Научно-исследовательский финансовый институт

# Финансовый журнал

Научно-практическое издание

Выходит 6 раз в год. Издается с июля 2009 г.

№3(25)
май-июнь
2015

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

**Редакционный совет**

**Артюхин Р. Е.**, руководитель Федерального казначейства, кандидат юридических наук

**Бокарев А. А.**, директор Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации, кандидат экономических наук

**Дроздов А. В.**, председатель Правления Пенсионного фонда Российской Федерации, заслуженный экономист Российской Федерации

**Максимова Н. С.**, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, кандидат экономических наук

**Мишустин М. В.**, руководитель Федеральной налоговой службы, доктор экономических наук

**Назаров В. С.**, директор НИФИ, главный редактор журнала, кандидат экономических наук

**Нестеренко Т. Г.**, первый заместитель Министра финансов Российской Федерации, кандидат экономических наук

**Прокофьев С. Е.**, заместитель руководителя Федерального казначейства, доктор экономических наук, профессор

**Смирнов А. В.**, руководитель Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, кандидат экономических наук

**Шнейдман Л. З.**, директор Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Министерства финансов Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

**Editorial Board**

**R. Artyukhin**, Head of the Federal Treasury, PhD (Law)

**A. Bokarev**, Head of the International Financial Relations Department, Ministry of Finance of the Russian Federation, PhD (Economics)

**A. Drozdov**, Chair of the Russian Federation Pension Fund Board, Honoured Economist of the Russian Federation

**N. Maksimova**, Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Deputy Chair of the Budget and Taxes Committee of the State Duma, PhD (Economics)

**M. Mishustin**, Head of the Federal Tax Service, Doctor of Economics

**V. Nazarov**, Director of the Financial Research Institute, Editor in Chief of the Financial journal, PhD (Economics)

**T. Nesterenko**, First Deputy Finance Minister of the Russian Federation, PhD (Economics)

**S. Prokofyev**, Deputy Head of the Federal Treasury, Doctor of Economics, Professor

**A. Smirnov**, Head of the Federal Service for Fiscal and Budgetary Supervision, PhD (Economics)

**L. Shneidman**, Head of the Accounting, Financial Reporting and Auditing Regulation Department, Ministry of Finance of the Russian Federation, Doctor of Economics, Professor

ISSN 2075-1990

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

**Учредитель и издатель**

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт»

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

Издание зарегистрировано в Российском индексе научного цитирования (РИНЦ).

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

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

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

© Научно-исследовательский финансовый институт, 2015

# Содержание


## *Государственные финансы. Актуальная тема*

*С. С. Бычков, А. А. Болдырь, А. М. Лавров*
Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти ..... 5

## *Финансовая политика. Регулирование финансовых рынков ЕАЭС*

*М. А. Котляров, С. Р. Платонов, И. Н. Рыкова*
Формирование финансовых надзорных органов ЕАЭС: адаптация европейского опыта ..... 16

## *Денежное обращение. Денежная политика*

*С. Г. Синельников-Мурылев, П. В. Трунин*
Суверенные фонды благосостояния и денежная политика России ..... 26

## *Финансы. Теория и методология*

*Е. Г. Анисимов, В. Е. Новиков, С. В. Шкодинский*
Методические подходы к оценке объема «серого» импорта и потерь доходной части федерального бюджета ..... 35

*И. Г. Нигматуллин*
Современное состояние теоретических исследований по вопросу государственной финансовой политики ..... 43

*Ю. С. Евлахова*
Сравнительный анализ методологических подходов к выявлению глобальных системно значимых финансовых институтов ..... 55

## *Математические методы экономики. Бюджетный прогноз*

*И. Ю. Арлашкин, А. Н. Дерюгин, К. А. Прока*
Формирование бюджетного прогноза на долгосрочный период: региональный аспект ..... 63

## *Финансы. Налогообложение*

*Т. А. Малинина, В. В. Громов*
Совершенствование налогообложения доходов физических лиц от реализации активов, полученных на безвозмездной основе или с частичной оплатой ..... 75

## *Мировая экономика. Страховая деятельность*

*Ю. А. Сплетухов*
Регулирование страховой деятельности в странах ЕАЭС: сходство и различия ..... 83

*Т. А. Белоусова*
Современная практика страхования экспортных кредитов в странах ЕС ..... 91

## *Бюджетная система. Открытый бюджет*

*Н. В. Голованова*
Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта ..... 98

*Ю. В. Белоусов, О. И. Тимофеева*
Анализ уровня открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации ..... 108

## *Бюджетная система. Инициативное бюджетирование*

*В. В. Вагин, Н. В. Гаврилова, Н. А. Шаповалова*
Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии ..... 117

***Аннотации/Abstracts*** ..... 123

***Авторы/Authors*** ..... 129

***Редакционная коллегия/Editorial Board*** ..... 134

УДК 336.13

***Ключевые слова**:*
*финансовый менеджмент, мониторинг качества, государственное управление, главные администраторы средств федерального бюджета (ГАСФБ)*

***С. С. Бычков**,*
*экономист, государственный советник Российской Федерации 3 класса*
*(e-mail: Stanislav.Bychkov@minfin.ru)*

***А. А. Болдырь**,*
*экономист, государственный советник Российской Федерации 3 класса*
*(e-mail: Aleksandr.Boldyr@minfin.ru)*

***А. М. Лавров**,*
*проф., зав. кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ,*
*действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса*
*(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru)*

# Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти

***С 2008 года Минфин России проводит ежеквартальную оценку качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти — главных администраторов средств федерального бюджета. К настоящему времени накоплен методический и практический опыт такой оценки, который может быть полезен для развития аналогичных инструментов на региональном и муниципальном уровнях, а также использоваться для планирования и мониторинга бюджетных реформ.***

Методика оценки качества финансового менеджмента (далее — ФМ) главных администраторов средств федерального бюджета (далее — ГАСФБ)[1] основана на следующих принципах:

— оценка проводится в отношении всей совокупности ведомственных процессов и процедур составления проекта бюджета, исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и представления бюджетной отчетности;

— оценка является прозрачной, что позволяет ГАСФБ самостоятельно оценивать собственную систему управления финансами и принимать меры по повышению качества управления финансовыми ресурсами в тех сферах, где наблюдаются наиболее слабые места системы;

---

[1] *Утверждена Приказом Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями, внесенными приказами Минфина России от 17.08.2010 № 92н, от 29.12.2010 № 192н, от 19.10.2011 № 134н, от 30.08.2012 № 120н, от 20.01.2014 № 1н, от 23.12.2014 № 164н).*

— оценка отвечает требованиям сопоставимости, что позволяет проводить сравнительную характеристику ГАСФБ в динамике;

— результаты оценки являются публичными, включаются в состав квартального и годового отчетов об исполнении федерального бюджета, а также публикуются на официальном сайте Минфина России[2].

## РАЗВИТИЕ МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ

В целях составления рейтинга качества ФМ каждому ГАСФБ присваивается интегральная оценка по 100-балльной шкале (индекс финансового менеджмента). Интегральная оценка суммирует оценки по всем компонентам качества ФМ.

Если первоначально все компоненты имели равный удельный вес в формировании интегральной оценки, то в дальнейшем они были дифференцированы в зависимости от своей значимости (табл. 1).

*Таблица 1*

**Развитие методологии оценки качества ФМ ГАСФБ**

| Приказ Минфина России от 10.12.2007 № 123н | Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н | | Приказ Минфина России от 20.01.2014 № 1н | |
|---|---|---|---|---|
| Наименование компонента | Компоненты | | Компоненты | |
| | Наименование | вес | Наименование | вес |
| 1. Среднесрочное финансовое планирование | 1. Среднесрочное финансовое планирование | 21 | 1. Среднесрочное финансовое планирование | 26 |
| 2. Исполнение бюджета в части расходов | 2. Исполнение бюджета в части расходов | 21 | 2. Исполнение бюджета в части расходов | 31 |
| 3. Исполнение бюджета в части доходов | 3. Исполнение бюджета по доходам | 7 | 3. Исполнение бюджета по доходам | 7 |
| 5. Учет и отчетность | 4. Учет и отчетность | 15 | 4. Учет и отчетность | 10,5 |
| 6. Контроль и аудит | 5. Контроль и аудит | 15 | 5. Контроль и аудит | 10,5 |
| 4. Исполнение судебных актов | 6. Исполнение судебных актов | 7 | 6. Исполнение судебных актов | 5 |
| 9. Квалификация финансового (финансово-экономического) подразделения ГРБС | 7. Кадровый потенциал финансового (финансово-экономического) подразделения ГАСФБ | 7 | 7. Кадровый потенциал финансового (финансово-экономического) подразделения ГАСФБ | 5 |
| 7. Подведомственная сеть | 8. Управление активами | 7 | 8. Управление активами | 5 |
| 8. Обеспеченность сетевыми ресурсами обмена информацией | | | | |

*Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем на основании Приказа Минфина России от 10.12.2007 № 123н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета» (не действует); Приказа Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями); Приказа Минфина России от 20.01.2014 № 1н «О внесении изменений в Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденное приказом Министерства финансов Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 34н».*

Например, сравним компонент, характеризующий исполнение бюджета по доходам, и компонент, характеризующий исполнение бюджета по расходам. Прогнозируемые доходные источники закреплены только за половиной главных администраторов средств федерального бюджета. Кроме того, в среднем количество операций, связанных с доходами, в несколько раз меньше количества операций, связанных с расходами. Поэтому

[2] *Мониторинг качества финансового менеджмента / Официальный сайт Минфина России (www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/qualmon/).*

вес компонента по исполнению бюджета в части доходов в общей итоговой оценке значительно ниже (в три раза), чем вес компонента по исполнению бюджета в части расходов. В итоге все веса компонентов и показателей внутри компонента устанавливаются путем подобного сравнительного анализа между ними.

Очевидно, что наиболее значимы компоненты по среднесрочному финансовому планированию и исполнению бюджета по расходам. В рамках этих компонентов чаще всего вводились и уточнялись показатели качества ФМ с учетом всех новаций в бюджетном процессе, принятых в последние годы (табл. 2).

*Таблица 2*

**Развитие методики оценки качества ФМ (на примере компонента «Исполнение бюджета в части расходов»)**

| 2009 г. | 2014 г. |
|---|---|
| | Корректирующий коэффициент — своевременность доведения лимитов бюджетных обязательств в части расходов на капитальные вложения |
| 1. Доля неисполненных на конец отчетного финансового года бюджетных ассигнований | 1. Полнота, своевременность принятия и исполнения бюджетных обязательств |
| 2. Равномерность расходов | 1.1. Своевременность принятия бюджетных обязательств на закупку товаров, работ и услуг и полноту использования бюджетных средств |
| 3. Распределение ГРБС лимитов бюджетных обязательств между подведомственными РБС и ПБС | 1.2. Равномерность предоставления субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям |
| 4. Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками | 2. Отклонение от прогноза кассовых выплат по расходам федерального бюджета |
| 5. Доля аннулированных отрицательных расходных расписаний | 3. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных субсидий и субвенций, субсидий и инвестиций юридическим лицам |
| 6. Качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных ГРБС бюджетных учреждений | 3.1. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, субсидий и субвенций |
| 7. Соответствие учредительных документов и разрешений на осуществление приносящей доход деятельности ПБС данным Сводного реестра (с учетом общего количества ПБС) | 3.2. Качество управления деятельностью бюджетных и автономных учреждений |
| 8. Наличие системы электронного документооборота ГРБС с Федеральным казначейством | 3.3. Своевременность подготовки нормативных правовых актов, обеспечивающих предоставление средств из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также юридическим лицам |
| 9. Наличие системы электронного документооборота у ПБС подведомственной сети ГРБС с органами Федерального казначейства | 4. Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками |
| | 5. Несоответствие расчетно-платежных документов, представленных в органы Федерального казначейства, требованиям бюджетного законодательства |
| | 6. Качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных участников бюджетного процесса |
| | 7. Доля нарушений в финансово-бюджетной сфере, выявленных Росфиннадзором и Счетной палатой |

*Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем на основании Приказа Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями); Приказа Минфина России от 20.01.2014 № 1н «О внесении изменений в Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденное приказом Министерства финансов Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 34н».*

Каждому значению показателя по определенной формуле (критериям) присваивается значение от 0 до 100 баллов. Эти оценки публикуются и позволяют выявлять «проблемные точки» в ФМ конкретных ГАСФБ.

Формула оценки по каждому показателю зависит от его типа.

Первый тип — это качественные показатели, которые характеризуют качество ведомственных правовых актов в части соответствующих процедур бюджетного процесса, например качество порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств. Оценка по качественному показателю дискретна (0, 25, 50, 75 и 100 баллов) и ставится в зависимости от степени соответствия (оцениваемого экспертно) правовых актов требованиям, установленным нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и Минфина России.

Второй тип — количественные показатели, рассчитываемые по формуле, которая определяет значение оценки в зависимости от отклонения значения показателя от оптимального. Такая зависимость представляется в виде непрерывной функции — линейной или логарифмической. Интервал оптимальных значений устанавливается по каждому показателю в зависимости от объективного наличия (отсутствия) статистической погрешности (например, при анализе качества прогнозирования доходов федерального бюджета требование о достижении 100%-ной точности не реализуемо, поскольку всегда имеется влияние внешних факторов, учитываемое, по определению, с некоторой долей погрешности).

В результате интервалы оптимальных значений по подобным показателям устанавливаются исходя из совокупности критериев, выработанных Минфином России в ходе анализа практики управления бюджетными средствами в течение ряда лет. В частности, при оценивании отклонения от плана формирования доходов оптимальными значениями показателя являются отклонения от 0 до 15 % в случае превышения фактических поступлений доходов над плановыми.

Вместе с тем для большинства количественных показателей оптимальным интервалом выступает единственное значение показателя — целевое значение. Это обусловливается фактически абсолютной зависимостью значения показателя от действий должностных лиц ГАСФБ и, в ряде случаев, подведомственных ему участников бюджетного процесса. Например, одним из целевых значений является подключение подведомственных участников бюджетного процесса к системе электронного документооборота с органами Федерального казначейства.

К наиболее значимым количественным показателям качества ФМ относятся:

— показатели, характеризующие своевременность и полноту представления реестров расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований, возвратных распределений бюджетных ассигнований;

— доля суммы положительных изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета (увеличение показателей росписи по инициативе ведомств отражает наличие проблем в организации и осуществлении ведомственных процедур планирования бюджета);

— показатели, характеризующие своевременность принятия бюджетных обязательств на закупку товаров, работ и услуг и полноту использования бюджетных средств (факты заключения контрактов к концу года со сроком их исполнения в текущем году оцениваются негативно);

— показатели, характеризующие равномерность предоставления субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям (несоблюдение установленного графика предоставления субсидий учреждениям является нарушением условий их предоставления);

— отклонение от прогноза кассовых выплат по расходам федерального бюджета (погрешность прогноза более 15 % оценивается негативно);

— показатели, характеризующие качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, субсидий и субвенций (в частности, объем неиспользованных остатков, полученных из федерального бюджета, — наличие больших объемов неиспользованных остатков отражает ненадлежащее качество управления трансфертами);

— показатели, характеризующие эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками (большой объем кредиторской задолженности на конец года является признаком нерезультативного использования бюджетных средств);

— несоответствие расчетно-платежных документов, представленных в органы Федерального казначейства, требованиям бюджетного законодательства (систематическое представление некорректных финансовых документов в Федеральное казначейство отражает наличие серьезных недостатков в организации подготовки и формировании финансовых документов при исполнении бюджета);

— отклонение от прогноза поступлений доходов на текущий финансовый год по главному администратору доходов федерального бюджета;

— показатели, характеризующие эффективность управления дебиторской задолженностью по доходам (большой объем дебиторской задолженности отражает наличие проблем в процедурах администрирования доходов бюджета по консолидации поступлений в бюджет);

— доля невыясненных поступлений, зачисленных в федеральный бюджет, уточняемых главным администратором доходов федерального бюджета, и возвратов (возмещений) из федерального бюджета излишне уплаченных (взысканных) сумм (наличие невыясненных поступлений, возвратов из бюджета излишне уплаченных сумм отражает наличие проблем в процедурах администрирования доходов бюджета);

— приостановление операций по расходованию средств на лицевых счетах подведомственных получателей средств федерального бюджета в связи с нарушением процедур исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по обязательствам федеральных казенных учреждений;

— сумма, подлежащая взысканию по исполнительным документам (большой объем исполнительных документов свидетельствует о наличии серьезных недостатков в работе ведомства и (или) правовых подразделений по защите интересов ведомства, влекущих излишнее расходование бюджетных средств на возмещение ущерба);

— доля нарушений при распоряжении и управлении государственной собственностью.

## ДИНАМИКА КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА

В целом прослеживается тенденция к повышению качества ФМ, особенно в 2010–2012 гг., когда для большинства ГАСФБ имелись возможности для существенного улучшения ведомственных процедур, однако прогресс по различным компонентам был неравномерным (табл. 3)[3].

---

[3] *Поскольку в 2009 г. в методику были внесены существенные изменения, здесь и далее значения параметров, характеризующих качество финансового менеджмента ГАСФБ, приводятся начиная с 2010 г.*

*Таблица 3*

**Динамика оценок качества ФМ по компонентам**

| Год | Тип | Итоговая оценка | Оценка по компонентам | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Среднесрочное финансовое планирование | Исполнение бюджета по расходам | Исполнение бюджета по доходам | Учет и отчетность | Контроль и аудит | Исполнение судебных актов | Кадровый потенциал | Управление активами |
| 2010 | Минимальная | 16,2 | 20,6 | 6,4 | 6,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | Средняя | 45,7 | 46,8 | 51,3 | 55,7 | 45,6 | 52,9 | 60,4 | 33,6 | 57,9 |
| | Максимальная | 72,0 | 63,0 | 87,3 | 88,7 | 100,0 | 85,7 | 100,0 | 69,1 | 85,0 |
| 2011 | Минимальная | 23,9 | 35,1 | 29,5 | 17,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 40,0 |
| | Средняя | 57,1 | 81,0 | 54,3 | 65,4 | 51,6 | 58,8 | 68,9 | 46,1 | 75,5 |
| | Максимальная | 90,7 | 100,0 | 82,5 | 97,7 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 92,8 | 100,0 |
| 2012 | Минимальная | 30,2 | 0,0 | 40,0 | 15,0 | 0,0 | 0,0 | 38,6 | 0,0 | 0,0 |
| | Средняя | 61,2 | 50,1 | 69,1 | 64,9 | 57,6 | 64,0 | 78,1 | 47,4 | 66,5 |
| | Максимальная | 92,4 | 99,5 | 91,9 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 78,8 | 100,0 |
| 2013 | Минимальная | 33,0 | 0,0 | 19,6 | 18,2 | 0,0 | 0,0 | 29,1 | 0,0 | 27,8 |
| | Средняя | 60,4 | 67,4 | 47,1 | 71,3 | 59,6 | 60,2 | 78,1 | 48,7 | 88,0 |
| | Максимальная | 91,6 | 100,0 | 82,6 | 99,8 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 83,3 | 100,0 |
| 2014 | Минимальная | 35,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 11,3 | 19,2 | 11,2 | 15,4 |
| | Средняя | 67,1 | 80,44 | 49,7 | 71,19 | 66,62 | 72,47 | 82,90 | 49,92 | 92,27 |
| | Максимальная | 91,7 | 100,0 | 84,7 | 99,6 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 77,3 | 100,0 |

*Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/qualmon/).*

Если по компонентам «Исполнение бюджета по доходам», «Учет и отчетность», «Контроль и аудит», «Исполнение судебных актов» и «Управление активами» наблюдается устойчивая положительная тенденция повышения качества ФМ, то по наиболее значимому направлению — «Исполнение бюджета по расходам» — существенных изменений к лучшему за пять лет не произошло. При этом локальный существенный рост по этому компоненту в 2012 г. объясняется наличием в методике неполных критериев оценки качества исполнения бюджета по расходам на тот период времени. После включения дополнительных показателей, соответствующих всем новациям бюджетного законодательства в части исполнения бюджета по расходам, средняя оценка качества по указанному компоненту вернулась к прежним уровням.

Заметный прогресс по ряду вышеуказанных компонентов связан с принятием большинством ГАСФБ качественных ведомственных актов, регулирующих соответствующие внутренние процедуры, с внедрением систем автоматизации бюджетных процедур, в том числе систем, применяемых при ведении бюджетного учета, составлении и представлении бюджетной отчетности, а также с повышением качества работы подразделений ГАСФБ, ответственных за представление интересов ведомств в суде.

К основным устоявшимся проблемным позициям следует отнести следующие системные недостатки.

Первое — это проблема нераспределения в полном объеме или несвоевременного распределения лимитов бюджетных обязательств до подведомственных получателей бюджетных средств, что, соответственно, приводит к существенным объемам неиспользованных бюджетных ассигнований в конце года.

Второе — в течение года, вплоть до IV кв., наблюдается низкий процент контрактации. В отдельных случаях государственные контракты заключаются сверх доведенных лимитов

бюджетных обязательств, что влечет применение административной ответственности, а также с существенным превышением цен контрактов над референтными.

Третье — это проблема управления средствами, предоставляемыми из федерального бюджета. Значительная доля предоставленных средств оседает без использования на счетах бюджетов — получателей межбюджетных трансфертов и на счетах учреждений. Кроме того, следует отметить несвоевременную подготовку нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона о федеральном бюджете, а также позднее заключение соглашений о предоставлении средств из федерального бюджета.

Наблюдаемая тенденция повышения качества среднесрочного финансового планирования бюджета в 2013–2014 гг. требует дополнительной верификации. В связи с этим планируется подключить отраслевые департаменты Минфина России к анализу представляемых ГАСФБ плановых документов, ведомственных мероприятий по оптимизации расходов с направлением указаний ГАСФБ по устранению недостатков в планировании и контролю за их исполнением. Результаты такого анализа должны быть отражены в составе сбалансированных показателей качества планирования бюджета. Подобный анализ отраслевыми департаментами должен осуществляться и по отдельным направлениям исполнения бюджета по расходам, прежде всего в части управления субсидиями и инвестициями.

В государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320, определены целевые значения для средней оценки качества ФМ ГАСФБ и доли ГАСФБ, имеющих индекс качества ФМ менее 40 баллов (отстающие ведомства). Проводимая департаментами работа в отношении курируемых ими ГАСФБ по повышению качества ФМ должна привести к безусловному выполнению показателей государственной программы. Недостижение параметров программы по курируемым ГАСФБ с 2015 г. включено в состав ключевых показателей эффективности деятельности соответствующих департаментов Минфина России.

Динамика средних значений индикаторов недостаточна для управления процессом повышения качества ФМ (табл. 4).

*Таблица 4*

**Динамика распределения ГАСФБ по качеству ФМ**

| Группа ГАСФБ с качеством финменеджмента: | 2010 г. | | 2014 г. | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Число ГАСФБ | Средний балл | Число ГАСФБ | Средний балл | Темп изменения среднего балла к 2010 г., % |
| Высокое (более 80 баллов) | 0 | 0 | 8 | 84,9 | – |
| Выше среднего (от 70 до 80 баллов) | 1 | 72 | 18 | 75,3 | 3,3 |
| Среднее (от 60 до 70 баллов) | 8 | 63,8 | 41 | 64,8 | 1,0 |
| Ниже среднего (от 40 до 60 баллов) | 91 | 48,9 | 14 | 54,7 | 5,8 |
| Низкое (менее 40 баллов) | 36 | 31,3 | 1 | 35,2 | 3,9 |
| Всего | 102 | 44,1 | 81 | 67,1 | 23,0 |

*Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/qualmon/).*

Распределение ГАСФБ по качеству ФМ в динамике показывает, что в процентном соотношении к общему количеству ГАСФБ, охваченных мониторингом, доля ГАСФБ в первой группе с максимальным индексом качества ФМ заметно выросла. При этом число ГАСФБ в пятой группе (отстающие ведомства) снизилось до минимальных значений.

