave movement, stock market, bull trend, impulse, correction

---

Н. П. Шепилова

Анализ информации при покупке бизнеса

Принятие решения о покупке бизнеса строится на объективной системе показателей и факторов. В статье представлена последовательность действий проверки компании-продавца и покупаемого бизнеса в целом, выявлен перечень проблем, с которыми можно столкнуться в ходе проверки. Для расчета эффективности покупки предложена методика анализа управленческой отчетности покупаемой компании.

Ключевые слова: покупка бизнеса, предынвестиционный анализ, прямой/косвенный эффект, эффект синергии, анализ управленческой отчетности, норма внутренней доходности

N. Shepilova

Information Analysis in Business Acquisition

Decision to acquire a business is based on an objective system of indices and factors. The article presents the algorithm of due diligence of the seller company and the business to be acquired in general and identifies the issues that can arise in the course of such due diligence. A management accounts analysis methodology is proposed for calculation of value-for-money of the purchase.

Key words: business acquisition, pre-investment analysis, direct/indirect effect, synergy effect, management reports analysis, internal rate of return

---

А. В. Чаркин

Мировой опыт инфляционного таргетирования

В статье кратко рассмотрен опыт перехода на инфляционное таргетирование трех государств, которые представляют разные условные группы стран, таргетирующих

инфляцию: Англии, входящей в группу стран-пионеров, Чили из группы «второй волны» и Норвегии как страны «третьей волны». В статье приводится статистика, характеризующая эффективность введенных режимов, и сформулированы наиболее значимые выводы, следующие из опыта этих стран.
Ключевые слова: инфляционное таргетирование, денежно-кредитная политика, кризис, монетарные условия, номинальный якорь

A. Charkin
International Inflation Targeting Experience
The article presents an overview of the experience of transfer to inflation targeting of three countries representing various inflation-targeting groups of countries: England, one of the pioneer countries; Chile, one of the «second wave» countries, and Norway, a «third wave» country. The article presents the statistics defining efficiency of the introduced regimes and the most significant conclusions based on these countries' experience.
Key words: inflation targeting, monetary policy, crisis, monetary conditions, nominal anchor

---

И. Коррадо
Обзор итальянской пенсионной системы
В статье дается обзор итальянской пенсионной системы через призму анализа главных реформ за последние двадцать лет. Рассматривается трехуровневая модель, подробно описываются уровни обязательного и добровольного пенсионного страхования. В заключение делаются некоторые выводы относительно изменения пенсионной системы в зависимости от состояния среды, в которой она функционирует.
Ключевые слова: пенсионное обеспечение, базовая пенсия, распределительная система, накопительная система, корпоративные пенсионные фонды

I. Corrado
Review of the Pension System of Italy
The article presents a review of the pension system of Italy through the prism of the analysis of the major reforms over the last twenty years. It reviews a three-level model, presents a detailed description of the mandatory and voluntary pension insurance levels. Finally, it presents certain conclusions on amendment of the pension system depending on the environment of application.
Key words: pension insurance, base pension, PAYGO system, funded scheme, corporate pension funds

---

Р. Е. Хуснетдинов
Практика налогообложения электронной предпринимательской деятельности в России
В статье приводится цифровой анализ роста электронной предпринимательской деятельности. Рассматриваются возможные потери для бюджета России при отсутствии адекватной системы налогообложения данного вида деятельности. Анализируется действующая налоговая система применительно к электронному бизнесу, предлагаются пути ее совершенствования.
Ключевые слова: электронная предпринимательская деятельность, электронные услуги, налоги, налоговое администрирование, постоянное представительство

R. Khusnetdinov

E-Business Taxation Practices in Russia

The article presents digital analysis of e-business and reviews potential Russian budget losses in the absence of an adequate e-business taxation system, analyzes the effective e-business taxation system and proposes ways for enhancement thereof.