Кроме того, существенное значение имеет состав групп с разным качеством ФМ (табл. 5).

*Таблица 5*

**Динамика качества ФМ ГАСФБ, являющихся федеральными органами исполнительной власти**

| ГАСФБ | 2010 г. | | 2012 г. | | 2014 г. | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Место | Баллы | Место | Баллы | Место | Баллы |
| ФТС России | 8 | 60,8 | 1 | 92,4 | 1 | 91,7 |
| ФМС России | 2 | 70 | 2 | 90,6 | 1 | 91,7 |
| Казначейство России | 1 | 72 | 3 | 90,5 | 2 | 87,9 |
| Минпромторг России | 12 | 58,3 | 4 | 88 | 3 | 82,9 |
| ФНС России | 3 | 69,4 | 5 | 86,7 | 7 | 80,1 |
| ФССП России | 6 | 61,9 | 12 | 75,6 | 8 | 79,2 |
| Росалкогольрегулирование | 15 | 56,8 | 15 | 73,9 | 9 | 78,7 |
| МВД России | 48 | 45,5 | 14 | 74,4 | 10 | 77,9 |
| Россельхознадзор | 77 | 37,6 | 47 | 57,7 | 11 | 77,6 |
| Росфинмониторинг | 17 | 55 | 26 | 68,2 | 13 | 77,2 |
| Роснедра | 18 | 54,3 | 44 | 59,2 | 14 | 76,5 |
| Роскомнадзор | 59 | 43,3 | 32 | 65,3 | 15 | 76,4 |
| Росфиннадзор | 45 | 46,4 | 52 | 54,5 | 16 | 75,8 |
| Росрыболовство | 82 | 36,7 | 58 | 52,8 | 17 | 75,7 |
| Росреестр | 40 | 47,6 | 68 | 49,5 | 19 | 74,3 |
| Росводресурсы | 20 | 54,1 | 16 | 73,2 | 20 | 73,4 |
| МЧС России | 50 | 45,1 | 21 | 70,1 | 21 | 72,9 |
| ФСТ России | 11 | 59,4 | 13 | 75,5 | 22 | 72,3 |
| Росжелдор | 92 | 30,9 | 61 | 52,2 | 23 | 70,1 |
| Минздрав России | 72 | 38,9 | 60 | 52,3 | 24 | 70,0 |
| Ространснадзор | 65 | 40,8 | 62 | 51,4 | 24 | 70,0 |
| Минвостокразвития России | | | 74 | 42,4 | 25 | 69,3 |
| Росздравнадзор | 29 | 50,9 | 48 | 57,3 | 26 | 69,2 |
| Росстандарт | 47 | 45,8 | 55 | 53,4 | 27 | 69,1 |
| ГФС России | 25 | 51,9 | 36 | 63,5 | 28 | 69,0 |
| Ростехнадзор | 68 | 39,7 | 30 | 66,5 | 29 | 68,8 |
| Минтруд России | | | 79 | 30,2 | 30 | 68,4 |
| ФСИН России | 94 | 29,2 | 29 | 67,6 | 32 | 67,9 |
| ФСКН России | 69 | 39,6 | 53 | 53,8 | 33 | 67,5 |
| Спецстрой России | 23 | 52,7 | 63 | 51,3 | 34 | 67,0 |
| Роспотребнадзор | 36 | 49,4 | 45 | 58,2 | 35 | 66,9 |
| ФСВТС России | 53 | 44,4 | 25 | 68,9 | 36 | 66,0 |
| Минюст России | 39 | 47,7 | 76 | 38,5 | 37 | 65,8 |
| Роспатент | 74 | 38,5 | 15 | 73,9 | 38 | 65,4 |
| Росархив | 76 | 38,4 | 33 | 64,8 | 39 | 64,8 |
| Росгидромет | 63 | 41,2 | 73 | 42,6 | 40 | 64,7 |
| Минфин России | 20 | 54,1 | 31 | 65,5 | 41 | 64,6 |
| Роспечать | 16 | 56,7 | 25 | 68,9 | 42 | 64,5 |
| Ростуризм | 5 | 62,1 | 46 | 57,9 | 43 | 64,4 |
| ФАНО России | | | | | 44 | 64,1 |
| Росавтодор | 24 | 52,5 | 23 | 69,8 | 45 | 63,5 |
| Рособрнадзор | 61 | 42,6 | 65 | 50,5 | 45 | 63,5 |
| Росприроднадзор | 44 | 46,9 | 35 | 63,9 | 46 | 63,4 |
| ФМБА России | 96 | 28,7 | 51 | 55,3 | 47 | 63,1 |
| Минтранс России | 43 | 47,1 | 49 | 57,2 | 47 | 63,1 |
| Минкомсвязь России | 54 | 44 | 37 | 63,3 | 48 | 62,8 |
| Роструд | 35 | 49,8 | 7 | 80,7 | 49 | 62,7 |
| Минсельхоз России | 90 | 31,8 | 34 | 64,2 | 49 | 62,7 |
| Росстат | 51 | 44,8 | 28 | 67,7 | 50 | 62,6 |
| Минобрнауки России | 41 | 47,4 | 56 | 53,1 | 52 | 62,3 |

| ГАСФБ | 2010 г. | | 2012 г. | | 2014 г. | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Место | Баллы | Место | Баллы | Место | Баллы |
| Минспорт России | 84 | 36 | 50 | 55,4 | 54 | 61,6 |
| Рослесхоз | 88 | 33,5 | 70 | 47,4 | 55 | 61,3 |
| Минкультуры России | 67 | 40 | 75 | 40,4 | 55 | 61,3 |
| ФАС России | 32 | 50,5 | 11 | 76,2 | 56 | 61,0 |
| Росавиация | 97 | 27,1 | 63 | 51,3 | 57 | 60,6 |
| УДП России | 78 | 37,5 | 66 | 50,2 | 58 | 60,0 |
| Россвязь | 28 | 51,1 | 54 | 53,5 | 59 | 57,5 |
| Минстрой России | | | 77 | 32,6 | 60 | 57,2 |
| Минэнерго России | 38 | 48,7 | 43 | 59,3 | 61 | 56,9 |
| Минкрым России | | | | | 62 | 56,1 |
| Роскосмос | 100 | 16,2 | 67 | 49,7 | 63 | 55,9 |
| Росаккредитация | | | 47 | 57,7 | 64 | 55,8 |
| МИД России | 62 | 42,3 | 71 | 47,3 | 65 | 55,6 |
| Минэкономразвития России | 79 | 37,1 | 40 | 61,6 | 66 | 53,6 |
| Минприроды России | 42 | 47,3 | 69 | 48,5 | 67 | 51,4 |
| Росморречфлот | 89 | 32,7 | 38 | 62,6 | 68 | 51,3 |
| Росмолодежь | 99 | 21 | 78 | 31,7 | 69 | 50,3 |
| Россотрудничество | 31 | 50,6 | 36 | 63,5 | 70 | 49,0 |
| Росимущество | 56 | 43,7 | 60 | 52,3 | 71 | 35,1 |
| Среднее значение | | 43,7 | | 61,7 | | 67,1 |

*Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/qualmon/).*

К лидерам рейтинга в основном относятся федеральные службы. На наш взгляд, это связано с относительной простотой управления расходами в этих службах, так как основной объем их расходов — расходы на обеспечение их деятельности.

Ряд ГАСФБ в последние годы предприняли целенаправленные усилия по повышению качества ФМ (табл. 6).

*Таблица 6*

**ГАСФБ, являющиеся федеральными органами исполнительной власти, с наивысшими темпами роста оценки качества финменеджмента**

| ГАСФБ | 2010 | 2012 | 2014 | Темп изменения среднего балла к 2010 г., % |
|---|---|---|---|---|
| Россельхознадзор | 37,6 | 57,7 | 77,6 | 40,0 |
| Росжелдор | 30,9 | 52,2 | 70,1 | 39,2 |
| Росрыболовство | 36,7 | 52,8 | 75,7 | 39,0 |
| ФСИН России | 29,2 | 67,6 | 67,9 | 38,7 |
| Роскомнадзор | 43,3 | 65,3 | 76,4 | 33,1 |
| Росреестр | 47,6 | 49,5 | 74,3 | 26,7 |
| Минпромторг России | 58,3 | 88 | 82,9 | 24,6 |
| ФССП России | 61,9 | 75,6 | 79,2 | 17,3 |

*Примечание: среди других ГАСФБ наивысшие темпы качества ФМ (прирост более чем на 28,7%) продемонстрировали Следственный комитет, Генпрокуратура, Совет Федерации.*
*Источник: составлено С. С. Бычковым и А. А. Болдырем по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/qualmon/).*

Повышение качества ФМ проводилось путем реализации этими ведомствами мероприятий:

— по формированию качественных ведомственных актов, регулирующих процедуры исполнения бюджета (в частности, Минпромторгом России, Росреестром, ФСИН России приняты правовые акты, регулирующие осуществление полномочий главного администратора

(администратора) доходов, содержащие комплексные положения не только в части организации оформления первичных документов для целей бюджетного учета, информационного обмена между структурными подразделениями при начислении платежей и принятии решений о возврате излишне уплаченных сумм, представления отчетности, но и в части определения полноценной методики прогнозирования доходов федерального бюджета, что напрямую влияет на точность прогнозов поступлений по доходам);

— по улучшению планирования расходов федерального бюджета (так, ФСИН России, Росреестр, Россельхознадзор в 2014 г. не вносили изменения в сводную бюджетную роспись, что характеризует надлежащее качество планирования расходов по соответствующим направлениям);

— по повышению точности прогнозов поступлений по доходам федерального бюджета (в частности, по неналоговым доходам Минприроды России, Росводресурсам, Минфину России в ходе проведения мероприятий по повышению качества прогнозирования доходов удалось повысить точность прогнозирования до целевых значений);

— по повышению качества представляемых ведомствами сведений, необходимых для проведения мониторинга качества ФМ, в т. ч. сведений об отраслевых особенностях, не зависящих от действий ведомства, с указанием конкретных причин отклонения от целевых значений.

## ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Таким образом, в целом мониторинг качества ФМ ГАСФБ зарекомендовал себя полезным инструментом анализа и планирования мероприятий по развитию систем управления финансами на ведомственном уровне.

В то же время, по мнению авторов, его потенциал в настоящее время используется далеко не полностью. По большинству компонентов и показателей возможности для обеспечения существенного системного прогресса практически исчерпаны и могут применяться в основном для распространения среди ведомств «лучшей практики». Достаточно сложная методологически и в администрировании методика по сути используется для целей информирования заинтересованных внешних пользователей о состоянии дел и тенденциях в данной сфере, а не для принятия управленческих решений, выявления и ликвидации системных и (или) ведомственных проблем ФМ. Несмотря на ряд положительных примеров, она слабо применяется для планирования и реализации преобразований, поскольку ее влияние на ведомства в основном ограничивается «имиджевым» аспектом.

Для преодоления этих объективно сложившихся ограничений и, следовательно, для повышения эффективности использования этого уже прошедшего практическую апробацию инструмента предлагается в 2015–2017 гг. реализовать следующую систему мер.

**Первое.** Организовать обсуждение применяемой методики и результатов ее использования, обмен опытом и анализ лучшей практики в данной сфере с привлечением международных организаций и внешних экспертов (в т. ч. в рамках сети «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (*PEMPAL — Public Expenditure Management Peer Assisted Learning*)[4].

**Второе.** Предложить Счетной палате Российской Федерации и (или) Федеральной службе финансово-бюджетного надзора провести аудит эффективности применяемой методики с разработкой рекомендаций по ее развитию в качестве инструмента внедрения внутреннего финансового контроля и аудита.

**Третье.** Внести системные изменения в методику оценки, предусмотрев повышение «планки» по существующим и введение новых параметров (компонентов), ориентированных

[4] *Официальный сайт PEMPAL (http://www.pempal.org/?lang=ru).*

прежде всего на формирование систем внутреннего финансового контроля и аудита, оценку внедрения программно-целевых методов управления (государственных программ, государственных заданий), планирования и осуществления бюджетных инвестиций, других государственных закупок, работы с дебиторской задолженностью, качества обоснований бюджетных ассигнований, своевременности предоставления целевых межбюджетных трансфертов и т. д.

**Четвертое.** Включить показатели качества ФМ ГАСФБ в состав ведомственных целевых показателей деятельности и целевых показателей деятельности соответствующих департаментов Минфина России.

**Пятое.** Передать осуществление внешней (независимой) оценки качества финансового менеджмента Федеральной службе финансово-бюджетного надзора как составной части отнесенной к полномочиям Службы оценки качества внутреннего финансового контроля и аудита.

**Шестое.** Осуществлять ежегодную проверку Федеральной службой финансово-бюджетного надзора (при необходимости — также Счетной палатой Российской Федерации) реализации федеральными органами исполнительной власти, имеющих низкое качество ФМ, мероприятий по его повышению с рассмотрением результатов проверки и отчетов руководителей соответствующих органов на заседаниях Правительства Российской Федерации (либо Правительственной комиссии по повышению эффективности бюджетных расходов).

**Седьмое.** Установить более жесткие требования при составлении и исполнении федерального бюджета, формировании и внешней проверки бюджетной отчетности для ГАСФБ с качеством ФМ ниже среднего уровня.

**Восьмое.** Рекомендовать финансовым органам субъектов Российской Федерации применять (в соответствии с общими требованиями, установленными Минфином России) оценки качества ФМ главных администраторов средств региональных и местных бюджетов с учетом их результатов (выборочно проверяемых Федеральной службой финансово-бюджетного надзора) при оценке качества управления региональными (муниципальными) финансами.

В более отдаленной перспективе в рамках формирования и развития национальной системы оценки качества управления общественными финансами предстоит интегрировать оценку качества ФМ главных администраторов бюджетных средств с оценкой качества ФМ подведомственных им государственных и муниципальных учреждений.

### *Библиография*


1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”».
2. Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями).
3. Приказ Минфина России от 20.01.2014 № 1н «О внесении изменений в Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденное приказом Министерства финансов Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 34н».
4. Актуальные проблемы бюджетной реформы. Выступление заместителя министра финансов РФ А. М. Лаврова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 1.
5. Бычков С. С., Ястребова О. К., Смородинов О. В. Мониторинг качества финансового менеджмента в программном бюджетировании // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 2.
6. Мониторинг качества финансового менеджмента [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/qualmon/.
7. Официальный сайт PEMPAL [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.pempal.org/?lang=ru.

УДК 336.025

***Ключевые слова:***
*наднациональное финансовое регулирование,*
*пруденциальный надзор,*
*Европейский совет по системному риску,*
*Европейский банковский надзорный орган,*
*Европейский надзорный орган*
*в сфере страхования и профессионального*
*пенсионного обеспечения,*
*Европейский надзорный орган*
*в сфере ценных бумаг и финансовых рынков*

***М. А. Котляров****, д. э. н.,*
*проф., гл. науч. сотр. Центра отраслевой экономики*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: kotlyar2005@list.ru)*

***С. Р. Платонов****,*
*заместитель директора Департамента финансовой политики*
*Министерства финансов Российской Федерации*
*(e-mail: D05@minfin.ru)*

***И. Н. Рыкова****, д. э. н.,*
*руководитель Центра отраслевой экономики*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: rykova@nifi.ru)*

# Формирование финансовых надзорных органов ЕАЭС: адаптация европейского опыта

***Формирование институтов Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) в сообществе России, Белоруссии, Казахстана и других стран, активно участвующих в создании общей методологии финансового регулирования или просто проявивших интерес к данному объединению, требует качественной проработки направлений гармонизации законодательства в сфере регулирования объединенных финансовых рынков. Речь идет не просто об изучении национальных законодательных баз в сфере регулирования банковской, страховой деятельности, профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и др., но в большей степени о создании единой методологии регулирования, выработке принципов и подходов, которые впоследствии будут внедрены на уровне наднационального и национальных законодательств.***

В этом аспекте изучение зарубежного опыта функционирования наднациональных органов финансового регулирования представляется особенно ценным. В данной статье мы обратимся к практике функционирования многоуровневой системы финансового надзора Европейского союза (*далее — ЕС*), представленной Европейским советом по системным рискам (*European Systemic Risk Board, ESRB*), ответственным за макропруденциальное регулирование, и тремя наднациональными органами, курирующими отдельные секторы финансового рынка. Это Европейский банковский надзорный орган (*European Banking Authority, EBA*), Европейский надзорный орган в сфере страхования и профессионального пенсионного обеспечения (*European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA*) и Европейский надзорный орган в сфере ценных бумаг и финансовых рынков (*European Securities and Markets Authority, ESMA*).

## ЭВОЛЮЦИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА

15 февраля 2001 года Комитет мудрецов (*Committee of Wise Men*) под руководством А. Ламфалусси, первого президента Европейского валютного института, подготовил отчет, посвященный архитектуре системы европейского финансового надзора («Отчет Ламфалусси», *Lamfalussy report*). В данном отчете отмечалось, что «...регулятивная инфраструктура была слишком медленной, негибкой и плохо приспособленной к условиям глобальных изменений на финансовых рынках» (*здесь и далее — пер. авт.*)[1]. В отчете акцентировалось внимание на недопустимости избирательного и непоследовательного применения надзорных норм и правил к отдельным финансовым институтам, функционирующим в единой конкурентной среде. В качестве выхода предлагалось внедрить т. н. четырехуровневый подход.

**На первом уровне** должны были определяться общие принципы функционирования надзорной инфраструктуры в рамках стандартного нормотворческого процесса ЕС, т. е. на уровне Европейской комиссии, Совета Европейского союза и Европейского парламента. **На втором уровне** подразумевалось создание двух новых комитетов — Комитета Европейского союза по ценным бумагам и Комитета регуляторов рынка ценных бумаг с целью оказания содействия деятельности Европейской комиссии в вопросах, относящихся к первому уровню. **Третий уровень** включал усиление кооперации и связей между регуляторами рынка ценных бумаг ЕС с целью обеспечения последовательного и эквивалентного внедрения стандартов регулирования. **Четвертый уровень** подразумевал активизацию действий со стороны Европейской комиссии по практическому внедрению общего законодательства, что было бы поддержано национальными регуляторами и частным сектором[2].

Существенные коррективы в размеренную работу по совершенствованию деятельности финансовых регуляторов внес мировой финансовый кризис 2008 г. В октябре 2008 г. президент Европейской комиссии Ж. М. Баррозу назначил бывшего председателя Банка Франции Ж. Ларозьера главой группы специалистов («Группа Ларозьера»), имеющей цели:

— предложить более эффективную, интегрированную и устойчивую систему европейского финансового надзора, включая организационную структуру;

— предложить способы усиления механизмов кооперации в рамках европейской системы раннего реагирования, включая механизмы регулирования рисков между различными секторами финансового рынка.

25 февраля 2009 г. отчет был опубликован. В нем, в частности, отмечалось:

— надзорные органы поздно получают информацию о рисках финансовых институтов и зачастую не оценивают должным образом полученную информацию;

— «...надзорные органы фокусируются на микропруденциальном надзоре за отдельными финансовыми институтами и недостаточно оценивают макросистемные риски в ряду связанных горизонтальных объединений финансовых институтов...»[3].

Эксперты группы предлагали немедленную реформу системы европейского макропруденциального надзора, которая должна была выразиться в учреждении нового органа — Европейского комитета по системным рискам (*European Systemic Risk Council, ESRC*). Европейская комиссия пришла к выводу, что создание ESRC стало бы лучшим решением для организации единой системы макропруденциального надзора, а кооперация центральных банкиров и руководителей органов финансового надзора создаст необходимую

---

[1] *Snowdon P., Lovegrove S. The New European Supervisory Structure // Compliance Officer Bulletin. 2011. № 83 (Feb).*

[2] *Там же.*

[3] *См. Snowdon P., Lovegrove S. The New European Supervisory Structure. С. 7.*

синергию. Решениями Совета Европы от 18 и 19 июня 2009 г. было поддержано создание ESRC (переименованного в Европейский совет по системным рискам, ESRB).

Совет Европы также дал рекомендацию по включению во вновь созданный ESRB трех новых европейских надзорных агентств. Совет Европы подчеркнул, что создаваемые структуры не посягнут на фискальный суверенитет стран — членов ЕС, а решения будут приниматься на пропорциональной основе.

Среди основных задач, которые должны были решать создаваемые органы, можно выделить следующие:

— гармонизация и последовательное применение правил ЕС;

— создание общей культуры финансового надзора;

— обеспечение возможности адекватного реагирования в кризисных ситуациях, что включало бы и полномочия воздействовать на национальные надзорные органы с целью принятия адекватных мер;

— создание общей информационной базы.

## ФОРМИРОВАНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СТРУКТУРЫ ЕВРОПЕЙСКИХ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Как было отмечено в Коммюнике Европейской комиссии 2009 г., посвященном европейской системе финансового надзора, «...национальная модель организации финансового надзора отстала от требований интегрированных финансовых рынков Европы... Кризис выявил серьезные пробелы в кооперации, координации, последовательности в работе и доверии между национальными надзорными органами»[4].

Новая надзорная архитектура ЕС основывается на двух столпах. Это:

1. **Европейский совет по системным рискам (ESRB)**, который должен отвечать за мониторинг и оценку угроз финансовой стабильности, происходящих от макроэкономических влияний и от изменений в финансовой системе в целом. В связи с этим ESRB ответственен за раннее предупреждение о возникновении рисков системного характера и подготовку рекомендаций по их снижению.

2. **Европейская система органов финансового надзора (ESFS)**, включающая сеть национальных регуляторов, работающих в связке с надзорными органами на уровне ЕС (EBA, ESMA, EIOPA) с целью обеспечения финансовой устойчивости на уровне конкретных финансовых институтов и защиты интересов их вкладчиков, кредиторов и клиентов.

Таким образом, новая архитектура финансового надзора базируется на принципе разделения и объединения обязанностей между национальными и наднациональными надзорными объединениями, принципах гибкости, доверия, партнерства и субсидиарности[5].

Итоговые документы, закрепившие новую структуру финансового надзора в Европе, были опубликованы 15 декабря 2010 г. В систему надзорных органов, таким образом, вошли:

— ESRB — Европейский совет по системным рискам;

— ESMA — Европейский комитет по ценным бумагам и рынкам;

— EBA — Европейский банковский комитет;

— EIOPA — Европейский комитет по надзору за страхованием и пенсионным обеспечением;

— Объединенный комитет надзорных органов;

— надзорные органы стран — членов ЕС.

---

[4] *European Financial Supervision (Communication from the Commission). Commission of the European Communities. Brussels, 27/05/2009. COM (2009) 252 final.*

[5] *Принцип, подразумевающий решение задач на уровне, максимально удаленном от центра в случае, если это обеспечивает наивысшую эффективность.*

## ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОВЕТА ПО СИСТЕМНЫМ РИСКАМ (ESRB)

Европейский совет по системным рискам был учрежден в соответствии с Решением Европейского парламента № 1092/2010[6] от 24 ноября 2010 г. (*далее — Решение 1092/2010*).

Согласно ст. 4 Решения 1092/2010 ESRB включает генеральный совет, руководящий комитет, секретариат, консультационный научный комитет и консультационный комитет по техническим вопросам.

Председателем ESRB является президент Европейского центрального банка, который занимает эту должность на срок пять лет. Задача генерального совета заключается в принятии решений, необходимых для достижения целей деятельности ESRB.

Руководящий комитет обеспечивает процесс принятия решений посредством подготовки проектов решений и заседаний генерального совета, проводя аналитическую работу и оценивая достигнутый прогресс. Секретариат, соответственно, обеспечивает все виды ежедневной аналитической, статистической, административной и логистической поддержки и подчиняется председателю ESRB и руководящему комитету. Формируется он из сотрудников Европейского центрального банка.

Цели деятельности ESRB зафиксированы в ст. 3 Решения 1092/2010. В качестве ключевой определена ответственность за макропруденциальный надзор за финансовой системой Евросоюза, предотвращение или снижение системных рисков, недопущение распространения финансовых сбоев и цепной реакции. В качестве задач выделены:

— сбор и анализ необходимой информации для достижения цели деятельности;

— идентификация и выстраивание иерархии рисков системного характера;

— подготовка предупреждений (в т. ч. в форме публичных объявлений) в случае, если вероятность реализации системных рисков станет существенной;

— выпуск рекомендаций по набору действий в ответ на выявленные угрозы;

— подготовка обоснования и объявление статуса чрезвычайной ситуации с последующим секретным или публичным информированием органов управления ЕС;

— координация действий с другими организациями, входящими в Европейскую систему финансового надзора, в частности по разработке набора количественных и качественных показателей идентификации и измерения системных рисков;

— координация действий в сфере макропруденциального надзора с другими международными организациями (МВФ, Совет по финансовой стабильности).

Функционирование ESRB организовано по принципу работы коллегиального органа, в силу чего особое внимание в Решении 1092/2010 уделено корпоративным механизмам. Согласно ст. 9 (1) Решения 1092/2010 пленарные заседания генерального совета, созываемые председателем ESRB, проводятся минимум четыре раза в год. Внеочередные заседания могут быть созваны по инициативе председателя или не менее одной трети членов генерального совета, имеющих право голоса. Участие в заседаниях личное, представительство по доверенности не допускается.

Важный аспект — организация процесса сбора и обмена информацией, которому посвящена ст. 15 Решения 1092/2010. ESRB обязан обеспечивать наднациональные надзорные органы (EBA, ESMA, EIOPA) информацией, необходимой для вынесения суждения о рисках в рамках достижения целей этих организаций. В свою очередь, наднациональные надзорные органы, Европейская система центральных банков, Европейская комиссия, национальные органы финансового надзора и статистики обязаны тесно сотрудничать с ESRB и обеспечивать его необходимой информацией.

---

[6] *Regulation (EU) № 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board (http://eur-lex.europa.eu/).*

ESRB может запрашивать информацию от наднациональных регуляторов (EBA, ESMA, EIOPA) в агрегированном виде, без упоминания конкретных финансовых институтов. ESRB, перед тем как формулировать дополнительный запрос, должен проанализировать статистическую информацию, подготавливаемую Европейской статистической системой и Европейской системой центральных банков. При подготовке запроса, подразумевающего предоставление неагрегированной информации, ESRB обязан проконсультироваться с соответствующим наднациональным регулятором на предмет оправданности и адекватности такого рода запроса.

Результаты работы ESRB должны воплощаться в подготовке т. н. предупреждений и рекомендаций (чему посвящены ст. 16–18 Решения 1092/2010), которые ESRB выпускает, если выявлены значительные риски, угрожающие достижению целей, установленных в ст. 3 (1) Решения 1092/2010 (риски макроэкономического характера, угрожающие финансовой стабильности рынка ЕС). Указанные предупреждения или рекомендации могут быть общими или специальными, адресованными Евросоюзу в целом либо конкретным государствам-членам, национальным или наднациональным надзорным органам. ESRB может использовать систему оповещения о рисках, устанавливая уровень опасности с использованием при этом соответствующего цвета. Генеральный совет в каждом конкретном случае принимает решение, будет ли предупреждение или рекомендация носить публичный характер.

Председатель ESRB как минимум один раз в год, а при наличии признаков кризисной ситуации — по мере необходимости приглашается на слушания в Европейский парламент, что также сопровождается публикацией ежегодного отчета о деятельности ESRB. Председатель ESRB может быть приглашен на закрытые встречи с председателем комитета по экономике и денежно-кредитной политике Европарламента.

## ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКИХ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Система Европейских надзорных органов (*The European Supervisory Authorities, ESA*s) стала преемником Комитета Европейских органов банковского надзора (*Committee of European Banking Supervisors*) и включила в себя деятельность надзорных органов по трем направлениям: рынок ценных бумаг; пенсионное обеспечение и социальное страхование; банковская деятельность.

Европейский банковский комитет (EBA) появился в результате издания Решения Европейского парламента № 1093/2010[7] от 24 ноября 2010 г., которым были внесены изменения в ранее вышедшее Решение Европейской комиссии № 716/2009/EC (далее — Решение 1093/2010).

EBA учрежден в статусе юридического лица, также закреплена его административная и финансовая автономия. Сфера деятельности EBA — финансово-кредитные институты, финансовые конгломераты, инвестиционные компании, платежные институты, операторы систем электронных денег.

Цель деятельности EBA — защита потребителей финансовых услуг путем обеспечения кратко-, средне- и долгосрочной стабильности и эффективности финансовой системы. Для достижения этой цели EBA должен обеспечивать:

— улучшение функционирования внутреннего рынка;
— целостность, прозрачность и эффективность финансовых рынков;
— укрепление координации между надзорными органами на международном уровне;

[7] *Regulation (EU) No. 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No. 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC (http://eur-lex.europa.eu/).*

— надзор за разумным принятием кредитных и иных рисков;
— защиту потребителей финансовых услуг.

В деятельности EBA четко выделены и классифицированы его задачи. Особое место уделено защите интересов потребителей финансовых услуг. Для достижения этой цели EBA осуществляет сбор, анализ информации и подготовку отчетов о тенденциях на рынках финансовых услуг; делает обзоры и координирует проекты в сфере развития финансовой грамотности и иных образовательных инициатив компетентных органов финансового надзора; участвует в разработке образовательных стандартов и правил раскрытия информации.

В ходе работы EBA могут возникать разногласия на разных уровнях — между национальными надзорными органами, между EBA и надзорными органами. Закон дает EBA полномочия выступать в качестве стороны, обеспечивающей урегулирование конфликта или возникающего разногласия (своего рода функция арбитра). В случае невозможности прийти к соглашению EBA, руководствуясь ст. 19 (3) Решения 1093/2010, может вынести обязывающее решение, которому надзорные органы обязаны подчиниться.

Приоритет в деятельности EBA в соответствии со ст. 22 Решения 1093/2010 — оценка и мониторинг системного риска, для чего EBA совместно с органом макропруденциального надзора разрабатывает набор количественных и качественных показателей (нормативов деятельности) и программы проведения стресс-тестов для выявления финансовых институтов, которые могут являться генераторами системного риска. EBA также имеет полномочия принимать участие в процедурах финансового оздоровления институтов. Отдельная статья Решения 1093/2010 (ст. 27) посвящена вопросам заключения соглашений о санации финансовых институтов путем прямой поддержки их ликвидности.

Еще одно направление, делегированное EBA, — участие в укреплении Европейской системы гарантирования депозитов. В сферу внимания EBA входят как финансовые институты, головные организации которых находятся на территории ЕС, так и филиалы институтов, зарегистрированных за пределами ЕС.

Одно из разветвлений миссии EBA состоит в создании общей культуры финансового надзора (ст. 29 Решения 1093/2010), для этого EBA осуществляет следующие виды деятельности:

— методологическая поддержка национальных надзорных органов;
— обеспечение эффективного двухстороннего и многостороннего обмена информацией между участниками системы финансового надзора;
— разработка стандартов надзора и отчетности высокого качества;
— разработка и организация обучающих программ в области секторального и межсекторального финансового надзора.

Как уже отмечалось ранее, органом макропруденциального надзора является ESRB, с которым у Европейских надзорных органов, ответственных за микропруденциальное регулирование, установлено тесное взаимодействие. EBA вменена обязанность обеспечивать ESRB актуальной информацией.

Финансовые аспекты деятельности EBA регламентируются ст. 62–66 Решения 1093/2010. Источниками финансирования деятельности EBA выступают:

— обязательные взносы от национальных органов, ответственных за осуществление надзора за деятельностью финансовых институтов, рассчитываемые в зависимости от числа голосов;
— субсидии из бюджета Европейского союза;
— денежные суммы, уплачиваемые в пользу EBA в соответствии с законодательством.

Основные статьи расходов EBA — расходы на оплату труда, административные, операционные издержки и расходы на повышение квалификации (сотрудников).

Правила финансового поведения утверждаются правлением EBA после консультаций с Европейской комиссией. На EBA без каких-либо исключений распространяются правила,

направленные на противодействие коррупции, мошенничеству и иным противоправным действиям, закрепленные в Решении 1073/1999[8].

Статьей 81 Решения 1093/2010 предусматривается подготовка Европейской комиссией Отчета о деятельности EBA за трехлетний период с оценкой по следующим направлениям:

— сближение надзорной практики надзорных органов (функциональная независимость надзорных органов, стандарты корпоративного управления, объективность и беспристрастность в деятельности наднациональных надзорных органов);

— функционирование коллегий специалистов в области финансового надзора;

— достигнутый прогресс в деле предотвращения кризисов, в процессах принятия решений, в т. ч. в части механизма финансовой поддержки институтов;

— роль EBA в области оценки системного риска;

— применение процедур досудебного урегулирования споров и посредничества в переговорах;

— целесообразность раздельного надзора за секторами банковской деятельности, страхования и пенсионного обеспечения, рынка ценных бумаг;

— целесообразность пруденциального надзора за секторами финансового рынка силами единого надзорного органа или разными надзорными структурами;

— изменение архитектуры системы надзорных органов макро- и микропруденциального надзора для достижения скоординированности и эффективности действий;

— оценка имеющихся ресурсов EBA для достижения поставленных целей.

Суть и логика организации второго и третьего элементов системы Европейских надзорных органов (ESAs) — Европейского комитета по надзору за страхованием и пенсионным обеспечением и Европейского комитета по ценным бумагам и рынкам — в целом схожи с EBA.

Европейский комитет по надзору за страхованием и пенсионным обеспечением (EIOPA) действует в секторе страховых услуг, финансовых конгломератов, институтов пенсий по занятости и страховых посредников. Комитет также курирует вопросы организации корпоративного управления в поднадзорном секторе, аудита и финансовой отчетности.

Цель EIOPA заключается в защите общественных интересов путем обеспечения кратко-, средне- и долгосрочной стабильности и эффективности финансовой системы Европейского союза. EIOPA создается как орган Европейского союза в статусе юридического лица. В каждом государстве EIOPA приобретает необходимый юридический статус в соответствии с национальным законодательством, в частности право приобретать движимую и недвижимую собственность, быть участником судебных разбирательств.

Третьим элементом системы ESAs является Европейский комитет по ценным бумагам и рынкам (ESMA), образованный по Решению Европейского парламента № 1095/2010[9] от 24 ноября 2010 г., которым были внесены изменения в ранее вышедшее Решение Европейской комиссии № 716/2009/EC (далее по тексту — Решение 1095/2010).

Как и другие два наднациональных надзорных органа (EBA и EIOPA), ESMA призван содействовать улучшению функционирования финансовых рынков, укреплению межведомственной координации, защите конкуренции и прав потребителей финансовых услуг. ESMA также был создан в статусе юридического лица с местонахождением в Париже.

---

[8] *Regulation (EC) No. 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) (http://eur-lex.europa.eu/).*

[9] *Regulation (EU) No. 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No. 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/79/EC (http://eur-lex.europa.eu/).*

Наряду с задачами и полномочиями, которые можно считать стандартными для всех трех наднациональных надзорных органов, в ст. 9 Решения 1095/2010 выделены специфические полномочия ESMA, в частности возможность временно приостанавливать или ограничивать виды финансовой активности, которые подрывают устойчивость и целостность финансового рынка ЕС. Также существенным направлением в деятельности ESMA является мониторинг системного риска, во исполнение чего ESMA совместно с ESRB разрабатывает ключевые индикаторы системного риска (ст. 22–24 Решения 1095/2010). ESMA в соответствии со ст. 32 Решения 1095/2010 выполняет функцию методолога по таким вопросам, как: оценка влияния экономических сценариев на состояние участников финансового рынка; разработка общих подходов к оценке предлагаемых финансовыми институтами продуктов и их влияния на развитие финансового института и потребителей.

Еще одно направление в деятельности ESMA, заслуживающее внимания, — его участие в укреплении Европейской системы компенсационных схем для национальных инвесторов (*European System of National Investor Compensation Schemes*). В данном случае обязанность ESMA — надзор за адекватностью финансирования гарантийных фондов финансовыми институтами, включая те, головные офисы которых находятся за пределами ЕС.

Как уже было отмечено, все три нормативных документа, регулирующих создание и деятельность наднациональных надзорных органов (EBA, EIOPA, ESMA), составлены по единому шаблону. При этом стоит отметить, что определенные различия все-таки имеются.

*Таблица*

**Некоторые различия в базовых нормативных документах, регулирующих создание и деятельность EBA, EIOPA, ESMA**

| № | Позиция для сравнения | Комментарий |
|---|---|---|
| 1 | Создание и направления деятельности | Дополнительный функционал у ESMA. В частности, в ст. 1 Решения 1095/2010 от ESMA требуется предпринимать соответствующие действия в контексте подготовки слияний и поглощений, клиринга и деривативов.<br>В ст. 1 Решения 1094/2010, регулирующего деятельность EIOPA, содержится требование в отношении институтов, осуществляющих пенсионное обеспечение, действовать без предубеждений, исходящих из национального социального и трудового законодательства |
| 2 | Задачи и полномочия надзорного органа | Все три надзорных органа обязаны осуществлять мониторинг и оценку развития рынков. EBA дополнительно обязан оценивать влияние кредитования на домашние хозяйства и предприятия малого и среднего бизнеса |
| 3 | Общие положения, идентификация и измерения системного риска | EBA является единственным органом, обязанным разрабатывать набор количественных показателей для идентификации системного риска. К ESMA содержится требование разрабатывать общие подходы к идентификации и измерению системного риска, принимаемого крупными финансовыми институтами.<br>Что касается EIOPA, то хотя данная структура должна противодействовать возникновению системного риска, она обязана разрабатывать общий подход к идентификации и измерению не системного риска, а «системной значимости» |
| 4 | Восстановление и финансовое оздоровление | EBA и EIOPA обязаны выявлять лучшие практики оздоровления проблемных финансовых институтов и транснациональных финансовых групп. У ESMA такой компетенции не выделено |
| 5 | Защита и компенсационные механизмы для европейских потребителей финансовых услуг | Одно из существенных отличий ESMA и EBA от EIOPA заключается в предоставлении им полномочий разработки и внедрения технических стандартов деятельности в сфере функционирования компенсационных схем для инвесторов (для ESMA) и схемы страхования депозитов (для EBA) |
| 6 | Европейская система санации банков, предотвращение кризиса | Заметная разница между ESMA и EBA, с одной стороны, и EIOPA — с другой, заключается в том, что ESMA и EBA задействованы в механизме оздоровления и финансовой поддержки проблемных институтов. Такого требования для EIOPA не содержится, однако установлено требование участвовать в разработке планов финансового оздоровления проблемных институтов |

*Источник: составлено авторами по Snowdon P., Lovegrove S. The New European Supervisory Structure // Compliance Officer Bulletin. 2011. № 83 (Feb). P. 31–32.*

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Можно сделать следующие выводы относительно организационных аспектов деятельности европейских наднациональных надзорных органов, которые могут быть полезными при разработке концепции системы финансового надзора в экономических и финансовых наднациональных объединениях, в т. ч. в ЕАЭС.

1. Концепция и практическая реализация идеи наднационального консолидированного финансового надзора стали следствием развития глобализации, размывания границ между финансовыми институтами и продуктами, неэффективности т. н. секторального (ведомственного) надзора. Главным побудителем реформы можно назвать финансовый кризис 2008 г., окончательно доказавший несостоятельность ранее действовавшей системы финансового надзора. При планировании деятельности консолидированной системы надзора в рамках ЕАЭС необходимо учитывать фактор глобальных угроз стабильной деятельности всего сообщества и ориентировать создаваемую систему на защиту от рисков, продуцируемых мировыми экономическими процессами.

2. Первым шагом в разработке концепции наднациональной системы консолидированного финансового надзора в рамках ЕАЭС может стать выделение четырехуровневой системы организации финансового надзора. На первом уровне определяются общие принципы функционирования надзорной инфраструктуры на наднациональном уровне; на втором — исполнительные наднациональные органы финансового надзора; на третьем — механизм взаимодействия действующих национальных органов финансового надзора стран — участниц объединения; на четвертом — система практического внедрения единой надзорной культуры в странах, участвующих в объединении.

3. Ключевой методологический принцип, заложенный в основу формирования новой надзорной архитектуры, — выделение уровня макро- и микропруденциального надзора. Структуры финансового надзора создаются на основе четкого разделения функций, а именно: выявление, оценка, меры по минимизации макросистемных рисков (макропруденциальный уровень), непосредственная работа с финансовыми институтами и оценка деятельности каждого конкретного института.

4. При реформировании надзорной архитектуры ЕС в качестве органа макропруденциального надзора был выделен Европейский совет по системным рискам (ESRB), в качестве органов микропруденциального надзора были оформлены три структуры — наднациональные европейские надзорные органы ESMA, EBA и EIOPA. Составной частью Европейской системы надзорных органов стали также и национальные органы финансового надзора. Полагаем, что логика, реализованная в рамках Евросоюза, может быть применена при конструировании системы надзорных органов ЕАЭС.

5. При использовании опыта работы органа макропруденциального надзора ESRB необходимо принять во внимание, что в ЕС он организован на базе Европейского центрального банка (ЕЦБ), его председателем является глава ЕЦБ. Функционирование ESRB организовано по принципу работы коллегиального органа, в силу чего тщательного изучения заслуживают вопросы корпоративной организации, механизма принятия решений и организационной структуры, изложенные в Решении европейского парламента 1092/2010. Считаем целесообразным рассмотреть вопрос о создании органа макропруденциального надзора на базе центральных банков входящих в ЕАЭС стран, а впоследствии — на базе ЦБ ЕАЭС.

6. Работа трех европейских наднациональных органов (EBA, EIOPA и ESMA) регламентируется в соответствующих решениях Европейского парламента, и в целом принципы их организации, финансирования деятельности, корпоративного управления, механизмы принятия решений являются идентичными с учетом некоторой специфики курируемых направлений. Регламентация организационной структуры наднационального органа микропруденциального регулирования рассмотрена на примере EBA, опыт

которого может быть использован при формировании органов микропруденциального надзора ЕАЭС.

7. При подготовке нормативных документов, регулирующих деятельность наднациональных органов микропруденциального надзора, рекомендуется обратить внимание на замечания специалистов[10] относительно закрепления отдельных функций и полномочий за органом финансового надзора при отсутствии аналогичного полномочия у надзорного органа, равного ему по статусу, но курирующего другой сектор финансового рынка (см. табл.). Например, задачу разработки количественных нормативов для оценки системного риска, которая есть у EBA, нужно закрепить и за EIOPA, т. к. в секторе надзора за пенсионным обеспечением и страхованием количественные нормативы также необходимы.

### *Библиография*


1. European Financial Supervision (Communication from the Commission) [Электронный ресурс] // Commission of the European Communities. Brussels, 27/05/2009. COM (2009) 252 final. Режим доступа: http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle_emner/finanser/090527_finans_kom(2009)252_en.pdf.
2. Regulation (EU) No. 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board [Электронный ресурс] / EUR-Lex. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/.
3. Regulation (EU) No. 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No. 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC [Электронный ресурс] / EUR-Lex. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/.
4. Regulation (EC) No. 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) [Электронный ресурс] / EUR-Lex. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/.
5. Regulation (EU) No. 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No. 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/79/EC [Электронный ресурс] / EUR-Lex. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/.
6. Snowdon P., Lovegrove S. The New European Supervisory Structure // Compliance Officer Bulletin. 2011. № 83 (Feb).


[10] *Snowdon P., Lovegrove S. The New European Supervisory Structure // Compliance Officer Bulletin. 2011. № 83 (Feb).*

УДК 336.74

***Ключевые слова**:*
*бюджетная политика, денежно-кредитная политика, суверенные фонды благосостояния, валютные интервенции, международные резервы, бюджетное правило, денежная база, денежное предложение*

***С. Г. Синельников-Мурылев**, д. э. н.,*
*проф., ректор ВАВТ Минэкономразвития России*
*(e-mail: sinel@vavt.ru)*

***П. В. Трунин**, к. э. н.,*
*вед. науч. сотр. Центра изучения проблем центральных банков РАНХиГС*
*(e-mail: pt@iep.ru)*

# Суверенные фонды благосостояния и денежная политика России

***Экономическая теория и практика говорят о высокой степени взаимозависимости бюджетной и денежно-кредитной политики. Причем данная связь становится особенно очевидной в том случае, если правительство аккумулирует значительные средства на своих счетах в центральном банке. Создание в 2004 г. стабилизационного фонда, впоследствии преобразованного в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, стало важным этапом эволюции не только бюджетной, но и денежной политики российских властей.***

Напомним, что на протяжении большей части 2000-х гг. вплоть до кризиса 2008 г. Банк России (ЦБ РФ) придерживался режима фиксированного курса рубля и осуществлял значительные интервенции на валютном рынке, монетизируя положительное общее сальдо платежного баланса для предотвращения укрепления рубля в номинальном выражении.

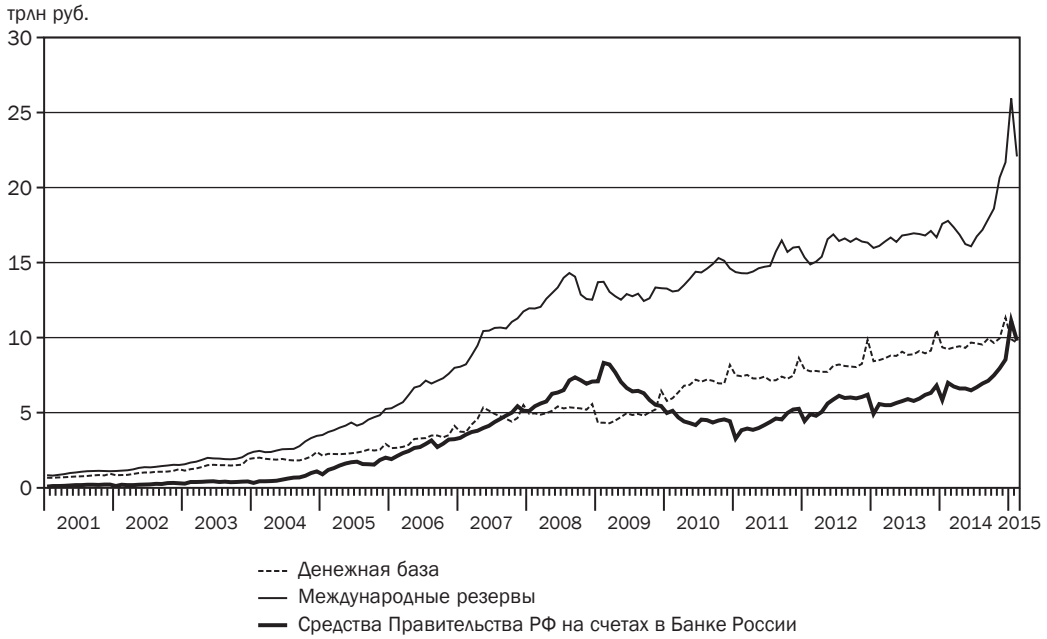
При этом в результате покупки валюты Банком России рублевая денежная база также стремительно росла. Для устранения монетарных предпосылок инфляции при отсутствии эффективных инструментов для операций на открытых рынках стали использоваться альтернативные инструменты стерилизации избыточного предложения денег[1]. Основным из них оказалось накопление профицита государственного бюджета на счетах Минфина России в Федеральном казначействе (средства Правительства РФ на счетах в Банке России), прежде всего в форме суверенных фондов благосостояния (рис. 1).