Key words: e-business, e-services, taxes, tax administration, permanent establishment

---

И. Ю. Федорова, Е. Ю. Елистратова

Совершенствование механизма финансирования системы образования

Развитие системы образования — одна из первоочередных задач государственной политики современной России. В рамках национального проекта «Образование» с 2007 г. осуществляется поддержка региональных комплексных проектов модернизации данной сферы. Проводимая реформа наряду с другими направлениями включает совершенствование механизма финансирования и повышение эффективности расходов. Проблемы, связанные с ее практической реализацией, рассматриваются в настоящей статье.

Ключевые слова: образование, реформа системы образования, источники финансирования образовательных учреждений, принцип нормативно-подушевого финансирования, повышение эффективности расходов

I. Fedorova, E. Elistratova

Enhancement of the Education System Financing Mechanism

Education system development is one of the priority objectives of the modern Russian state policy. Support for the regional integrated education modernization projects have been provided within the “Education” National Project since 2007. The reform also includes enhancement of the financing mechanism and cost efficiency. The present article reviews the problems of practical implementation thereof.

Key words: education, education system reform, education sources of finance, standard per-capita financing principle, cost-efficiency enhancement

---

Научно-практическая конференция «Налоги в современном мире»

«Финансовый журнал» представляет материалы научно-практической конференции «Налоги в современном мире», в ходе которой обсуждались актуальные вопросы налогообложения и налогового регулирования в России и мире. В конференции приняли участие представители Министерства финансов, преподаватели, аспиранты и студенты Государственного университета Минфина России.

«Taxes in the Modern World» Workshop

«Financial Journal» presents the materials of the «Taxes in the Modern World» Workshop, which discussed relevant issues of taxation and tax regulation in Russia and internationally. The Workshop was participated by the representatives of the Ministry of Finance, teachers, post-graduates and students of the State University of the RF Ministry of Finance.

Войшвилло Ирина Евгеньевна, к. э. н., вед. науч. сотр. Центра макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ ГУМФ
Irina E. Voishvillo, PhD (Economics), Lead Researcher of the Macroanalysis and Financial Statistics Center of the Financial Research Institute, the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: IVoishvillo@nifi-abik.ru)

Елистратова Елена Юрьевна, аспирант кафедры «Казначейское дело» ГУМФ
Elena Yu. Elistratova, PG Student of the Treasury Chair, the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: lenok-1987@yandex.ru)

Каурова Наталья Николаевна, к. э. н., доц. кафедры «Финансовый менеджмент» Финансового университета при Правительстве РФ, начальник отдела организации продвижения и продаж Управления корпоративных клиентов и малого бизнеса Сбербанка России
Natalya N. Kaurova, PhD (Economics), Associate Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation, Head of Promotion and Sales, Corporate and Small Business Department of the Sberbank of Russia
(e-mail: Kaurova.Natalia@gmail.com)

Коррадо Илария, магистрант Университета Рим III, стажер ГУМФ
Ilaria Corrado, MA Candidate, Rome III University, trainee of the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: ilaria_corrado@hotmail.it)

Малис Нина Ильинична, к. э. н., проф., зав. кафедрой «Государственные доходы» ГУМФ
Nina. I. Malis, PhD (Economics), Professor, Chairman of the State Revenue Department, the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: gdohod@gumf.ru)

Милоголов Николай Сергеевич, науч. сотр. Центра макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ ГУМФ
Nikolay S. Milogolov, Researcher of Macroanalysis and Financial Statistics Center of the Finance Research Institute, the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: mitrasing@gmail.com)

Моисеева Мария Александровна, руководитель Центра макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ ГУМФ
Mariya A. Moiseeva, Head of the Macroanalysis and Financial Statistics Center of the Finance Research Institute, the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: m.a.moiseeva@gmail.com)

Овсянников Лев Николаевич, к. э. н., вед. науч. сотр. Центра бухгалтерского учета, аудита и государственного финансового контроля НИФИ ГУМФ
Lev N. Ovsyannikov, PhD (Economics), Leading Research Associate of the Financial Accounting, Audit and State Fiscal Control Center of the Finance Research Institute, State University of the RF Ministry of Finance
(e-mail: lovsyannikov@nifi-abik.ru)