---

[1] *Подробнее см. Трунин П. Основные факторы формирования денежного предложения в РФ в 2007 — первой половине 2011 годов // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 4. С. 111–121.*

*Рисунок 1*

**Динамика отдельных составляющих баланса Банка России в январе 2001 — январе 2015 г.**




*Источник: рассчитано авторами по данным Банка России: Денежная база в широком определении (http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=mb&pid=dkfs&sid=dbvo); Международные резервы Российской Федерации. Ежемесячные значения на начало отчетной даты (http://www.cbr.ru/hd_base/?PrtId=mrrf_m); Официальные курсы валют на заданную дату, устанавливаемые ежедневно (http://www.cbr.ru/currency_base/daily.aspx); Денежно-кредитная и финансовая статистика. Баланс Банка России (http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=dkfs).*

Динамика показателей, приведенных на рис. 2, показывает, что колебания той части интервенций, которая была стерилизована, т. е. не приводила к росту денежной базы (превышение прироста международных резервов в рублевом выражении над приростом денежной базы), до кризиса 2008 г. в значительной степени соответствовали колебаниям остатков на счетах бюджетной системы в органах денежно-кредитного регулирования. В условиях относительно стабильного номинального курса рубля это свидетельствует о том, что за счет накопления суверенных фондов благосостояния у органов государственного регулирования получалось сдержать увеличение денежного предложения и инфляции.

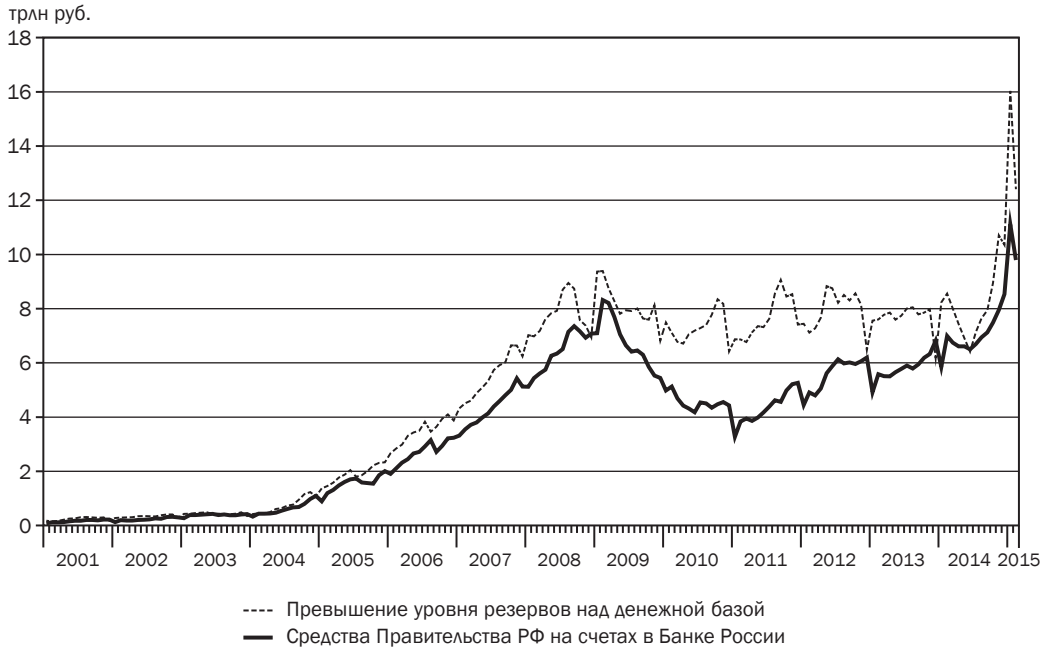
Однако стерилизация была неполной: несмотря на быстрое накопление средств на счетах бюджета в ЦБ РФ, валютные интервенции Банка России были столь велики, что денежная база все равно достаточно быстро росла. Таким образом, валютные интервенции Банка России выступали в качестве основного канала роста денежной базы, что, в свою очередь, оказывало повышательное давление на инфляцию и при медленно меняющемся значении номинального обменного курса вело к увеличению реального обменного курса рубля[2].

---

[2] *Подробнее см. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Трунин П. Решения G20 о скоординированной антикризисной экономической политике и российский опыт // Российский внешнеэкономический вестник. 2011. № 5–6.*

*Рисунок 2*

**Динамика объема стерилизации покупки валюты Банком России в январе 2001 — январе 2015 г.**



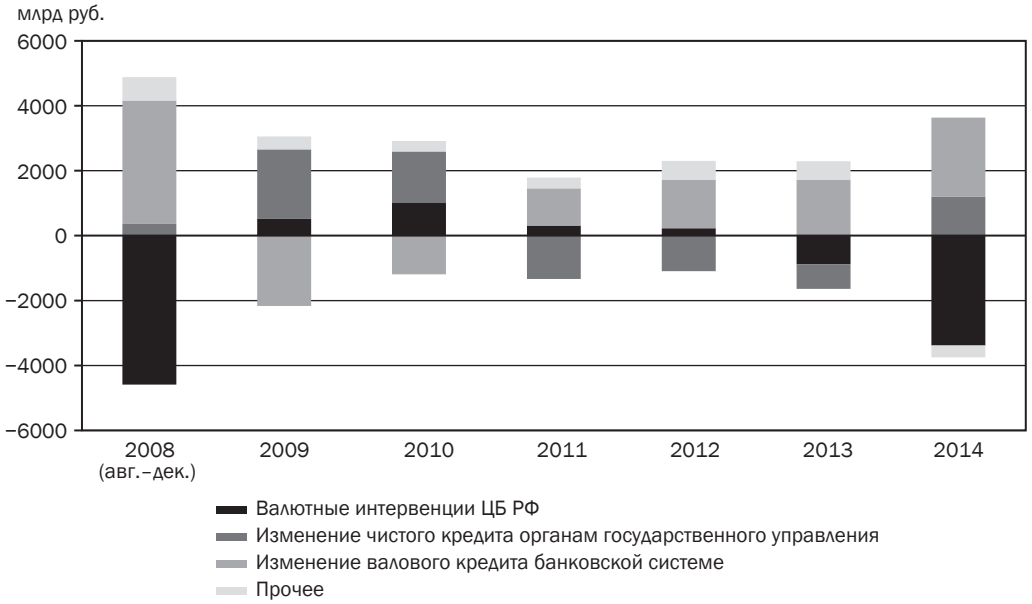

*Источник: рассчитано авторами по данным Банка России: Международные резервы Российской Федерации. Ежемесячные значения на начало отчетной даты (http://www.cbr.ru/hd_base/?PrtId=mrrf_m); Официальные курсы валют на заданную дату, устанавливаемые ежедневно (http://www.cbr.ru/currency_base/daily.aspx); Денежная база в широком определении (http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=mb&pid=dkfs&sid=dbvo); Денежно-кредитная и финансовая статистика. Баланс Банка России (http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=dkfs).*

В посткризисный период в результате снижения темпов роста денежного предложения, обусловленного в первую очередь существенным уменьшением объемов проводимых интервенций, значения приведенных на рис. 2 показателей стали значительно различаться. После начала кризиса 2008 г. валютные интервенции ЦБ РФ перестали быть ключевым фактором роста денежной базы. В конце 2008 — начале 2009 гг. и в 2014 г. Банк России проводил масштабные валютные интервенции, пытаясь предотвратить обесценение рубля в условиях быстрого снижения цен на нефть и оттока капитала из России. В результате объем международных резервов Российской Федерации сократился более чем на треть — с $598 млрд в августе 2008 г. до $380 млрд в феврале 2009 г., а также с $509,6 млрд до $385,5 млрд в течение 2014 г.

Несмотря на такие объемы валютных интервенций, Банку России все-таки удалось избежать масштабного снижения денежной базы. При этом, хотя среди факторов изменения денежной базы на первый план вышло кредитование Банком России банковской системы, изменение остатков на счетах органов государственного управления в ЦБ РФ продолжило играть существенную роль в формировании денежного предложения вследствие расходования средств Резервного фонда в 2009–2010 и 2014 гг. и накопления ресурсов в 2011–2013 гг. (рис. 3).

*Рисунок 3*

**Факторы изменения денежной базы в августе 2008 — декабре 2015 гг.**




*Источник: рассчитано авторами по данным Банка России: Денежно-кредитная и финансовая статистика. Баланс Банка России (http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=dkfs); Обзор Центрального банка (http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/survey_cb_15.htm&pid=dkfs&sid=MN_62597); Факторы формирования ликвидности банковского сектора (по дням) (http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=flikvid).*

Заметим, что в 2009 г. произошло качественное изменение валютной политики ЦБ РФ, заключающееся в снижении объема интервенций на валютном рынке по сравнению с предыдущими годами[3]. Как следствие, процесс накопления международных резервов стал замедляться. Официальные данные свидетельствуют о том, что в основном ЦБ РФ прибегал к интервенциям в моменты наиболее серьезного укрепления номинального курса рубля к бивалютной корзине. В то же время он практически не вмешивался в функционирование валютного рынка в периоды ослабления рубля (рис. 4). Такая практика была нарушена в 2014 г., когда в течение всего года ЦБ РФ расходовал резервы, пока в конце года окончательно не отказался от интервенций. В результате за 2014 г. в целом валютные интервенции вызвали существенное сокращение денежного предложения, которое компенсировалось в том числе за счет расходования средств Резервного фонда.

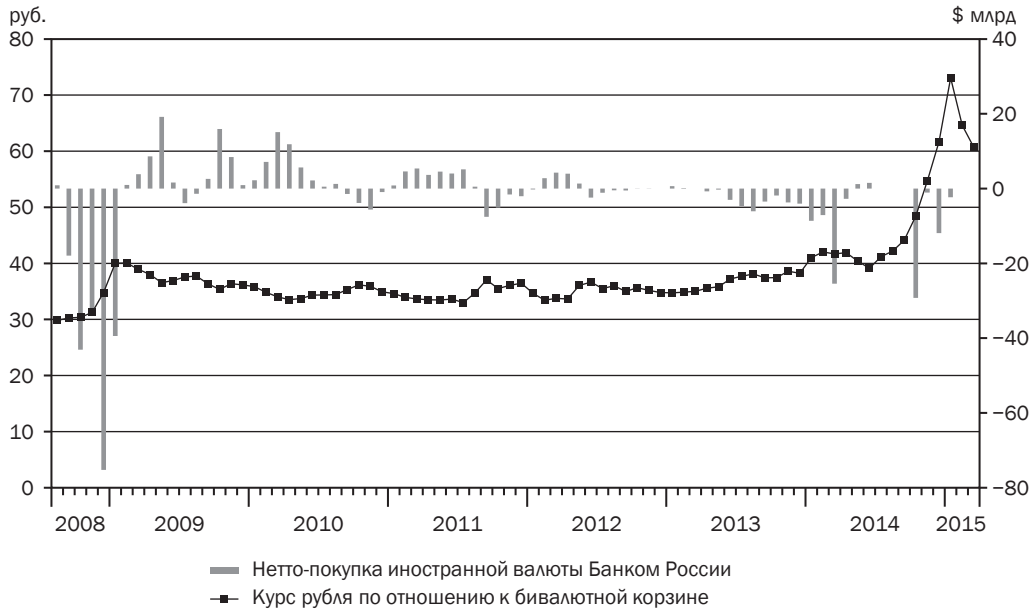
Однако, как видно из рис. 3, в 2011–2013 гг. происходило накопление средств на счетах Правительства в ЦБ РФ, которое не компенсировалось с точки зрения динамики денежного предложения интервенциями Банка России по покупке иностранной валюты. Более того, в 2013 г. ЦБ РФ продавал валюту из международных резервов, то есть и бюджетная политика в части формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, и интервенции ЦБ РФ вызывали сокращение денежной базы. Для компенсации данных факторов Банк России наращивал кредитование коммерческих банков

[3] *См. Киюцевская А. Плавающий курс российского рубля: миф или реальность? // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 50–67.*

как с помощью операций РЕПО под залог ценных бумаг, так и посредством кредитов под залог нерыночных активов[4]. В настоящий момент также именно операции рефинансирования ЦБ РФ являются основным фактором роста денежного предложения в нашей стране.

*Рисунок 4*

**Валютные интервенции Банка России и динамика рублевой стоимости бивалютной корзины в августе 2008 — марте 2015 гг.**




*Источник: рассчитано авторами по данным Банка России: Данные по интервенциям Банка России на внутреннем валютном рынке (http://www.cbr.ru/hd_base/?PrtId=valint_day); Официальные курсы валют на заданную дату, устанавливаемые ежедневно (http://www.cbr.ru/currency_base/daily.aspx).*

Следует также отметить, что вне зависимости от наличия или отсутствия Резервного фонда или ФНБ (бюджетного правила) наличие международных резервов ЦБ РФ позволяет более свободно проводить бюджетную политику. Когда возникает профицит бюджета и, соответственно, наблюдается денежное сжатие, ЦБ РФ может покупать валюту в резервы, чтобы ослабить влияние жесткой бюджетной политики. Наоборот, в период ослабления бюджетной политики эмиссионное финансирование бюджета (прямое, если бюджет тратит деньги со счета в ЦБ РФ, или косвенное, если бюджет выпускает облигации, продаваемые на рынке, но потом принимаемые ЦБ РФ в качестве залога при кредитовании коммерческих банков), Банк России может продавать валюту, покупая рубли, выпущенные в результате осуществления бюджетных расходов.

Таким образом, на протяжении последних 15 лет накопление средств бюджета на счетах в ЦБ РФ оказывало существенное влияние на денежно-кредитную политику, что обуславливает важность более глубокого анализа взаимосвязей между процессом аккумуляции либо расходования суверенных фондов и денежной политикой.

Напомним, что с точки зрения нормативного регулирования, согласно Бюджетному кодексу РФ, Резервный фонд РФ пополняется за счет дополнительных нефтегазовых доходов

[4] *В качестве обеспечения по данным кредитам, предоставляемым ЦБ РФ в рамках Положения 312-П, в основном используются права требования по кредитным договорам.*

федерального бюджета до того момента, пока накопленный объем средств Резервного фонда не достигает нормативной величины, установленной в размере 7% ВВП. Под дополнительными нефтегазовыми доходами федерального бюджета понимается разница между нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из прогнозируемой цены на нефть либо поступившими в федеральный бюджет за отчетный финансовый год, и нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть. Кроме того, Резервный фонд РФ пополняется за счет доходов от управления его средствами. ФНБ формируется за счет доходов от управления средствами ФНБ, а также дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета после достижения нормативной величины Резервного фонда РФ.

После принятия 25 декабря 2012 г. поправок в Бюджетный кодекс РФ действие данных статей БК было приостановлено до 1 февраля 2016 г., и все дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета и доходы от управления средствами Резервного фонда и ФНБ направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета. С точки зрения экономического содержания накопление средств бюджета в Резервном фонде (или ФНБ) в периоды высоких цен на энергоносители и расходование их в последующие годы в периоды низкой конъюнктуры по своей сути и воздействию на денежный рынок ничем не отличается от накопления налоговых и других доходов в течение одного бюджетного периода с последующим их расходованием в том же бюджетном периоде, т. е. в течение одного года. В качестве примера можно предположить, что период планирования и исполнения бюджета составляет два года или десять лет, тогда накопление средств в Резервном фонде (или ФНБ) и их использование совсем не отличается от обычной «внутригодовой» неравномерности исполнения бюджета по доходам и расходам.

Важным моментом является влияние отмеченной неравномерности исполнения бюджета на денежное предложение. В том случае, если счет казначейства открыт в Центральном банке, зачисление средств (налогов и др. доходов) на этот счет уменьшает денежную базу и денежную массу, а осуществление расходов увеличивает денежные агрегаты[5]. Для предотвращения подобных колебаний денежных агрегатов в большинстве развитых стран органы власти стремятся сгладить влияние колебаний остатка на счете казначейства в ЦБ на денежное предложение. Это может осуществляться, например, с помощью операций по счетам казначейства в коммерческих банках или операций с краткосрочными ценными бумагами. Например, в случае если остаток на счете в ЦБ превышает некоторую минимальную величину, министерство финансов может разместить часть средств на депозитах в коммерческих банках или выкупить некоторый объем государственных краткосрочных облигаций. Величина таргетируемого минимального остатка средств бюджета на счете в центральном банке составляет, например, во Франции €100 млн, а в Швеции равна нулю[6] и достигается за счет размещения временно свободных средств бюджета в банковской системе или на финансовых (как правило, облигационных) рынках. При этом в большинстве развивающихся стран задача сглаживания колебаний денежного предложения за счет операций казначейства возложена на ЦБ, который использует стандартные инструменты денежно-кредитной политики для стабилизации величины денежного предложения.

---

[5] *Подробнее см.: Bell S. Do Taxes and Bonds Finance Government Spending? // Journal of Economic Issues. Vol. 34. No. 3, sep. 2000. P. 603–620; Dornbusch R., Fischer S. Macroeconomics: 6th edition. Mcgraw-Hill College, 1993. Ch. 14–3.*

[6] *См. Pattanayak S., Fainboim I. Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues // IMF Working Paper WP/10/143. May 2010.*

Таким образом, накопление средств бюджета в Резервном фонде (ФНБ) или их расходование с точки зрения денежной политики является сокращением денежной базы (при накоплении средств) или просто денежной эмиссией (при расходовании средств). Наличие Резервного фонда в этом случае эквивалентно бюджетному правилу, стабилизирующему бюджетную политику. Согласно этому правилу профициты бюджета в условиях хорошей конъюнктуры накапливаются на счетах бюджета в ЦБ, а в условиях плохой конъюнктуры, согласно тому же правилу, происходит эмиссия денег, которая позволяет финансировать возникший бюджетный дефицит.

В российских условиях накопление средств в Резервном фонде и ФНБ выглядит следующим образом: бюджет получает рублевые доходы и осуществляет расходы, меньшие по величине, чем доходы, что вызывает сокращение денежной базы. По бюджетному правилу при высоких ценах на нефть соответствующая часть доходов поступает в Резервный фонд, который также учитывается на счете казначейства в ЦБ РФ, но в валюте.

Если бы средства резервных фондов учитывались в рублях, то их накопление ничем не отличалось бы от ситуации неравномерного исполнения бюджета и представляло собой уменьшение денежного предложения. Однако в России средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах казначейства в ЦБ учитываются не в рублях, а в валюте (на отдельных счетах в долларах США, евро и фунтах стерлингов), а управление средствами Резервного фонда ЦБ РФ осуществляет в составе своих международных резервов. Такой порядок накопления средств эквивалентен покупке Минфином России у ЦБ РФ валюты из внешних резервов. В этом случае Резервный фонд приобретает некоторые реальные черты и начинает отличаться от просто бюджетного правила. Гипотетически валютные ресурсы могут непосредственно использоваться для осуществления расходов бюджета, например, бюджет может выделять бюджетополучателям валютные средства. Это, разумеется, не предусмотрено Бюджетным кодексом, но такой пример показывает, что расходование бюджетных резервов, номинированных в иностранной валюте, напрямую не влияет на денежное предложение. Поскольку в действительности Резервный фонд используется для осуществления расходов в рублях, т. е. валютные средства Резервного фонда при финансировании расходов вновь становятся частью внешних резервов ЦБ РФ (Минфин России продает валюту ЦБ РФ и получает рубли), то существование Резервного фонда (или ФНБ) также аналогично бюджетному правилу, определяющему порядок сокращения расходов и денежной базы на этапе аккумулирования средств и роста расходов с соответствующей денежной эмиссией на этапе его расходования.

Иными словами, при расходовании средств фондов в рублях трата международных резервов ЦБ РФ вовсе не обязательна. Поэтому наличие внешних резервов на этапе расходования (согласно бюджетному правилу) средств Резервного фонда (или ФНБ) лишь дает возможность ЦБ РФ стерилизовать возникающую эмиссию. В то же время ЦБ РФ не обязан это делать, если у него нет задачи противодействия возможному ускорению инфляции вследствие роста денежного предложения или задачи поддержания курса рубля. Тем не менее с 1 октября 2013 г., если Минфин России дает поручение ЦБ РФ купить или продать валюту со своих валютных счетов на валютном рынке, ЦБ РФ увеличивает/уменьшает свои валютные интервенции на внутреннем валютном рынке на величину, эквивалентную объему операций по покупке/продаже Федеральным казначейством иностранных валют у ЦБ РФ, связанных с пополнением/расходованием средств суверенных фондов. Соответственно, международные резервы ЦБ РФ изменяются на величину покупки или продажи валюты. Однако у Минфина России и ЦБ РФ по-прежнему остается возможность нерыночной конвертации валютных средств Резервного фонда и ФНБ в рубли, которая позволяет ЦБ РФ сохранить свои международные резервы при расходовании средств фондов.

Заметим, что если бы Минфин России напрямую конвертировал в иностранную валюту накапливаемый Резервный фонд (или ФНБ) на валютном рынке на этапе его формирования (и валюты — в рубли на этапе расходования), то влияние на денежное обращение было бы краткосрочным, аналогичным любому расхождению во времени получения доходов и осуществления расходов. То есть прямая рыночная конвертация рублевых сбережений бюджета, хранящихся на счетах Федерального казначейства в ЦБ РФ, в валюту позволила бы предотвратить воздействие таких сбережений на денежное предложение.

Исторически профицитный бюджет в РФ имел место при высоких мировых ценах на энергоресурсы[7]. При этом, как мы показали выше, ЦБ РФ для поддержания квазификсированного номинального курса рубля монетизировал положительное сальдо платежного баланса. В такой ситуации Резервный фонд (и ФНБ), которые конвертировались в валюту не на рынке, а за счет покупки валюты бюджетом у ЦБ РФ, не только выполняли функцию стабилизации бюджета, но и служили для частичной стерилизации рублевых интервенций ЦБ, осуществляемых при покупке валюты. Если бы в этот период валютный курс был плавающим, то при накоплении Минфином России Резервного фонда происходило бы денежное сжатие, и Резервный фонд имел бы еще более выраженную контрциклическую направленность.

В современных условиях, когда Минфин России начинает финансировать дефицит бюджета за счет средств Резервного фонда или ФНБ, в той мере, в которой конвертация средств Резервного фонда или ФНБ в рубли осуществляется за счет средств ЦБ РФ, а не на валютном рынке, влияние расходования средств Резервного фонда или ФНБ не отличается от осуществления денежной эмиссии. В то же время в зависимости от задач, стоящих перед ЦБ РФ на этом этапе, и от проводимой курсовой политики ЦБ РФ может как осуществлять соответствующие стерилизационные операции за счет своих внешних резервов, так и воздерживаться от них. Таким образом, наличие внешних резервов на этапе расходования (согласно бюджетному правилу) средств Резервного фонда (или ФНБ) дает возможность Банку России стерилизовать возникающую эмиссию.

В соответствии с принятыми в апреле 2015 г. поправками в Закон о федеральном бюджете на 2015 г.[8] Минфин России планирует использовать в текущем году 3,1 трлн руб. средств Резервного фонда на покрытие бюджетного дефицита. Потенциально данная операция способна оказать значительное влияние на денежное предложение в РФ, вызвав ускорение инфляции, которая и так за последние 12 месяцев, с апреля прошлого года по март текущего, практически достигла 17%. По состоянию на 1 января 2015 г. денежная база в РФ составляла 11,3 трлн руб. В соответствии с «Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 2015 год и период 2016 и 2017 годов» ЦБ РФ прогнозировал прирост денежной базы за 2015 г. примерно на 10 %, или на 1,1 трлн руб. Причем данный прогноз был сделан до принятия поправок в Закон о бюджете, когда расходование средств Резервного фонда в 2015 г. еще не планировалось. Это означает, что в случае нестерилизуемых операций по расходованию средств Резервного фонда прирост денежной базы за год мог бы оказаться почти в четыре раза больше прогнозного, что, безусловно, не может не сказаться на инфляции.

---

[7] *См. Кнобель А. Риски бюджетной политики в странах, богатых природными ресурсами // Экономическая политика. 2013. № 5. С. 29–38.*

[8] *Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (ред. от 20.04.2015) / КонсультантПлюс (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_178412/).*

Как мы указали ранее, Минфин России имеет возможность продавать валюту из своих фондов напрямую на рынке, избегая влияния данных операций на денежное предложение, однако такой объем продажи валюты ($50–60 млрд), безусловно, приведет к значительному укреплению рубля, курс которого, скорее всего, вновь снизится после завершения операций по продаже валюты. Кроме того, продажа валюты из международных резервов еще больше уменьшит их объем. На середину апреля текущего года резервы составляли чуть больше $350 млрд[9], и их дальнейшее снижение при прямой рыночной конвертации средств фондов может негативно сказаться на макроэкономической стабильности РФ и уверенности международных инвесторов в способности российских компаний приобретать валюту без резкого ослабления рубля для обслуживания внешнего долга. Поэтому целесообразным представляется конвертация средств Резервного фонда внутри ЦБ РФ без расходования резервов. При этом необходимо понимать, что данные операции по расходованию средств фондов будут означать значительный рост денежного предложения. Однако мы полагаем, что ЦБ РФ может их стерилизовать за счет сокращения кредитования коммерческих банков. В начале апреля задолженность банков перед Банком России превышала 7 трлн руб.[10] Следовательно, у него есть возможность компенсировать увеличение денежного предложения вследствие траты Резервного фонда, сократив предоставление средств банкам. В результате Минфин России и ЦБ РФ получат возможность осуществить расходование средств фондов таким образом, чтобы оно было нейтральным как для международных резервов, так и для инфляционных процессов.

### *Библиография*


1. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (ред. от 20.04.2015) [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_178412/.
2. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Трунин П. Решения G20 о скоординированной антикризисной экономической политике и российский опыт // Российский внешнеэкономический вестник. 2011. №5–6.
3. Киюцевская А. Плавающий курс российского рубля: миф или реальность? // Вопросы экономики. 2014. № 2.
4. Кнобель А. Риски бюджетной политики в странах, богатых природными ресурсами // Экономическая политика. 2013. № 5.
5. Трунин П. Основные факторы формирования денежного предложения в РФ в 2007 — первой половине 2011 годов // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 4.
6. Денежно-кредитная и финансовая статистика. Обзор кредитных организаций [Электронный ресурс] / Официальный сайт ЦБ РФ. Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/survey_ci_15.htm&pid=dkfs&sid=MN_53371.
7. Международные резервы Российской Федерации. Еженедельные значения на конец отчетной даты [Электронный ресурс] / Официальный сайт ЦБ РФ. Режим доступа: http://www.cbr.ru/hd_base/?PrtId=mrrf_7d.
8. Bell S. Do Taxes and Bonds Finance Government Spending? // Journal of Economic Issues. 2000. Vol. 34. № 3.
9. Dornbusch R., Fischer S. Macroeconomics: 6th edition. Mcgraw-Hill College, 1993. Ch. 14-3.
10. Pattanayak S., Fainboim I. Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues // IMF Working Paper WP/10/143. May 2010.


---

[9] *См. Международные резервы Российской Федерации. Еженедельные значения на конец отчетной даты / ЦБ РФ (http://www.cbr.ru/hd_base/?PrtId=mrrf_7d).*

[10] *См. Денежно-кредитная и финансовая статистика. Обзор кредитных организаций / ЦБ РФ (http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/survey_ci_15.htm&pid=dkfs&sid=MN_53371)*

УДК 339.19

***Ключевые слова:***
*«серый» импорт,*
*незаконное перемещение товаров,*
*таможенная стоимость,*
*потери федерального бюджета,*
*метод «зеркальной статистики»,*
*методология платежного баланса,*
*экспертный метод*

***Е. Г. Анисимов****, д. воен. н., д. т. н.,*
*проф., директор НИИ Российской таможенной академии,*
*заслуженный деятель науки Российской Федерации*
*(e-mail: an-33@rambler.ru)*

***В. Е. Новиков****, д. э. н.,*
*проф., начальник отдела исследований экономических проблем в таможенном деле НИИ Российской таможенной академии*
*(e-mail: nic_215@mail.ru)*

***С. В. Шкодинский****, д. э. н.,*
*проф., начальник отдела Государственного НИИ системного анализа Счетной палаты РФ*
*(e-mail: shkodinskiy.sv@niisp.ru)*

# Методические подходы к оценке объема «серого» импорта и потерь доходной части федерального бюджета

***В настоящее время доходная часть федерального бюджета Российской Федерации в существенной мере формируется за счет таможенных платежей. Их доля превышает 50 % и имеет тенденцию к увеличению. Это обусловливает необходимость активного противодействия факторам, ведущим к снижению собираемости таможенных платежей. В системе этих факторов существенную роль играет «серый» импорт.***

Следовательно, возникает важная практическая задача учета объема «серого» импорта и оценки его влияния на доходы федерального бюджета. Вместе с тем научно-методические основы решения указанной проблемы еще не получили необходимого развития. В методологическом аспекте это проявляется в отсутствии единых подходов к определению понятия «серый» импорт.

«Серый» импорт представляет собой товары, перемещаемые с нарушениями таможенного законодательства в виде их недекларирования или недостоверного декларирования, влекущими неуплату или неполную уплату таможенных платежей. Поскольку в настоящее время таможенные платежи составляют существенную часть доходной части федерального бюджета Российской Федерации, то в случае значительного объема «серого» импорта экономике государства может быть нанесен весомый ущерб. Это обстоятельство обусловливает целесообразность формирования эффективных мер противодействия «серому» импорту. Их формирование предполагает прежде всего оценку его объема.

## АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕТОДИК ОЦЕНКИ

Оценка объема «серого» импорта может быть проведена с использованием метода «зеркальной» статистики по экспорту и импорту товаров, на основе анализа внутреннего рынка или экспертного подхода.

Каждый из этих методологических подходов обладает определенными достоинствами и недостатками. Так, использование данных «зеркальной» статистики затруднено несовпадением методов статистического учета импорта и экспорта в различных государствах. Эксперты, специализирующиеся на ведении международной статистики внешней торговли, называют причины этого несовпадения[1]. Среди них наиболее значимы следующие:

— некоторые страны учитывают в статистике внешней торговли операции, осуществляемые в свободных экономических зонах (СЭЗ) на их территории, другие — нет;

— при определении количества товара в некоторых странах учитывается вес транспортировочной и складской упаковки (брутто), в других — определяется вес-нетто (без или с потребительской упаковкой);

— временной лаг, когда экспорт учитывается в рамках текущего отчетного периода, в то время как соответствующий импорт страны-партнера — в следующем периоде;

— недостоверное декларирование товара при его ввозе на территорию государства;

— некоторые страны учитывают реэкспорт, реимпорт или международный транзит в объеме внешней торговли, несмотря на рекомендации ООН, в соответствии с которыми импорт должен определяться по стране происхождения товара, экспорт — по последней известной стране назначения, а данные по международному транзиту должны исключаться из статистики внешней торговли;

— в зависимости от условий поставки (Инкотермс[2]) в стоимость товара, заявленную участником ВЭД, могут включаться расходы на транспортировку до места нахождения получателя, а также страхование[3]. То есть импорт учитывается в ценах CIF, а экспорт — в ценах FOB.

Стоимость по типу FOB включает стоимость товаров и стоимость услуг по доставке товаров на границу страны-экспортера. Стоимость по типу CIF включает стоимость товаров, стоимость услуг по доставке товаров на границу страны-экспортера и стоимость услуг по доставке товаров от границы страны-экспортера до границы страны-импортера[4].

Полученные по данным «зеркальной» статистики различных источников объемы импорта и экспорта в Россию в 2012 г. приведены в табл. 1, 2.

*Таблица 1*

**Объем импорта России в ценах CIF и объем экспорта в Россию в ценах FOB в 2012 г., $ млн**

| № п/п | Организация | Объем импорта России в ценах CIF | Объем экспорта в Россию в ценах FOB |
|---|---|---|---|
| 1 | Центральный банк РФ | 335 771 | – |
| 2 | Международный валютный фонд (МВФ) | 335 770 | 295 218 |
| 3 | Всемирная торговая организация (ВТО) | 335 446 | – |
| 4 | Центр международной торговли (ЦМТ) | - | 320 233 |

*Источники: составлено по данным Банка России (http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/trade.htm&pid=svs&sid=vt); International Monetary Fund. Direction of Trade Statistics (http://elibrary-data.imf.org); World Trade Organization (https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its13_toc_e.htm); International Trade Centre (http://www.trademap.org/tradestat/Product_SelCountry_TS.aspx).*

---

[1] *Статистика международной торговли товарами: концепции и определения, 2010 / Организация объединенных наций, 2011. Статистические документы. Серия М. № 52. С. 79–82.*

[2] *Инкотермс (от англ. — Incoterms, International Commercial Terms) — Международные правила толкования торговых терминов, разработанные Международной торговой палатой.*

[3] *International Trade Centre. Frequently Asked Questions (http://www.trademap.org/stFAQ).*

[4] *Статистика международной торговли товарами: концепции и определения, 2010.*

*Таблица 2*

**Объемы импорта в Россию в ценах CIF в 2012 г., $ млн**

| № | Организация | Источник данных | Объем импорта |
|---|---|---|---|
| 1 | Федеральная таможенная служба (ФТС России) | Таможенные декларации | 317 177 |
| 2 | Центр международной торговли | ООН | 316 193 |
| 3 | Международный валютный фонд | Национальные агентства | 316 850 |
| 4 | Международный валютный фонд | Расчет с использованием данных объема импорта России в ценах FOB Центробанка и данных Росстата с пересчетом в цены CIF по коэффициенту 1,1 | 369 347 |

*Источники: Федеральная таможенная служба (http://www.customs.ru/index.php?option= com_newsfts&view= category&id=125&Itemid=1976); International Trade Centre (http://www.trademap.org/tradestat/Product_SelCountry_TS.aspx); International Monetary Fund. Direction of Trade Statistics (http://elibrary-data.imf.org).*

«Серый» импорт может быть рассчитан как разница между экспортом в Россию по данным международных организаций, пересчитанным в цены CIF, и данных по импорту таможенной статистики ФТС России.

Расчет объема «серого» импорта в 2012 г. на основе данных международных организаций и статистики Федеральной таможенной службы (см. табл. 1 и 2) можно представить следующим образом:

1) по данным МВФ и ФТС России:

316 850 – 317 177 = –$327 млн.

2) на основе базы данных МВФ по экспорту в Россию из других стран, пересчитанных в цены CIF по коэффициенту МВФ, равному 1,1 и данным ФТС России:

(295 218 × 1,1) – 317 177 = 324 739,8 – 317 177 = $7562,8 млн.

3) по данным ЦМТ и ФТС России:

316 193 – 317177 = –$984 млн.

Результаты расчетов свидетельствуют о ненадежности данных «зеркальной» статистики — она оказывается не вполне «зеркальной», и ее применение ведет к существенным ошибкам в оценке объема «серого» импорта.

Следующий методологический подход, основанный на анализе внутреннего рынка, применяется Центральным банком РФ (Банком России). В основе данного способа оценки объема «серого» импорта лежит сопоставление абсолютных размеров розничного товарооборота на внутреннем рынке и объемов поступления товаров по учтенным каналам на основе соответствующих данных Росстата и ФТС России[5]. После этого величину расхождения уменьшают на объем внутреннего теневого производства и полученное значение считают равным объему «серого» импорта.

Следовательно, оценка объема «серого» импорта, получаемая на основе анализа внутреннего рынка, рассчитывается с определенной долей погрешности.

Наконец, экспертный подход используется, как правило, для оценки объема «серого» импорта в отдельных отраслях экономики. Данный способ чаще всего применяют научные учреждения и маркетинговые агентства, а в качестве экспертов выступают крупные участники рынка.

Так, экспертный метод был применен сотрудниками Государственного университета Высшей школы экономики в работе[6], в рамках которой оценен объем «серого» импорта

---

[5] *Методические принципы оценок отдельных статей платежного баланса. Банк России (http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/principle.pdf).*

[6] *Радаев В. В. Институциональная динамика рынков и формирование новых концепций контроля (на примере рынков электробытовой техники): препринт WP4/2002/01 / ГУ-ВШЭ, 2002. 62 с.*

на российском рынке электробытовой и компьютерной техники. По результатам интервью, проведенных с руководителями компаний — продавцов данной продукции, было определено, что в 2001 г. легально в страну ввозилось около 20 % импортных товаров, контрабандно — 10 %, с занижением таможенной стоимости — 70 %.

Несмотря на простоту использования, методу присущи и недостатки: его применимость к узкому кругу товаров и субъективность оценок экспертов, которые могут не совпадать с данными статистического анализа[7].

Таким образом, в целом существующие методы оценки объема «серого» импорта не позволяют определить его достаточно корректно. Следовательно, имеет место важная научно-практическая задача применения более обоснованного метода оценки.

## ПРЕДЛАГАЕМАЯ МЕТОДИКА

В основу предлагаемой методики положена комбинация подходов, опирающихся на «зеркальную статистику» и анализ внутреннего рынка. В ней объем «серого» импорта рассчитывается косвенным путем на основе «зеркальной» статистики и досчетов ЦБ РФ при составлении платежного баланса.

Информационной базой для определения объема «серого» импорта служат данные международных организаций, платежного баланса ЦБ РФ, Федеральной таможенной службы.

Исходный момент для определения объема «серого» импорта — обеспечение сопоставимости данных. Объем вывозимых товаров, учитываемых в «зеркальной» статистике, должен включать те товары, которые учитываются в таможенной статистике, за вычетом объема ввоза товаров, который не контролируется таможней.

При проведении расчетов учитывается достоверность баз данных, влияние использования данных национальных организаций, ФТС России и ЦБ РФ при формировании баз данных международных организаций, объемов проводимых досчетов при отсутствии статистических данных по отдельным странам или отсутствии первичных статистических данных по учету того или иного экономического явления, например теневого производства.

Объем «серого» импорта при использовании «зеркальной» статистики предлагается определять следующим образом.

При наличии данных международных организаций об объеме экспорта из других стран в ценах CIF на границе России этот объем экспорта сопоставляется с объемом ввоза по данным таможенной статистики ФТС России.

При использовании данных ЦМТ:

$$V_{си} = V_{м} - V_{тс} \qquad (1)$$

где $V_{си}$ — объем «серого» импорта, $;
$V_{м}$ — объем экспорта из других стран в ценах CIF на таможенной границе России по данным международных организаций (Центр международной торговли[8]), $;
$V_{тс}$ — объем импорта по данным таможенной статистики ФТС России[9], $.

При использовании данных МВФ:

$$V_{си} = V_{мвф} - V_{тс}, \qquad (2)$$

---

[7] *Смитиенко Е. О. Борьба с занижением таможенной стоимости товаров // Российский внешнеэкономический вестник. 2009. № 4. С. 51.*

[8] *International Trade Centre (http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/statistics-export-country-product/).*

[9] *Федеральная таможенная служба (http://www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=125&Itemid=1976).*

где $V_{мвф}$ — объем экспорта из других стран по базе данных МВФ[10], досчитанный до цен CIF на таможенной границе России с применением коэффициента Международного валютного фонда, равного 1,1, $.

Объем «серого» импорта на основе платежного баланса ЦБ РФ рассчитывается следующим образом. Из величины объема досчета Банком России объема импорта по данным таможенной статистики в ценах CIF до объема ввоза по платежному балансу в ценах FOB вычитаются данные по объемам ввоза товаров, не учитываемых в таможенной статистике:

$$V_{си} = V_{дп} - V_{тсн}, \quad (3)$$

где $V_{дп}$ — объем досчетов ЦБ РФ данных таможенной статистики до объема ввоза по таможенному балансу в ценах FOB, $;
$V_{тсн}$ — объем товаров, не учитываемых в таможенной статистике, $.

$V_{тсн}$ рассчитывается как сумма:

— товаров, приобретенных транспортными средствами в портах;
— товаров, приобретенных вне территории России для переработки в других странах;
— товаров, приобретенных после переработки у нерезидентов на территории России;
— прочих товаров, приобретенных без пересечения границы Российской Федерации;
— автомобилей, ввезенных физическими лицами (кроме учтенных в таможенной статистике)[11].

Потери федерального бюджета от «серого» импорта определяются на основе расчета величины таможенных платежей к его объему.

Величина таможенных платежей рассчитывается путем умножения объема «серого» импорта на долю таможенных платежей от импорта товаров в Россию по данным таможенной статистики:

$$V_{тп} = V_{си} \times K \times Д_{пи}, \quad (4)$$

где $V_{тп}$ — объем таможенных платежей, начисленных на объем «серого» импорта, $;
$K$ — валютный курс рубля к доллару;
$Д_{пи}$ — доля таможенных платежей к объему ввоза по данным таможенной статистики[12].

Для оценки значимости потерь от «серого» импорта в таможенных платежах рассчитывается их доля в таможенных платежах в целом и доля в импортных платежах:

$$Д_{сив} = \frac{V_{тп}}{T_{плв}}, \quad (5)$$

где $Д_{сив}$ — доля таможенных платежей от «серого» импорта;
$T_{плв}$ — объем таможенных платежей, всего[13], руб.

$$Д_{сип} = \frac{V_{тп}}{T_{пли}}, \quad (6)$$

где $Д_{сип}$ — доля таможенных платежей от «серого» импорта в таможенных платежах от импорта товаров;
$T_{пли}$ — объем таможенных платежей от импорта товаров, руб.

---

[10] *International Monetary Fund. Direction of Trade Statistics (http://elibrary-data.imf.org).*

[11] *Статистика. Информационная база составления платежного баланса Российской Федерации / Официальный сайт Банка России (http://www.cbr.ru/statistics/ credit_statistics/inf_base_bp.pdf).*

[12] *Данные Федеральной таможенной службы (http://www.customs.ru/index.php?option= com_newsfts&view =category&id=125&Itemid=1976).*

[13] *Там же.*

Для оценки величины потерь от «серого» импорта рассчитывается их доля в доходах федерального бюджета:

$$Д_{тп} = \frac{П_т}{Д_б}, \quad (7)$$

где $Д_{тп}$ — доля таможенных платежей от «серого» импорта в доходах федерального бюджета;
$П_т$ — объем таможенных платежей от «серого» импорта, руб.;
$Д_б$ — доходы федерального бюджета.

При оценке влияния «серого» импорта на доходы федерального бюджета в рамках предложенной методики не принимается во внимание перераспределение ввозных таможенных пошлин между странами — членами Таможенного союза. Большая часть этих пошлин направляется в Российскую Федерацию. Точное влияние этого процесса весьма сложно определить, но в любом случае, по мнению авторов, оно несущественно.

Пример расчета объема «серого» импорта на основе предложенной методики приведен в табл. 3.

*Таблица 3*

**Расчет объема «серого» импорта в 2012 г. по методологии платежного баланса Банка России с учетом его корректировки на объем товаров, не учитываемых в таможенной статистике**

| № п/п | Наименование статей | Значение |
|---|---|---|
| 1 | Импорт товаров по методологии платежного баланса, $ млн | 335 771 |
| 2 | Импорт товаров по данным таможенной статистики, $ млн | 317 177 |
| 3 | Поправки по методологии платежного баланса, $ млн *(стр. 1 – стр. 2)* | 18 594 |
| 4 | Товары, приобретенные транспортными средствами в портах (в составе поправки), $ млн | 2797 |
| 5 | Товары, приобретенные вне территории России для переработки в других странах (в составе поправки), $ млн | 238 |
| 6 | Товары, приобретенные после переработки у нерезидентов на территории России (в составе поправки), $ млн | 28 |
| 7 | Прочие товары, приобретенные без пересечения границы Российской Федерации (в составе поправки), $ млн | 2390 |
| 8 | Автомобили, ввезенные физическими лицами (кроме учтенных в таможенной статистике), $ млн | 2753 |
| 9 | Импорт товаров, не учитываемых в таможенной статистике, $ млн *(стр. 4 + стр. 5 + стр. 6 + стр. 7 + стр. 8)* | 8206 |
| 10 | Поправки по методологии платежного баланса за вычетом товаров, не учитываемых в таможенной статистике, $ млн *(стр. 3 – стр. 9)* | 10 388 |
| 11 | Доля поправок по методологии платежного баланса в импорте товаров по методологии платежного баланса, % *(стр. 3 / стр. 1 × 100)* | 5,5 |
| 12 | Доля поправок по методологии платежного баланса за вычетом товаров, не учитываемых в таможенной статистике, в импорте товаров по методологии платежного баланса, % *(стр. 10 / стр. 1 × 100)* | 3,1 |

*Примечание: стр. — номер строки в таблице.*
*Источники: Платежный баланс Российской Федерации за 2012 год (по методологии шестого издания «Руководства по платежному балансу и международной инвестиционной позиции» (РПБ6)) (http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/bal_of_paym_ an_new_12.htm&pid=svs&sid=itm_20077); Статистика внешнего сектора (http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs); Экспорт-импорт России важнейших товаров за январь–декабрь 2012 года (http://customsonline.ru/2718-eksport-import-rossii-vazhneyshih-tovarov-za-yanvar-dekabr-2012-goda.html).*

*Таблица 4*

**Расчет потерь федерального бюджета от «серого» импорта в 2012 г.**

| № п/п | Показатель | Значение |
|---|---|---|
| 1 | Доходы федерального бюджета, млрд руб. | 12 853,6 |
| 2 | Сумма таможенных платежей, перечисленных в бюджет, млрд руб. | 6579 |
| 3 | Импорт товаров по данным таможенной статистики в ценах CIF, $ млн | 317 177 |
| 4 | Средний курс доллара к рублю за 2012 г., руб. | 31,074 |
| 5 | Импорт товаров по данным таможенной статистики в ценах CIF, млрд руб. *(стр. 3 × стр. 4 / 1000)* | 9855,95 |
| 6 | Таможенные платежи при импорте, перечисленные в федеральный бюджет в 2012 г., млрд руб. | 2310,3 |
| 7 | Отношение импортных таможенных платежей, перечисленных в федеральный бюджет в 2012 г., к объему импорта товаров по данным таможенной статистики, % *(стр. 6 / стр. 5 × 100)* | 23,44 |
| 8 | Поправка по методологии платежного баланса, скорректированная на величину строк баланса, не являющихся «серым» импортом («серый» импорт), $ млн | 10 388 |
| 9 | Таможенные платежи, которые могли быть начислены с «серого» импорта, $ млн *(стр. 8 × стр. 7 / 100)* | 2434,95 |
| 10 | Таможенные платежи, которые могли быть начислены с «серого» импорта, млрд руб. *(стр. 9 × стр. 4 / 1000)* | 75,66 |
| 11 | Доля таможенных платежей в доходах федерального бюджета, % *(стр. 2 / стр. 1 × 100)* | 51,18 |
| 12 | Доля таможенных платежей от «серого» импорта в сумме таможенных платежей, перечисленных в федеральный бюджет, % *(стр. 10 / стр. 2 × 100)* | 1,15 |
| 13 | Доля таможенных платежей от «серого» импорта в сумме таможенных платежей при импорте, перечисленных в федеральный бюджет, % *(стр. 10 / стр. 6 × 100)* | 3,27 |
| 14 | Доля таможенных платежей от «серого» импорта в доходах федерального бюджета, % *(стр. 10 / стр. 1 × 100)* | 0,59 |

*Примечание: стр. — номер строки в таблице.*
*Источники: Структура и динамика доходов / Официальный сайт Минфина России (http://info.minfin.ru/fbdohod.php); Итоги работы таможенных органов в 2013 году: статистика таможенных платежей (http://провэд.рф/analysis/10001.html); Федеральная таможенная служба (http://www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=125&Itemid=1976); Средний курс валют (http://finance.rambler.ru/calculators/average/); Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации» в 2012 году (http://www.customs.ru/index.php?option=com_ content&view=article&id=7995&Itemid=1845); Статистика внешнего сектора (http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs).*

Результаты расчетов показывают, что объем «серого» импорта в 2012 г. составил $10 388 млн. При этом таможенные платежи, которые могли быть начислены с «серого» импорта, равны $2434,95 млн, что составляет 0,59 % доходов федерального бюджета.