Романов Андрей Алексеевич, аспирант кафедры «Финансы» ГУМФ
Andrey A. Romanov, PG Student of Finance Chair, the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: andrew.a.romanov@gmail.com)

Смирнов Алексей Леонидович, к. э. н., доц. кафедры «Международные валютно-кредитные и финансовые отношения» Финансового университета при Правительстве РФ, партнер Консалтинговой группы «Бизнес-КРУГ»
Alexey L. Smirnov, PhD (Economics), Associate Professor of the Department of the International Currency and Credit Relations and Financial Relations of Financial University under the Government of the Russian Federation, Partner of the Business-KRUG Consulting Group
(e-mail: alsmirnov@bkrug.ru)

Тараканов Сергей Игоревич, к. ф.-м. н., доц. кафедры «Фондовые рынки» ГУМФ
Sergey I. Tarakanov, PhD (Physics & Mathematics), Associate Professor of the Stock Markets Chair, the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: fondr@gumf.ru)

Товар Гарсиа Эдгар Деметрио, доктор экономики Университета Барселоны, консультант Всемирного банка в Центре мониторинга качества образования НИУ ВШЭ
Edgar Demetrio Tovar Garcia, PhD (Economics) of the University of Barcelona, consultant to the World Bank, the Center for Education Quality Monitoring, Higher School of Economics
(e-mail: beno09@yahoo.com)

Траченко Марина Борисовна, к. э. н., доц. кафедры финансов, денежного обращения и кредита Государственного университета управления
Marina B. Trachenko, PhD (Economics), Associate Professor of Department of Finance, Circulation of Money and Credits of the State University of Management
(e-mail: m.trachenko@gmail.com)

Федорова Ирина Юрьевна, к. э. н., доц. кафедры «Казначейское дело» ГУМФ
Irina Yu. Fedorova, PhD (Economics), Associate Professor of the Treasury Operations Department, the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: fedorovaiu1@gmail.com)

Хуснетдинов Руслан Евгеньевич, аспирант кафедры «Государственные доходы» ГУМФ, вед. специалист-эксперт Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России
Ruslan E. Khusnetdinov, PG Student of the Department of State Revenue, the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation, lead specialist of the Department of the Tax and Customs Tariffs Policy of the RF Ministry of Finance
(e-mail: nyrislam@mail.ru)

Чаркин Александр Владимирович, аспирант кафедры «Финансы» ГУМФ
Alexander V. Charkin, PG Student of the Department of Finance, the State University of the Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: alexcharkin@inbox.ru)

Швецов Юрий Геннадьевич, д. э. н., проф. кафедры «Финансы и кредит» Алтайской академии экономики и права
Yury G. Shvetsov, Doctor of Economics, Professor of the Finance and Credit Department, the Altay Academy of Economics and Law
(e-mail: yu.shvetsov@mail.ru)

Шепилова Наталия Петровна, к. э. н., доц. кафедры международного бухгалтерского учета и аудита НИУ ВШЭ
Nataliya P. Shepilova, PhD (Economics), Associate Professor of the Department of International Accounting and Audit, Higher School of Economics
(e-mail: nshepilova@gmail.com)

ПОДПИСКА

Оформить подписку на издание
«Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал»
можно в отделениях почтовой связи
по каталогу Агентства «Роспечать» (индекс **37135**).

Кроме того, подписаться на любой номер журнала
I и II полугодия 2012 г.
можно по электронному каталогу «Российская периодика»
на сайте **http://www.arpk.org**

ВНИМАНИЮ ПОДПИСЧИКОВ!

До января 2012 года издание выходило под названием
«Академия бюджета и казначейства Минфина России.
Финансовый журнал».

Учредитель и издатель
ФГОБУ ВПО «Государственный университет Минфина России»
ISSN 2075-1990

Главный редактор М. П. Афанасьев
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор Л. В. Нозик
Дизайн и верстка А. С. Лухин

Отпечатано в типографии
ФГОБУ ВПО «Государственный университет Минфина России»
Свободная цена. Тираж 900 экз.