В целом предложенная методика обеспечивает оценку объема «серого» импорта и является более корректной, чем другие применяемые в настоящее время подходы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ нормативных правовых актов и научных источников показывает, что точного термина «серый» импорт не существует, нет и общепринятой методологии оценки объема «серого» импорта.

Мы полагаем, что под «серым» импортом следует понимать легально ввезенные на таможенную территорию Таможенного союза иностранные товары, на которые или в отношении которых с целью занижения суммы таможенных платежей или уклонения

от их полной уплаты в товаросопроводительных, платежных или таможенных документах указаны искаженные сведения о наименовании, характеристиках, коде товара, его производителе, стране происхождения, цене, таможенной стоимости, условиях поставки и др.

К сожалению, с 2013 г. число компаний, занимающихся контрабандой и «серым» импортом в России, значительно возросло. Часть экспертов связывает это с кадровыми перестановками в таможнях Москвы и Санкт-Петербурга. Посредничество таможенного брокера, специализирующегося на «серых» схемах, стоит ощутимо дороже, чем работа легального брокера, но многие идут на эти расходы.

Обращение бизнеса к «серым» схемам импорта связано с громоздким и противоречивым законодательством. Внешнеэкономическая деятельность (ВЭД) чрезмерно зарегулирована со стороны государства и сопровождается неоправданно жестким контролем за таможенными и валютными операциями со стороны государственных органов, что требует унификации и оптимизации законодательства.

Таким образом, проблема «серого» импорта может быть решена не только в плоскости совершенствования методологии его оценки и правоприменительной практики, но и путем реализации мер по стимулированию конкуренции, снижению административных барьеров, созданию комфортных условий для участников внешнеэкономической деятельности.

### *Библиография*


1. Радаев В. В. Институциональная динамика рынков и формирование новых концепций контроля (на примере рынков электробытовой техники): препринт WP4/2002/01 / ГУ-ВШЭ, 2002.
2. Смитиенко Е. О. Борьба с занижением таможенной стоимости товаров // Российский внешнеэкономический вестник. 2009. № 4.
3. Статистика международной торговли товарами: концепции и определения, 2010 / Организация объединенных наций. Статистические документы, серия М. № 52, 2011.
4. Таможенная служба Российской Федерации в 2012 году [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной таможенной службы. Режим доступа: http://www.customs.ru/index.php?option=com_ content &view=article&id=7995&Itemid=1845.
5. Итоги работы таможенных органов в 2013 году: статистика таможенных платежей [Электронный ресурс] / Сетевое издание «ПРОВЭД». Режим доступа: http://провэд.рф/analysis/10001.html.
6. Статистика. Информационная база составления платежного баланса Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Центрального банка РФ. Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/inf_base_bp.pdf.
7. Методические принципы оценок отдельных статей платежного баланса [Электронный ресурс] / Официальный сайт Центрального банка РФ. Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/principle.pdf.
8. Платежный баланс Российской Федерации за 2012 год (по методологии шестого издания «Руководства по платежному балансу и международной инвестиционной позиции» (РПБ6)) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Центрального банка РФ. Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/bal_of_paym_ an_new_12.htm&pid=svs&sid=itm_20077.
9. Статистика внешнего сектора [Электронный ресурс] / Официальный сайт Центрального банка РФ. Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/default.aspx?Prtid=svs&ch=.
10. Структура и динамика доходов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ. Режим доступа: http://info.minfin.ru/fbdohod.php.
11. Статистическая информация [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной таможенной службы. Режим доступа: http://www.customs.ru.
12. Статистическая информация [Электронный ресурс] / Официальный сайт International Trade Centre. Режим доступа: http://www.intracen.org.
13. Статистическая информация [Электронный ресурс] / Официальный сайт International Monetary Fund. Direction of Trade Statistics. Режим доступа: http://elibrary-data.imf.org.
14. Статистическая информация [Электронный ресурс] / Официальный сайт World Trade Organization. Режим доступа: http://www.wto.org.

УДК 336.143

***Ключевые слова**:*
*государственная финансовая политика,*
*экономическая политика,*
*инструменты финансовой политики,*
*цели финансовой политики,*
*стимулирующая роль финансовой политики*

***И. Г. Нигматуллин**, к. э. н.,*
*депутат Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан,*
*член Комитета Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан по бюджетной, налоговой, инвестиционной политике и территориальному развитию, докторант РАНХиГС*
*(e-mail: nigmatullin.ireck@yandex.ru)*

# Современное состояние теоретических исследований по вопросу государственной финансовой политики

***В России наука об управлении государственными финансами развивается инерционно. По крайней мере, каждый уважающий себя автор диссертации по теме считает своим долгом создать «авторское определение» какого-либо термина из сферы государственных финансов либо как минимум дать «авторскую трактовку». Никоим образом не оспаривая важности непрекращающегося исследования и необходимости постоянного научного приращения, отметим, что критерием данного приращения должен быть прежде всего вклад в содержание явления, а не в его форму.***

Дискуссии по поводу понятия и сущности финансовой политики также ориентированы на выработку авторских трактовок. Можно отметить отдельные элементы оригинальной постановки вопросов, по-прежнему носящих дискуссионный характер, в частности:

— уместность постановки вопроса о возможности государства «управлять» финансовой системой, обеспечивать мобилизацию ресурсов для достижения целей;

— принципиальная роль государства в обеспечении регулирования финансового сектора страны, и в целом финансовый сектор и финансовые рынки как объекты воздействия со стороны государства;

— целесообразность обсуждения каких-либо мероприятий государства в рамках финансовой политики и необходимость уточнения их видов;

— взаимосвязь экономической и финансовой политики государства;

— определение приоритетов развития государства и разработка инструментов финансовой политики для достижения этих целей;

— принципы отнесения мероприятий и инструментов к финансовой политике, что может выражаться в попытке описать инструментарий для каждого направления одновременно с вписыванием данного направления в общую концепцию разработки финансовой политики (налоговая, бюджетная, денежно-кредитная, ценовая, инвестиционная, таможенная и др.).

Стоит отметить в качестве позитивной тенденции попытки связать финансовую политику с общей экономической политикой, выделенную, в частности, в следующем определении: финансовая политика государства — это часть (подсистема) его экономической политики, которая «...представляет собой совокупность бюджетно-налоговых, иных финансовых инструментов и институтов государственной финансовой власти, обладающих в соответствии с законодательством полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной экономической политики»[1]. По мнению И. В. Рукавишниковой, наиболее распространенной классификацией направлений финансовой политики является ее разделение в соответствии со структурой финансовой системы. Так, выделяют бюджетную (в том числе политику в области доходов и расходов), самостоятельное место занимает налоговая политика, денежно-кредитная, государственная долговая, политика в области государственного страхования, валютная политика[2].

В свою очередь, М. В. Романовский и Г. Н. Белоглазова подчеркивают, что финансовая политика выступает в качестве составной части «...экономической политики и представляет собой совокупность методологических принципов, форм организации и инструментов, используемых в финансовых отношениях...»[3], которая фактически реализуется для цели выполнения государством своих функций. Б. А. Райзберг и др. также отмечают, что финансовая политика должна быть представлена как часть экономической, как курс, проявляющийся в использовании государственных финансовых ресурсов, регулировании доходов и расходов, формировании и исполнении государственного бюджета, в налоговом регулировании, в управлении денежным обращением, в воздействии на курс национальной валюты[4].

Использование комплексного представления финансовой политики в общей системе государственного экономического воздействия, а также элемента целеполагания в данных подходах стоит признать их достоинством.

В исследованиях часто приводится подход Д. Брюммерхорфа, отмечающего, что финансовая политика — это часть экономической политики государства, отличие которой от экономической политики состоит в ее особой методологии. При этом подчеркивается единство целей экономической и финансовой политики и различия в инструментарии (средствах достижения этих целей)[5].

В трудах А. С. Нешитого, П. И. Вахрина[6], В. М. Родионовой[7] и др. финансовая политика представлена как система законодательно закрепленных мероприятий государства по мобилизации ресурсов, их рациональному распределению и использованию. По мнению В. К. Сенчагова, финансовая политика — это совокупность финансовых инструментов и институтов государственной финансовой власти, обладающих полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной экономической

---

[1] *Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / Под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова. М.: Проспект, 2000. С. 4.*

[2] *Рукавишникова И. В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4.*

[3] *Финансы и кредит: учебник / Под ред. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование. 2008. С. 61.*

[4] *Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2006.*

[5] *Брюммерхорф Д. Теория государственных финансов / Пер. седьмого немецкого издания — под общ. ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева. Владикавказ: Пионер-Пресс, 2001. С. 11–13.*

[6] *Вахрин П. И., Нешитой А. С. Финансы: учебник. М. Дашков и К, 2003. С. 89.*

[7] *Финансы: учебник / Под ред. В. М. Родионовой. М.: Финансы и статистика, 1994. С. 60.*

политики[8]. С. В. Большаков трактует финансовую политику как совокупность правовых решений государства в финансовой сфере[9]; Ю. В. Самарская, А. Ю. Кравчук — как научно обоснованную концепцию управления публичными финансами[10].

Вторым элементом в цепочке теоретических исследований в сфере управления финансами является раскрытие содержания и инструментов финансовой политики. В данной области мы также имеем многообразие точек зрения, которые характеризуют финансовую политику как отношения по поводу мобилизации финансовых ресурсов для достижения целей (И. Н. Мысляева); набор мероприятий государства в области управления финансами (И. Д. Мацкуляк, Ю. А. Кравчук); совокупность целей, методов, инструментов для достижения общегосударственных целей (В. В. Нестерова, В. К. Сенчагов).

Ряд авторов склонны выделять звенья финансовой политики. Например, в исследовании Р. Э Мирзояна в качестве таковых выделены: выработка научно обоснованных концепций развития финансов, в т. ч. и денежного обращения; определение основных направлений использования финансов как на перспективу, так и на текущий период; осуществление практических действий, направленных на достижение поставленных целей[11].

По вопросу определения целей и приоритетов финансовой политики также имеет место большой разброс точек зрения. В частности, О. П. Уманец понимает под государственной финансовой политикой «...действия государственных органов, предпринимаемые в интересах финансового обеспечения преобразований...»[12]. И. В. Рукавишникова выделяет государственную финансовую политику как часть «социально-экономической политики, которая определяет цели, задачи, принципы, направления, способы правового регулирования, а также формы деятельности органов государственной власти РФ, иных уполномоченных органов и организаций в области формирования, распределения, управления и контроля за использованием публичных денежных фондов в целях эффективного воздействия на развитие экономики страны, повышения благосостояния государства и личности»[13].

Е. В. Покачалова в зависимости от содержания разделяет финансовую политику на законодательную и правоприменительную. В зависимости от целей — на стратегическую и тактическую либо на текущую и перспективную финансовую политику[14]. При этом отдельные авторы отмечают неочевидность, а в ряде случаев методологическую необоснованность применения понятий стратегической и тактической финансовой политики в зависимости от продолжительности планируемых мер (краткосрочная и долгосрочная), а предлагают руководствоваться масштабом решаемых задач. В этом представлении финансовая тактика выступает в качестве «производной финансовой стратегии... и определяет способы, методы, средства и порядок решения финансовых задач»[15].

---

[8] *Цит. по: Самарская Ю. В. Основы формирования эффективной финансовой политики региона: дисс. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2006. С. 18.*

[9] *Большаков С. В. Финансовая политика государства и предприятия: курс лекций. М.: Книжный мир, 2002. С. 28.*

[10] *Кравчук А. Ю. Финансовая и инвестиционная политика: учебное пособие. Ярославль, 2003. С. 21–23.*

[11] *Мирзоян Р. Э. Денежно-кредитная политика Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 4. С. 13.*

[12] *Уманец О. П. Финансовая политика: сущностные аспекты // Экономика и управление: проблемы, решения. 2012. № 10. С. 2.*

[13] *Рукавишникова И. В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4.*

[14] *Цит. по: Рукавишникова И. В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4. С. 3.*

[15] *Гринкевич Л. С., Казаков В. В., Рюмина Ю. А., Сагайдачная Н. К. Государственные и муниципальные финансы России: учеб. пособие. М.: КноРус, 2007. С. 23.*

Стоит отметить достаточно широкий диапазон мнений и относительно задач финансовой политики. В частности, И. Н. Мысляева выделяет в качестве задач финансовой политики: рациональное распределение и использование государственных ресурсов, финансирование государственных программ, концентрацию финансовых ресурсов на приоритетных направлениях, формирование уровня доходов с целью полноценного воспроизводства населения[16]. В свою очередь, авторский коллектив под руководством И. Д. Мацкуляка считает задачами финансовой политики «...формирование эффективного финансового механизма, стимулирующего экономический рост и качество жизни населения...»[17]. В данном случае стоит отметить, что некоторые авторы указывают на чрезмерное расширение целей и задач финансовой политики. Так, например, А. С. Колесов подчеркивает: «...что же тогда является целью собственно экономической политики? Нам представляется, что авторы в значительной степени ее цель приписали финансовой политике...»[18].

По нашему мнению, дискуссия должна строиться на основе представления государственной финансовой политики, с одной стороны, как мер, направленных на перераспределение ресурсов, с другой — как мер стимулирования экономической активности в стране. В связи с последним актуальным направлением становится не только исследование влияния государственной финансовой политики на формирование макроэкономических показателей, но и на развитие территорий. Общемировой тенденцией является своего рода «овеществление» результатов государственной финансовой политики, когда ее эффективность оценивается по уровню регионального развития страны, а ключевыми индикаторами выступают уровень жизни населения и желание людей жить и трудиться в конкретном регионе. Таким образом, дальнейшее развитие исследований в области государственной финансовой политики должно быть направлено не просто в русло оценки эффективности ее макроэкономического воздействия, а в сферу социально-экономического развития территорий (регионов) конкретных государств или их наднациональных объединений. В связи с этим положительной тенденцией можно признать развитие исследований, направленных на обоснование показателей и оценку результативности государственной финансовой политики.

Оценке стабилизационного и регулирующего характера финансовой политики посвящено достаточно много трудов. Так, М. В. Дьяченко определяет сущность стабилизационной политики как «...основанной на воздействии государства на совокупный спрос (чаще) и совокупное предложение (реже)...»[19] и выделяет стабилизационную финансовую и денежно-кредитную политику. Под стабилизационной финансовой политикой ученый понимает «...комплекс мер, направленных на установление или восстановление приемлемого макроэкономического равновесия с использованием системы распределительных денежных отношений, где главное место уделяется преимущественно налогово-бюджетным инструментам, а именно: изменению налоговой нагрузки на экономику и уровня бюджетных расходов»[20]. Очевидно, что инструментами стабилизационной финансовой политики становятся сокращение (увеличение) налогов и бюджетных расходов и различные комбинации данных регулирующих воздействий.

---

[16] *Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 14.*

[17] *Государственные и муниципальные финансы: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / Под. Ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 27–28.*

[18] *Колесов А. С. Финансовая политика государства: методология оценки и повышения результативности: дисс. ... д-ра экон. наук. СПб, 2014. С. 106.*

[19] *Дьяченко М. В. Инструменты современной государственной стабилизационной финансовой политики // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». 2014. № 2. С. 104–105.*

[20] *Там же, с. 105.*

Стоит подчеркнуть, что регулирующий (стабилизирующий) характер государственной финансовой политики выходит в исследованиях на первый план, что в общем отражает тенденцию, давно уже имеющую место в зарубежной практике.

Практически все исследователи, занимающиеся вопросами государственной финансовой политики, указывают на значение качественной методологической базы и недостаточную проработку государственных программ именно с этих позиций. Отмечается, что сам термин «государственная финансовая политика» используется без раскрытия его содержания (М. Ю. Быков, Е. А. Качанова) и признается, что «...методология реализации государственных интересов в научной и учебно-методической литературе в достаточной мере не описана»[21]. Авторы справедливо отмечают, что законодательная и нормативно-правовая база, так или иначе направленная на регулирование финансовой сферы, содержит весьма разнонаправленные подходы к определению финансовой политики, ее структурных элементов, целей и инструментов реализации. В результате мы имеем бессистемное использование терминологии в документах различного уровня — от Конституции РФ и федеральных законов до документов программного характера, выпускаемых профильными ведомствами[22]. Отсутствие системного подхода, на наш взгляд, особенно ярко выражается по следующим основным направлениям.

**Терминологическая и методологическая корректность.** В документах различного уровня встречается использование разных терминов («финансовая», «бюджетно-финансовая»), а главное, направлений финансовой политики. Например, в ряде случаев выделяют следующие элементы финансовой политики:

— бюджетная;
— налоговая;
— денежно-кредитная;
— инвестиционная;
— таможенная[23].

Другие авторы выделяют налоговую, бюджетную, таможенно-тарифную, денежно-кредитную, представляя вполне логичную схему построения базовых законодательных документов: Налоговый, Бюджетный, Таможенный кодексы и документы Центрального банка об основных направлениях денежно-кредитной политики[24].

Очевидно, что выделение элементов (направлений) финансовой политики требует методологического обоснования. Если мы идем по пути «от цели» и признаем, что финансовая политика носит стабилизационный или стимулирующий характер и призвана стимулировать деловую активность, то включение, например, денежно-кредитной политики по этому критерию может быть признано обоснованным. Вот в силу чего выработка определения финансовой политики не является исключительно теоретическим вопросом.

Целесообразно выделить принципы определения направлений (элементов) финансовой политики. Либо они определяются на основе целей финансовой политики, либо по объекту воздействия. Если под финансовой политикой мы подразумеваем политику в области государственных доходов и расходов, то и элементы должны подбираться в зависимости от объекта воздействия. Тогда не вполне обоснованным выглядит включение

---

[21] *Уманец О. П. Финансовая политика: сущностные аспекты // Экономика и управление: проблемы, решения. 2012. № 10. С. 9.*

[22] *См. напр.: Фрумина С. В. Дискуссионные вопросы содержательного аспекта государственной финансовой политики // Вестник ВСГУТУ. 2014. № 4. С. 105.*

[23] *Кизилов М. А. Анализ влияния основных инструментов государственной финансовой политики на динамику ВВП // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. № 3. С. 80.*

[24] *Уманец О. П. Финансовая политика: сущностные аспекты // Экономика и управление: проблемы, решения. 2012. № 10. С. 20.*

элемента «инвестиционная политика». Таким образом, грамотный методологический подход подразумевает, что при выделении направлений финансовой политики необходимо использовать критерий однородности.

**Недостаточная очевидность единой методологической линии при постановке целей деятельности государственных органов, ответственных за финансовую политику**. Ценность методологической проработки государственной финансовой политики повышается, когда теоретические наработки становятся частью практических программ или как минимум являются стержневыми при разработке целей и задач деятельности ведомства или при подготовке документов программного характера. Например, Минфин России официально фиксирует следующие цели своей деятельности (т. н. публичные цели):

— устойчивое функционирование финансовой системы, снижение уязвимости от внешних рисков; развитие внутреннего инвестора;

— деофшоризация экономики;

— обеспечение сбалансированного развития региональных и местных бюджетов, интеграция двух новых субъектов РФ;

— налоговые стимулы для экономического роста;

— реализация ответственной бюджетной политики, направленной на долгосрочную устойчивость[25].

В качестве положительного момента стоит отметить, что из формулировок ряда целей следует ориентированность Минфина России на проведение политики, направленной на стимулирование деловой активности в стране и устойчивость. Несомненно, позитивным стоит признать заявление в числе приоритетов необходимости сбалансированной политики развития региональных и местных бюджетов. Однако ряд целей носит скорее характер задач (деофшоризация экономики и интеграция новых субъектов РФ), при этом вопросы управления государственным долгом и обеспечения эффективности финансирования государственных расходов отодвинуты на второй план.

Подчеркнем, что изначально выработанные методологические приоритеты при разработке планов Минфина России и тем более при постановке целей существенно увеличили бы качество и обоснованность включения определенных мероприятий в число приоритетов высшего уровня.

**Отсутствие методологического обоснования необходимости единого координатора мероприятий в рамках стимулирования деловой активности в стране**. В этом отношении в России складывается особенная ситуация. В Конституции (ст. 114) отмечено, что Правительство РФ обеспечивает «...проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики». Еще один документ, где упоминаются именно эти виды государственной политики, — федеральный закон «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 15). Далее последовательность уже не соблюдается. Более того, как отмечает С. В. Фрумина, не во всех документах об управлении государственными финансами содержится упоминание о финансовой политике[26]. В частности, этого не происходит в Бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному собранию, в Стратегии социально-экономического развития до 2020 года, в Основных направлениях деятельности Правительства РФ до 2018 года и др.

В данном аспекте отметим лишь, что под вопросом находится сам факт наличия в России единой финансовой, денежной и кредитной политики, а соответственно, и ведомственное разделение ответственности и обязанностей. Именно теоретико-методологическая проработка этого вопроса могла бы способствовать ответу на вопрос о методах проведения единой политики.

---

[25] *Публичные цели Минфина России (www.minfin.ru).*

[26] *Фрумина С. В. Дискуссионные вопросы содержательного аспекта государственной финансовой политики.*

**Отсутствие прочной методологической основы в разрабатываемых программах развития государственной финансовой политики**. В этом плане может быть приведен пример государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»[27]. Как отметил в своем исследовании А. С. Колесов, важность этой программы определяется существенным влиянием финансовой политики на все другие направления деятельности органов власти; необходимостью постоянного совершенствования финансовой политики; потребностью повышения результативности финансовой политики и, что немаловажно, конкуренцией между отдельными направлениями финансовой политики и организациями за перераспределяемые ресурсы[28].

Цель программы: «...обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами... повышение эффективности функционирования финансового рынка... в целях роста конкурентоспособности национальной экономики...» Задачи программы сформулированы достаточно широко, приведем лишь некоторые из них:

— координация стратегического и бюджетного планирования;

— совершенствование нормативно-методического обеспечения бюджетного процесса;

— повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами, обеспечение взаимодействия с институтами гражданского общества;

— обеспечение своевременного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, в области валютного законодательства и др.

Программа подготовлена на период до 31.12.2020. Примечательно, что в качестве целевых индикаторов всей программы выделены только шесть показателей, в частности:

1) нефтегазовый дефицит по отношению к ВВП;

2) государственный долг РФ по отношению к ВВП;

3) предельное количество человеко-часов, затрачиваемое на деятельность, связанную с уплатой налогов предприятиями малого и среднего бизнеса;

4) долгосрочный кредитный рейтинг РФ по международной шкале ведущих международных рейтинговых агентств;

5) Индекс открытости бюджета, определяемый Международным бюджетным партнерством;

6) средний индекс качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета.

Логика построения Программы следует из подпрограмм. Как видно из табл. 1, в рамках каждой подпрограммы также выделены цели, задачи и целевые индикаторы. Данный документ, несомненно, является шагом вперед и представляет собой своего рода карту действий с элементами программно-целевого подхода. Результативность мероприятий фиксируется в виде необходимости достигать определенных количественных параметров.

В то же время своему названию — «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» — программа соответствует не в полной мере. Скорее речь идет об отдельных приоритетах и показателях повышения качества финансового управления. Программе требуется четкое указание на то, как те или иные меры окажут влияние на стабилизацию и регулирование деловой активности в стране. По нашему мнению, одной из ключевых проблем при разработке программ и планов является методологическая невыдержанность, непоследовательность и отсутствие преемственности.

---

[27] *Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”».*

[28] *Колесов А. С. Финансовая политика государства: методология оценки и повышения результативности: дисс. ... д-ра экон. наук. 2014. С. 293–294.*

*Таблица 1*

**Подпрограммы в рамках государственной программы управления государственными финансами**

| № | Наименование подпрограммы | Основной контекст целей и задач, инструментарий (в виде специальной ведомственной целевой программы) | Методологический комментарий |
|---|---|---|---|
| 1 | Обеспечение сбалансированности федерального бюджета и повышение эффективности бюджетных расходов | Следует из названия программы. Также декларируются: снижение зависимости от нефтегазовых доходов; развитие форм финансовой поддержки бюджетов нижестоящего уровня; обеспечение соответствия расходных обязательств источникам.<br>Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | Прослеживается модель финансовой политики, ориентированной на обеспечение стабильности без наращивания государственного долга. Приоритет — управлению государственными расходами не с целью стимулирования экономического роста, а с целью недопущения превышения установленных «потолков» расходов.<br>При этом декларируется увеличение инвестиций в инфраструктурные проекты |
| 2 | Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса | Совершенствование планирования и исполнения федерального бюджета, формирование бюджетной отчетности, повышение прозрачности.<br>Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | Подпрограмма носит административный характер, однако отмечается, что ее реализация должна содействовать достижению показателя «Исполнение расходных обязательств РФ» |
| 3 | Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами | Следует из названия программы. Усиление активного взаимодействия с институтами гражданского общества и экспертным сообществом.<br>Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | Реализация мероприятий должна привести к улучшению позиции России по Индексу открытости бюджета |
| 4 | Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере | Обеспечение контроля и надзора за соблюдением бюджетного законодательства, валютного законодательства, внешнего контроля качества работы аудиторских организаций.<br>Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | Установление набора формализованных показателей (критериев), позволяющих судить о качестве администрирования. Обеспечение соответствия государственного и муниципального контроля международно признанным принципам |
| 5 | Обеспечение функционирования и развитие налоговой системы Российской Федерации | Следует из названия программы. Устанавливается набор целевых индикаторов и показателей, которые должны быть достигнуты.<br>Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | Установление набора показателей несомненно важных, но имеющих в большей степени технический (оценочный) характер. При этом основным показателем, позволяющим оценить результативность подпрограммы, является повышение собираемости налогов и сборов |
| 6 | Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации | Достижение приемлемых и экономически обоснованных объема и структуры государственного долга РФ, минимизация стоимости заимствования.<br>Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | В качестве приоритетного показателя, позволяющего судить о достижении целей подпрограммы, выбран: сохранение объема государственного долга РФ на уровне, не превышающем 15–20 % ВВП. Также задекларирован приоритет создания долгосрочного источника финансирования дефицита федерального бюджета и поддержки пенсионной системы РФ (обеспечение эффективного управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния) |

| № | Наименование подпрограммы | Основной контекст целей и задач, инструментарий (в виде специальной ведомственной целевой программы) | Методологический комментарий |
|---|---|---|---|
| 7 | Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений | Совершенствование нормативной базы, регулирующей инфраструктуру и деятельность участников финансового рынка. Достижение показателя уровня конкурентоспособности в рейтингах международных финансовых центров. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | В качестве приоритетов выделены: повышение емкости и прозрачности национального финансового рынка; повышение устойчивости и ликвидности банковской системы; развитие рынков и доступность услуг для населения; повышение эффективности функционирования системы формирования и инвестирования пенсионных накоплений |
| 8 | Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации | Интеграция РФ в различного рода международные сообщества, группы, финансовые организации с целью представления и защиты интересов. Реализация международных проектов. Выработка целевых индикаторов. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | Реализация значимых проектов при участии международных финансовых организаций; создание необходимой институциональной базы для развития инструментов сотрудничества с международными организациями |
| 9 | Создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» | Повышение качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления посредством формирования единого информационного пространства в сфере бюджетного планирования и оценки его эффективности. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | Подпрограмма носит технологический характер |
| 10 | Государственное регулирование отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней и организация формирования и использования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации | Совершенствование нормативной базы и сферы регулирования добычи, производства, переработки, использования и обращения драгоценных металлов и камней. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | Требует развития тезис о связи государственного управления финансами с рынком драгоценных металлов (в аспекте налогообложения, управления государственным долгом, соотнесения золотовалютных активов Минфина России и ЦБ РФ в части методологии их формирования, принадлежности и использования) |
| 11 | Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции | Государственная политика и нормативно-правовое регулирование в сфере производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. Реализация ведомственных целевых программ не предусмотрена | Требует развития тезис о связи государственного управления финансами с рынком данной продукции (прежде всего в отношении поступления средств в бюджет) |

*Источник: составлено автором на основе Постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”».*

На самом деле можно задаться вопросом: а какой документ в принципе определяет разработку государственной финансовой политики и где мы можем почерпнуть явную иерархию целей, задач и инструментов государственной финансовой политики, при этом еще

и отвечающих единой методологической линии?[29] Такого документа как единого целого мы не находим, и наше исследование сводится к выявлению элементов государственной финансовой политики по отдельным признакам в различных документах программного характера.

В качестве примера можно взять документ программного свойства — Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[30] (далее — Концепция). Для удобства изложения обобщим некоторые аспекты в табл. 2.

*Таблица 2*

**Элементы государственной финансовой политики в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года**

| № | Раздел Концепции | Формулировка | Комментарий |
|---|---|---|---|
| 1 | Долгосрочные приоритеты денежно-кредитной и бюджетной политики | Цели долгосрочной денежно-кредитной и бюджетной политики — создание необходимых предпосылок для поддержания высоких... темпов экономического роста, обеспечение макроэкономической стабильности и предсказуемости изменения макроэкономических параметров, последовательного снижения уровня инфляции | Ориентация мер финансовой политики на стимулирование экономической активности |
| | | В долгосрочной перспективе повышается роль государственного бюджета как инструмента решения важнейших стратегических экономических и социальных задач, финансового обеспечения инновационного развития экономики при сохранении устойчивости бюджетной системы | Выделение роли государственного бюджета как инструмента достижения социальных и экономических целей, а также инструмента инновационного развития экономики |
| | | Переход к новым денежно-кредитным механизмам обеспечения спроса экономики на деньги, базирующимся на пополнении ликвидности преимущественно за счет рефинансирования банков Центральным банком Российской Федерации | Изменение приоритетов в использовании инструментов денежно-кредитного регулирования экономики |
| | | ...усиление стимулирующего влияния налоговой системы на развитие экономики при одновременном устойчивом выполнении фискальной функции | Выделение стимулирующей и фискальной функции государственной финансовой политики |
| | | ...увеличение государственных расходов на устранение инфраструктурных и институциональных ограничений и создание условий для инновационного развития экономики, повышения уровня и качества жизни населения | Финансовая политика (по меньшей мере в части управления государственными расходами) как инструмент развития инфраструктуры и инновационного развития |
| | | Необходимо повышение уровня самостоятельности субъектов бюджетной системы, что связано в том числе с укреплением их доходной базы, умеренным повышением доли субъектов в доходах и расходах бюджетной системы. Изменение распределения доходов и обязательств в бюджетной системе должно происходить одновременно с согласованием стратегических задач, решаемых на всех уровнях системы государственного управления | Признание необходимости сбалансированной финансовой политики с целью эффективного функционирования всех уровней бюджетной системы |

[29] *См. напр.: Фрумина С. В. Дискуссионные вопросы содержательного аспекта государственной финансовой политики.*

[30] *Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.*

| № | Раздел Концепции | Формулировка | Комментарий |
|---|---|---|---|
| 1 | Долгосрочные приоритеты денежно-кредитной и бюджетной политики | ...повышение эффективности бюджетных расходов и системы бюджетирования | Необходимость разработки методик оценки эффективности бюджетных расходов |
| | | Важным является также последовательная децентрализация центров принятия решений об эффективном и результативном использовании финансовых ресурсов, что предусматривает развитие системы государственных и муниципальных заданий, перевод основной части расходов на программный принцип, включая формирование ограниченного числа приоритетных долгосрочных (федеральных) целевых программ, повышение самостоятельности субъектов бюджетного планирования, привлечение к управлению бюджетными ресурсами частных компаний при жестком мониторинге целевых индикаторов и реализации программных мероприятий | Изменения в системе управления государственными финансами, в т. ч. в отношениях с компаниями, привлекаемыми к реализации государственных программ и управлению средствами бюджета |
| 2 | Долгосрочные приоритеты развития финансовых рынков и банковского сектора | Целью развития финансовых рынков и банковской системы в среднесрочной и долгосрочной перспективе является создание эффективной конкурентоспособной на мировом уровне финансовой системы, способной обеспечить высокий уровень инвестиционной активности в экономике, финансовую поддержку инновационной деятельности | Направленность на стимулирование деловой активности в экономике |
| | | Выделены направления формирования инвестиционного ресурса для развития финансовых рынков и банковского сектора | Определение роли финансовой политики как обеспечивающей условия для концентрации долгосрочных финансовых ресурсов |
| | | Для эффективного и динамичного экономического роста необходимо повысить мобильность капиталов в экономике, обеспечить опережающий рост финансовых рынков по сравнению с другими отраслями... | Признание необходимости обеспечения государственной поддержки развития финансовых рынков как необходимого условия развития отраслей экономики |

*Источник: составлено автором на основе Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.*

Как следует из данных табл. 2, на основании положений Концепции можно говорить о формировании вполне конкретных элементов государственной финансовой политики, имеющей в т. ч. стимулирующий характер влияния на экономику страны. Своего рода обратной крайностью в сравнении с другими документами программного характера является тот факт, что финансовая политика нигде так не называется, и мы вынуждены по известным только нам признакам относить те или иные меры к мероприятиям в рамках финансовой политики. Вне всякого сомнения, это следствие недоработки методологических аспектов финансовой политики и в принципе четкого определения, что представляет собой государственная финансовая политика.

## *Библиография*


1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”».
2. Публичные цели Минфина России [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ. Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/ministry/public_purpose/budget-policy/index.php.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства РФ. Режим доступа: http://government.ru/media/files/mlorxfXbbCk.pdf.
4. Барулин С. В. Финансы: учебник. М.: КноРус, 2010.
5. Брюммерхорф Д. Теория государственных финансов / Пер. седьмого немецкого издания — под общ. ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева. Владикавказ: Пионер-Пресс, 2001.
6. Большаков С. В. Финансовая политика государства и предприятия: курс лекций. М.: Книжный мир, 2002.
7. Вахрин П. И., Нешитой А. С. Финансы: учебник. М.: Дашков и К, 2003.
8. Гринкевич Л. С., Сагайдачная Н. К., Казаков В. В., Рюмина Ю. А. Государственные и муниципальные финансы России: учеб. пособие. М.: КноРус, 2007.
9. Государственные и муниципальные финансы: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / Под. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2007.
10. Дьяченко М. В. Инструменты современной государственной стабилизационной финансовой политики // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». 2014. № 2.
11. Иванин Д. С. Социальное государство и финансовая политика: конституционные основы взаимоотношения в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. юр. наук. 2012.
12. Кизилов М. А. Анализ влияния основных инструментов государственной финансовой политики на динамику ВВП // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. № 3.
13. Колесов А. С. Финансовая политика государства: методология оценки и повышения результативности: дисс. ... д-ра экон. наук. СПб, 2014.
14. Кравчук А. Ю. Финансовая и инвестиционная политика: учеб. пособие. Ярославль, 2003.
15. Миляков Н. В. Финансы: учебник для вузов. 2-е издание. М.: ИНФРА-М, 2011.
16. Мирзоян Р. Э. Денежно-кредитная политика Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 4.
17. Мысляева И. Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник. М.: ИНФРА-М, 2003.
18. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2006.
19. Рукавишникова И. В. Финансовая политика государства как категория финансового права // Финансовое право. 2008. № 4.
20. Самарская Ю. В. Основы формирования эффективной финансовой политики региона: дисс. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2006.
21. Уманец О. П. Финансовая политика: сущностные аспекты // Экономика и управление: проблемы, решения. 2012. № 10.
22. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / Под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова. М.: Проспект, 2000.
23. Финансы и кредит: учебник / Под ред. А. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2008.
24. Финансы: учебник / Под ред. В. М. Родионовой. М.: Финансы и статистика, 1994.
25. Фрумина С. В. Дискуссионные вопросы содержательного аспекта государственной финансовой политики // Вестник ВСГУТУ. 2014. № 4.

УДК 336.7

***Ключевые слова:***
*глобальная финансовая стабильность,*
*системная значимость,*
*финансовый институт, сетевой подход,*
*глобальные системно значимые банки*

***Ю. С. Евлахова**, к. э. н.,*
*доцент кафедры «Финансовый мониторинг»*
*Ростовского государственного*
*экономического университета (РИНХ)*
*(e-mail: evlahova@yandex.ru)*

# Сравнительный анализ методологических подходов к выявлению глобальных системно значимых финансовых институтов

***Глобальный финансовый кризис 2008–2009 гг. кардинально изменил приоритеты в регулировании финансовых рынков, выдвинув на первое место регулирование системных рисков. Ключевым выводом, сделанным учеными и практиками по итогам реализации антикризисных мер, стало признание неспособности микропруденциального регулирования идентифицировать риски, возникающие на макропруденциальном уровне, и бороться с ними. Поэтому национальные правительства многих стран заявили о намерениях регулировать системные риски на финансовом рынке, осуществлять их мониторинг и принимать меры поддержания стабильности финансовой системы в целом.***

Именно с понятием «системный риск» связано понятие «системно значимый финансовый институт», под которым понимается «финансовая организация, чье банкротство или нарушение деятельности будут иметь существенные негативные последствия для финансовой системы»[1]. Существующие подходы к определению понятия «системный риск» обобщены и проанализированы нами в монографии[2]. На основе

*Статья выполнена в рамках НИР «Выявление угроз роста системного риска на российском финансовом рынке на основе определения уязвимостей финансовых институтов и домохозяйств к риску отмывания денег» по гранту РГНФ (соглашение № 15-02-00600).*

[1] *Praet P. Macro-prudential and financial stability statistics to improve financial analysis of exposures and risk transfers. Fifth ECB Conference on Statistics, 2010. Цит. по: Хасянова С. Ю., Сучкова Е. О. Определение критериев системной значимости банков в России // Банковское дело. 2013. № 11. С. 68.*

[2] *Евлахова Ю. С. Теория и методология регулирования финансового рынка: монография. Ростов-н/Д.: РГЭУ (РИНХ), 2012. § 2.2.*

результатов анализа существующих точек зрения, а также с учетом терминологии системного подхода в работе было дано определение системному риску как риску, присущему финансовой системе в целом как совокупности объектов и процессов, называемых элементами, взаимосвязанными и взаимодействующими между собой. Вместе с тем исследование подходов к оценке системного риска показало их существенное разнообразие, вызванное, как нам представляется, разным пониманием объекта системного риска. Так, подходы, использованные зарубежными исследователями, могут быть классифицированы в три группы:

1) оценка системного риска банковского сектора (например, агентством Fitch);

2) оценка системного риска финансового сектора (например, с использованием индекса финансового стресса, предложенного Международным валютным фондом[3]; с использованием показателя валютных диспропорций[4]; путем раздельной оценки реального и финансового системного риска[5] и другие);

3) оценка системного риска важных финансовых институтов (например, оценка системного риска как размера платы за страховку от финансового кризиса, основанного на ожидаемых показателях вероятности дефолта отдельных банков и прогнозируемых корреляциях с доходностью активов (Банк международных расчетов)[6]; оценка вклада финансового института в системный риск через категорию «издержки регулятивного капитала» и на основе понятия *Too-connected-to-fail* («слишком взаимосвязанный, чтобы разориться»)[7].

В определенный момент акцент в исследованиях международных организаций сместился на системно значимые финансовые институты. Трудно назвать однозначные причины, но, как нам кажется, ключевую роль в этом сыграли исследования, опирающиеся на сетевой подход[8]. Как оказалось, применение сетевого подхода к анализу финансовых систем дает новые результаты, имеющие не только теоретическое, но и практическое значение. Так, сетевой подход активно использовался в исследовании: 1) мировой финансовой системы при определении причин и особенностей распространения финансовых шоков между странами[9]; 2) национальных банковских систем с целью определения их уязвимости к внутрисистемным кризисам (исследования центральных банков различных стран, в т. ч. Центрального банка Российской Федерации). Кроме того, в отличие от системного риска, измеряемого, как правило, на национальном уровне, системно значимые финансовые институты оказалось удобно разделять на глобальные и национальные

---

[3] *World Economic Outlook. October 2008. Financial Stress, Downturns and Recoveries // IMF (https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/pdf/text.pdf); World Economic Outlook. April 2009. How Linkages Fuel the Fire: the transmission of financial stress from advanced to emerging economies / IMF (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/index.htm).*

[4] *Ranciere R., Tornell A., Vamvakidis A. New Index of Currency Mismatch and Systemic Risk // IMF Working paper. November 2010. № 263 (http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10263.pdf).*

[5] *De Nicolo G., Lucchetta M. Systemic Risks and Macroeconomy // IMF Working Paper WP 10/29. February 2010 (http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23593.0).*

[6] *Huang X., Zhou H., Zhu H. A Framework for Assessing the Systemic Risk of Major Financial Institutions // BIS Working Papers № 281. April 2009 (www.bis.org/publ/work281.htm).*

[7] *Chan-Lau J. A. Regulatory Capital Charges for Too-Connected-to-Fail Institutions: A Practical Proposal // IMF Working Paper WP 10/98. April 2010 (http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1098.pdf).*

[8] *«Методическую основу сетевого анализа составляет теория графов. Эта теория оперирует объектами, именуемыми вершинами (vertices или nodes) и связями между ними, называемыми ребрами (arcs или edges)... Минимальный набор из двух вершин и одной связью между ними формирует простой граф (simple graph). Полным или совершенным графом (complete graph) называют графы, где все вершины связаны друг с другом». Цит. по «Терминология сетевого анализа. Методические комментарии и разъяснения к обзору денежного рынка» (http://www.cbr.ru/analytics/fin_stab/MMR_comments.pdf).*

[9] *См., напр.: Миною К. Сеть, из которой не вырваться // Финансы и развитие. 2012. Сентябрь (http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2012/09/).*

(по сфере их влияния и включенности в мировые финансовые потоки), что облегчило исследования в данной области.

Таким образом, следующей проблемой, требующей теоретического и прикладного решения, стала проблема выбора среди финансовых институтов, действующих в определенном пространстве (секторальный, национальный, глобальный уровень) тех финансовых институтов, которые являются системно значимыми.

## ИДЕНТИФИКАЦИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМНО ЗНАЧИМЫХ ФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТОВ

Вместе с тем идентификация системно значимых финансовых институтов является только первым шагом на пути минимизации потенциально негативного влияния проблем, возникающих у таких институтов, на устойчивость всей финансовой системы. Вторым шагом стала разработка мер их регулирования. На глобальном уровне действуют следующие стандарты регулирования глобальных системно значимых финансовых институтов:

а) для всех типов финансовых институтов: «Ключевые атрибуты эффективных режимов оздоровления и санации финансовых институтов»[10]. Это международный стандарт, устанавливающий ответственность, инструменты и полномочия национальных органов финансового регулирования, необходимые для упорядоченного финансового оздоровления и санации финансовых институтов, находящихся в преддефолтном состоянии;

б) для отдельных типов финансовых институтов:

— «Адекватность возможностей поглощения потерь у глобальных системно значимых банков»[11]. В этом документе для глобальных системно значимых банков были установлены минимальные дополнительные требования к достаточности капитала: от 1 до 2,5 % активов, взвешенных по уровню риска;

— «Глобальные системно значимые страховые компании: меры регулирования»[12].

Отметим, что к глобальным системно значимым финансовым институтам предъявляется не только требование повышенных нормативов достаточности капитала, но и требование по формированию «ликвидационных стратегий», т. е. планов по надлежащему разрешению кризисных ситуаций на корпоративном уровне. В то же время стандартом «Ключевые атрибуты эффективных режимов оздоровления и санации финансовых институтов» предусматривается, что в случае дефолта глобального системно значимого финансового института национальные правительства должны иметь в своем распоряжении фонды страхования депозитов или финансового оздоровления, финансируемые не из государственного бюджета, а за счет участников финансовой системы. При этом взимание денежных средств для покрытия издержек проведения санации такого финансового института осуществляется только в случае проведения процедуры санации. Таким образом, становится возможным учесть масштаб потенциального влияния системно значимых финансовых институтов (за счет вовлечения в процесс финансового оздоровления других финансовых институтов) и реальные возможности их санации (за счет формирования страховых фондов).

Однако методологии идентификации системно значимых финансовых институтов, равно как и меры по их регулированию подвергаются критике со стороны профессионального

---

[10] *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions. Financial Stability Board. 15 October 2014 (http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf).*

[11] *Adequacy of loss-absorbing capacity of global systemically important banks in resolution. Financial Stability Board. Consultative Document. November 2014 (http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/TLAC-Condoc-6-Nov-2014-FINAL.pdf).*

[12] *Global Systemically Important Insurers: Policy Measures. International Association of Insurance Supervisors. July 2013 (http://www.fsa.go.jp/inter/iai/20130719/04.pdf).*

и научного сообщества. Так, в части идентификации глобальных системно значимых банков замечания касаются одинаковых удельных весов индикаторов различных категорий индикаторов, корреляции всех индикаторов с размером банка и пр.[13]

Теоретическое осмысление проблематики системного риска финансового рынка обусловливает необходимость вновь вернуться к проблеме идентификации глобальных системно значимых финансовых институтов с тем, чтобы выявить общие черты и различия в существующих методологиях, разработанных для каждого типа финансового института в отдельности.

К 2014 г. международными финансовыми организациями были разработаны единые подходы к идентификации глобальных системно значимых финансовых институтов практически для каждого типа финансового института, систематизированные нами в табл. 1. Отметим, что исследования в области идентификации, оценки и регулирования глобальных системно значимых финансовых институтов проводит Совет по финансовой стабильности (*Financial Stability Board*). Это международная организация, цель деятельности которой мониторинг глобальной финансовой системы и формирование на его основе рекомендаций по развитию. Совет осуществляет общее руководство, координирует работу других международных организаций (Банк международных расчетов, Международная ассоциация органов страхового надзора, Международная организация комиссий по ценным бумагам), каждая из которых, в свою очередь, концентрируется на определенном типе финансового института.

*Таблица 1*

**Методологии выявления глобальных системно значимых финансовых институтов**

| Тип финансового института | Коммерческие банки | Страховые компании | Инвестиционные компании |
|---|---|---|---|
| Методология | Global Systemically Important Banks: Assessment Methodology and the Additional Loss Absorbency requirement, 2013 (первая редакция 2011 г.). (*Bank for International Settlements*) | Global Systemically Important Insurers: Initial Assessment Methodology, July 2013. (*International Association of Insurance Supervisors*) | Assessment Methodologies for Identifying Non-Bank Non-Insurer Global Systemically Important Financial Institutions. 2014. (*International Organization of Securities Commission*) |

*Источник: составлено автором.*

Авторский анализ представленных в табл. 1 методологических подходов позволил определить присущие им общие черты:

— в основном методология идентификации глобальных системно значимых финансовых институтов опирается на индикаторный подход, подразумевающий разработку групп показателей, наделение их определенным удельным весом и получение сводного обобщающего показателя. В зависимости от значения данного показателя и происходит отбор финансовых институтов как глобально значимых. Вторым по распространенности является экспертный метод, воплощенный в прямом или косвенном применении суждения регулятора для оценки глобальной значимости финансового института;

— с методической точки зрения этапы выявления глобальных системно значимых финансовых институтов, будь это банки, страховые компании или инвестиционные фонды, одинаковы. Они включают в себя: 1) сбор данных; 2) оценку института на

[13] *Identifying systemically important financial institutions (SIFIs). Deutshe Bank Research. August 2011 (http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000276722.pdf).*

основе индикаторов; 3) применение суждения регулятора и придание юридической силы результатам.

Что касается второго этапа — оценки индикаторов, то общей чертой для всех методологических подходов является использование одинаковых групп индикаторов, которые включают: 1. индикаторы размера; 2. индикаторы взаимосвязанности; 3. индикаторы «заменяемости» (инфраструктуры); 4. индикаторы комплексности (сложности) операций; 5. индикаторы трансграничной активности (международной деятельности). При этом конкретные показатели, наполняющие ту или иную группу индикаторов, зависят от типа финансового института, как будет показано далее. Отметим, что налицо эволюция развития понятия «системно значимый финансовый институт», т. к. в первых зарубежных исследованиях приводился следующий спектр параметров, позволяющих идентифицировать финансовый институт как системно важный: размер, взаимосвязанность (*interconnectedness*), позволяющая определить степень банкротства финансового института, которая может привести к разрушению финансовых рынков, и степень взаимозаменяемости (*substitutability*) услуг, предлагаемых определенным финансовым институтом[14]. В других исследованиях предлагались такие параметры, как: размер активов или пассивов банка, количество видов его деятельности, его роль как контрагента в деловых операциях[15].

Что касается различий в методологических подходах, то наиболее существенным является степень их проработанности. Так, методология выявления глобальных системно значимых банков действует уже во второй редакции, тогда как методология выявления небанковских и нестраховых системно значимых финансовых институтов только представлена для обсуждения бизнес-сообщества. Для определения дальнейших различий кратко охарактеризуем каждый методологический подход.

## ГЛОБАЛЬНЫЕ СИСТЕМНО ЗНАЧИМЫЕ БАНКИ

Отправной точкой является методология выявления глобальных системно значимых банков, разработанная Базельским комитетом по банковскому надзору в 2011 г. и пересмотренная в 2013 г. Методологии 2011 г.[16] и 2013 г.[17] включают пять групп индикаторов, каждая из которых имеет вес 20 % в общей оценке.

В целом методологические проблемы идентификации глобальных системно значимых банков широко исследованы в отечественной экономической литературе, поэтому в рамках данного исследования не считаем необходимым детально на ней останавливаться[18].

Определение списка глобальных системно значимых банков происходит ежегодно. Происходящие изменения, обусловленные как пересмотром методологии оценки и улучшением качества предоставляемых данных, так и внешними факторами, объективно влияющими на системную значимость, отражены в табл. 2.

В зависимости от степени системной значимости Базельский комитет по банковскому надзору предлагает выделять пять кластеров банков, каждому из которых соответствуют установленные минимальные дополнительные требования к достаточности капитала

---

[14] *Carvajal A., Dodd R., Moore M., Nier E., Tower I., Zanforlin L. The Perimeter of Financial Regulation. IMF working paper SPN/09/07. March 2009 (http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0907.pdf).*

[15] *Хакоме Л. И., Нир Э. У. Защита системы в целом // Финансы и развитие. 2012. Март (http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2012/03/pdf/fd0312r.pdf).*

[16] *Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. November 2011 (http://www.bis.org/publ/bcbs207.htm).*

[17] *Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. July 2013 (http://www.bis.org/publ/bcbs255.htm).*

[18] *См. напр.: Хасянова С. Ю., Сучкова Е. О. Определение критериев системной значимости банков в России // Банковское дело. 2013. № 11. С. 69.*

(в процентах от взвешенных по риску активов). При этом предполагается, что последний, пятый кластер должен оставаться пустым, чтобы для крупных кредитных организаций оставался стимул контролировать свою деятельность, а для органов надзора — это инструмент воздействия на банки.

*Таблица 2*

**Эволюция группы глобальных системно значимых банков, ранжированных по уровню дополнительных требований к достаточности капитала, 2012–2014 гг.**

| Состав группы глобальных системно значимых банков на конец 2011 г. (ранжирование не применялось) | Состав группы глобальных системно значимых банков на конец 2012 г. | Состав группы глобальных системно значимых банков на конец 2013 г. | Состав группы глобальных системно значимых банков на конец 2014 г. |
|---|---|---|---|
| Bank of America<br>Bank of China<br>Bank of New York Mellon<br>Banque Populaire CdE<br>Barclays<br>BNP Paribas<br>Citigroup<br>Commerzbank<br>Credit Suisse<br>Deutsche Bank<br>Dexia<br>Goldman Sachs<br>Group Crédit Agricole<br>HSBC<br>ING Bank<br>JP Morgan Chase<br>Lloyds Banking Group<br>Mitsubishi UFJ FG<br>Mizuho FG<br>Morgan Stanley<br>Nordea<br>Royal Bank of Scotland<br>Santander<br>Société Générale<br>State Street<br>Sumitomo Mitsui FG<br>UBS<br>UniCredit Group<br>Wells Fargo | **5-й кластер** (3,5 %):<br>банки отсутствуют<br>**4-й кластер** (2,5 %):<br>Citigroup<br>Deutsche Bank<br>HSBC<br>JP Morgan Chase<br>**3-й кластер** (2 %):<br>Barclays<br>BNP Paribas<br>**2-й кластер** (1,5 %):<br>Bank of America<br>Bank of New York Mellon<br>Credit Suisse<br>Goldman Sachs<br>Mitsubishi UFJ FG<br>Morgan Stanley<br>Royal Bank of Scotland<br>UBS<br>**1-й кластер** (1,0 %):<br>Bank of China<br>BBVA<br>Groupe BPCE<br>Group Crédit Agricole<br>ING Bank<br>Mizuho FG<br>Nordea<br>Santander<br>Société Générale<br>Standard Chartered<br>State Street<br>Sumitomo Mitsui FG<br>UniCredit Group<br>Wells Fargo | **5-й кластер** (3,5 %):<br>банки отсутствуют<br>**4-й кластер** (2,5 %):<br>HSBC,<br>JP Morgan Chase<br>**3-й кластер** (2 %):<br>Barclays<br>BNP Paribas<br>Citigroup<br>Deutsche Bank<br>**2-й кластер** (1,5 %):<br>Bank of America<br>Credit Suisse<br>Goldman Sachs<br>Group Crédit Agricole<br>Mitsubishi UFJ FG<br>Morgan Stanley<br>Royal Bank of Scotland<br>UBS<br>**1-й кластер** (1,0 %):<br>Bank of China<br>Bank of New York Mellon<br>BBVA<br>Groupe BPCE<br>Industrial and Commercial Bank of China Limited<br>ING Bank<br>Mizuho FG<br>Nordea<br>Santander<br>Société Générale<br>Standard Chartered<br>State Street<br>Sumitomo Mitsui FG<br>UniCredit Group<br>Wells Fargo | **5-й кластер** (3,5 %):<br>банки отсутствуют<br>**4-й кластер** (2,5 %):<br>HSBC,<br>JP Morgan Chase<br>**3-й кластер** (2 %):<br>Barclays<br>BNP Paribas<br>Citigroup<br>Deutsche Bank<br>**2-й кластер** (1,5 %):<br>Bank of America<br>Credit Suisse<br>Goldman Sachs<br>Mitsubishi UFJ FG<br>Morgan Stanley<br>Royal Bank of Scotland<br>**1-й кластер** (1,0 %):<br>Agricultural Bank of China<br>Bank of China<br>Bank of New York Mellon<br>BBVA<br>Groupe BPCE<br>Group Crédit Agricole<br>Industrial and Commercial Bank of China Limited<br>ING Bank<br>Mizuho FG<br>Nordea<br>Santander<br>Société Générale<br>Standard Chartered<br>State Street<br>Sumitomo Mitsui FG<br>UBS<br>UniCredit Group<br>Wells Fargo |
| Всего 29 | Всего 28 | Всего 29 | Всего 30 |

*Источник: систематизировано автором на основе Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions. 4 November 2011 (http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_111104bb.pdf); Update of Group of Global Systemically Important Banks (G-SIBs). 1 November 2012 (http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_121031ac.pdf?page_moved=1); 2013 Update of Group of Global Systemically Important Banks (G-SIBs) (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_131111.htm); 2014 Update of List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs) (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_141106b.pdf).*

В результате анализа изменений в группе глобальных системно значимых банков определено, что в 2012 г. из перечня были исключены Banque Populaire CdE, Lloyds Banking Group, Commerzbank, Dexia и, напротив, добавлены BBVA и Groupe BPCE. В то же время в 2013 г. в качестве глобального системно значимого банка был признан Industrial and Commercial Bank of China Limited. Кроме того, в 2013 г. в сравнении с 2012-м некоторые банки перешли в нижние кластеры по уровню дополнительных требований к достаточности капитала (например, Citigroup и Deutsche Bank перешли из 4-го кластера в 3-й; Bank of New York Mellon — из 2-го кластера в 1-й), что может быть обусловлено как изменением методологии оценки, так и сдвигами в системной значимости. В 2014 г. изменения в списке глобальных системно значимых банков продолжились: количество таких банков было расширено до 30 за счет признания значимости Agricultural Bank of China для глобальной финансовой системы. Также ряд банков были переведены в нижний кластер (из 2-го кластера в 1-й были переведены Group Crédit Agricole, UBS).

Вопросы методологии оценки глобальных системно значимых страховых компаний, а также небанковских и нестраховых глобальных системно значимых финансовых институтов будут рассмотрены в следующей статье.

### *Библиография*


1. Евлахова Ю. С. Теория и методология регулирования финансового рынка: монография. Ростов-н/Д., РГЭУ (РИНХ), 2012.
2. Евлахова Ю. С. Понятие финансового рынка с позиций современной теории финансов // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 3.
3. Маричев С. А. Капитализация российской банковской системы: проблемы и перспективы роста // Деньги и кредит. 2011. № 11. С. 44-50.
4. Миною К. Сеть, из которой не вырваться [Электронный ресурс] // Финансы и развитие. 2012. Сентябрь. Режим доступа: http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2012/09/.
5. Хасянова С. Ю., Сучкова Е. О. Определение критериев системной значимости банков в России // Банковское дело. 2013. № 11.
6. Терминология сетевого анализа. Методические комментарии и разъяснения к обзору денежного рынка [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. Режим доступа: http://www.cbr.ru/analytics/fin_stab/MMR_comments.pdf.
7. Хакоме Л. И., Нир Э. У. Защита системы в целом [Электронный ресурс] // Финансы и развитие. 2012. Март. Режим доступа: http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2012/03/pdf/fd0312r.pdf.
8. Adequacy of loss-absorbing capacity of global systemically important banks in resolution. Consultative Document. November 2014 [Электронный ресурс] / FSB. Режим доступа: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/TLAC-Condoc-6-Nov-2014-FINAL.pdf.
9. Huang X., Zhou H., Zhu H. A Framework for Assessing the Systemic Risk of Major Financial Institutions [Электронный ресурс] // BIS Working Papers № 281. April 2009. Режим доступа: www.bis.org/publ/work281.htm.
10. Assessment Methodologies for Identifying Non-Bank Non-Insurer Global Systemically Important Financial Institutions. 8 January 2014 [Электронный ресурс] / FSB. Режим доступа: http://www.financialstabilityboard.org/2014/01/r_140108-2.
11. Chan-Lau J. A. Regulatory Capital Charges for Too-Connected-to-Fail Institutions: A Practical Proposal [Электронный ресурс] // IMF Working Paper WP 10/98. April 2010. Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1098.pdf.
12. Carvajal A., Dodd R., Moore M., Nier E., Tower I., Zanforlin L. The Perimeter of Financial Regulation [Электронный ресурс] // IMF Working Paper SPN/09/07. March 2009. Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0907.pdf.
13. De Nicolo G., Lucchetta M. Systemic Risks and Macroeconomy [Электронный ресурс] // IMF Working Paper WP 10/29. February 2010. Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23593.0.
14. Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. November 2011 [Электронный ресурс] / Bank for International Settlements. Режим доступа: http://www.bis.org/publ/bcbs207.htm.
15. Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. July 2013 [Электронный ресурс] / Bank for International Settlements. Режим доступа: http://www.bis.org/publ/bcbs255.htm.

16. Global Systemically Important Insurers: Policy Measures. July 2013 [Электронный ресурс] / IAIS. Режим доступа: http://www.fsa.go.jp/inter/iai/20130719/04.pdf.
17. Global Shadow Banking Monitoring Report 2013 [Электронный ресурс] / FSB. Режим доступа: www.financialstabilityboard.org/publications/r_131114.pdf.
18. Identifying systemically important financial institutions (SIFIs) [Электронный ресурс] / Deutshe Bank Research. August 2011. Режим доступа: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000276722.pdf.
19. Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions. 15 October 2014 [Электронный ресурс] / FSB. Режим доступа: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.
20. Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions. 4 November 2011 [Электронный ресурс] / FSB. Режим доступа: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_111104bb.pdf.
21. Ranciere R., Tornell A., Vamvakidis A. New Index of Currency Mismatch and Systemic Risk. [Электронный ресурс] / IMF Working Paper. November 2010. Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10263.pdf.
22. Update of Group of Global Systemically Important Banks (G-SIBs). 1 November 2012 [Электронный ресурс] / FSB. Режим доступа: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_121031ac.pdf?page_moved=1.
23. World Economic Outlook. October 2008. Financial Stress, Downturns and Recoveries [Электронный ресурс] / IMF. Режим доступа: https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/pdf/text.pdf.
24. World Economic Outlook. April 2009. How Linkages Fuel the Fire: the transmission of financial stress from advanced to emerging economies [Электронный ресурс] / IMF. Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/index.htm.
25. 2013 Update of Group of Global Systemically Important Banks (G-SIBs) [Электронный ресурс] / FSB. Режим доступа: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_131111.htm.
26. 2014 Update of List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs) [Электронный ресурс] / FSB. Режим доступа: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_141106b.pdf.
27. 2014 Update of List of Global Systemically Important Insurers (G-SIIs) [Электронный ресурс] / FSB. Режим доступа: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141106a.pdf.

УДК 336.131, 336.143

***Ключевые слова:***
*долгосрочный прогноз,*
*долгосрочное бюджетное планирование,*
*региональные бюджеты,*
*региональная бюджетная политика*

***И. Ю. Арлашкин,***
*науч. сотр. Центра исследований региональных реформ РАНХиГС*
*(e-mail: igor-arlashkin@mail.ru)*

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

***К. А. Прока,***
*науч. сотр. Центра исследований региональных реформ РАНХиГС*
*(e-mail: proka-ka@ranepa.ru)*

# Формирование бюджетного прогноза на долгосрочный период: региональный аспект

***В мировой практике долгосрочное экономическое и бюджетное прогнозирование являются важными инструментами, которые, не претендуя на высокую точность полученных оценок или прогнозов, позволяют выявить и проанализировать последствия существующих трендов в демографии и развитии экономики, бюджетной сфере, а также оценить долгосрочные последствия реализации тех или иных экономических рисков. Составление долгосрочных бюджетных прогнозов на регулярной основе рекомендовано, в частности, Международным валютным фондом (МВФ) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).***

После утверждения Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, предусматривающие, в частности, обязательность разработки бюджетного прогноза на долгосрочный период, который для Российской Федерации и субъектов Федерации должен составлять 12 лет, а для муниципальных образований — 6 лет[1].

В отношении бюджетов субъектов Российской Федерации долгосрочное бюджетное прогнозирование приобретает особую актуальность в условиях наблюдаемого в настоящее время роста регионального долга на фоне ухудшения общеэкономической ситуации и необходимости исполнения регионами взятых на себя социальных обязательств.

---

[1] *Федеральный закон Российской Федерации от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».*

В декабре прошлого года Министерством финансов Российской Федерации был подготовлен проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период»[2]. В нем, в частности, предусмотрены порядок разработки и утверждения, период действия, а также требования к составу и содержанию долгосрочного бюджетного прогноза Российской Федерации. Вместе с тем в настоящее время отсутствует какой-либо документ рекомендательного характера, содержащий методические указания субъектам Российской Федерации о том, каким образом необходимо осуществлять прогнозирование параметров бюджета и государственного долга на долгосрочный период.

В статье предпринимается попытка частично заполнить этот пробел и разработать рекомендации региональным властям по формированию долгосрочных бюджетных прогнозов и оценке устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации в долгосрочной перспективе. Предлагаемая авторами методика основана на расчете показателя «фискального разрыва», представляющего собой количественную оценку коррекции первичного дефицита бюджета, которую необходимо осуществить в текущем периоде, с тем чтобы сохранить показатель отношения государственного долга к валовому внутреннему (региональному) продукту на неизменном уровне в будущем.

На изменение параметров региональных бюджетов в долгосрочной перспективе оказывают влияние факторы, которые условно можно разделить на демографические и экономические. Поэтому построение долгосрочного прогноза демографического и экономического развития является основой для дальнейшего анализа устойчивости бюджетной системы в долгосрочном периоде.

## ДЕМОГРАФИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Изменение демографической структуры, вызванное процессом старения населения, приводит к более быстрому росту расходных обязательств в сфере здравоохранения и социального обслуживания. В то же время старение населения вызывает снижение его доли в трудоспособном возрасте, в результате чего может происходить замедление темпов роста экономики и вслед за ним — темпов роста бюджетных доходов.

В настоящий момент существует прогноз численности и структуры населения для каждого субъекта Российской Федерации до 2030 г., подготовленный Росстатом[3]. Между тем оценка бюджетной устойчивости в долгосрочной перспективе может потребовать прогнозирования основных показателей, в т. ч. и демографических, на более длительный период, выходящий за пределы 2030 г.[4] Для получения таких прогнозов необходимо сформулировать предпосылки в отношении того, как будут изменяться такие показатели, как суммарный коэффициент рождаемости, ожидаемая продолжительность жизни при рождении и коэффициент миграционного прироста.

**Суммарный коэффициент рождаемости (СКР).** Этот коэффициент характеризует среднее число рождений у одной женщины за всю ее жизнь при условии сохранения текущих уровней рождаемости в каждой возрастной группе женщин репродуктивного возраста независимо от изменений возрастного состава. Прогноз данного коэффициента для каждого субъекта Российской Федерации на период до 2030 г. был осуществлен

---

[2] *Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период» (http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PNPA;n=7744).*

[3] *Предположительная численность населения Российской Федерации (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812).*

[4] *Russian Federation Fiscal Transparency Evaluation / IMF Country Report № 14/134. May 2014. С. 72 (http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14134.pdf).*

Росстатом по трем сценариям: низкий, средний и высокий варианты прогноза[5]. В работе Russia's Fiscal Gap[6] выдвигаются предположения относительно изменения СКР в целом по России после 2030 г. по трем сценариям, аналогичным сценариям Росстата.

Так, в случае низкого варианта прогноза, по оценкам Росстата, после некоторого снижения СКР ниже отметки 1,4 начиная с 2025 г. наметится его медленное восстановление. Авторы статьи Russia's Fiscal Gap в рамках низкого сценария выдвигают предположение о том, что после 2030 г. СКР продолжит расти вплоть до 2100 г. до уровня 1,8.

При высоком сценарии после 2030 г. предполагается линейный рост коэффициента до уровня 2,05 в среднем по России к 2040 г., что при отсутствии иммиграции обеспечит нулевой прирост населения. В дальнейшем показатель сохранится на том же уровне. Средний сценарий предполагает достижение коэффициентом уровня 2,05 только к 2080 г.

При прогнозировании СКР на период после 2030 г. субъекты Российской Федерации могут применять методику линейной экстраполяции на основе имеющихся прогнозных данных по субъекту до 2030 г. В случае, если наблюдается постоянство отношения СКР по субъекту к СКР по России в течение длительного периода времени, эта пропорция может быть применена к линейным трендам по каждому сценарию, описанному в исследовании Russia's Fiscal Gap.

**Показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении.** В прогнозе Росстата по каждому субъекту Российской Федерации показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении рассчитан отдельно для мужчин и для женщин. Сценарные прогнозы показателя после 2030 г. приведены в работе Russia's Fiscal Gap. Так, в рамках низкого сценария авторы данной работы предполагают слабый рост показателя ожидаемой продолжительности жизни при рождении для России в целом в период после 2030 г. — до уровня 75 лет для мужчин и 85 лет для женщин. Средний и высокий сценарии предусматривают, что ожидаемая продолжительность жизни при рождении для мужчин в 2100 г. составит 86 лет, а для женщин — 86 лет (средний) и 95 лет (оптимистичный).

Как и для СКР, при сохранении отношения ожидаемой продолжительности жизни в субъекте Российской Федерации к аналогичному показателю для России на относительно стабильном уровне в течение длительного времени в прошлом эта пропорция может быть применена к трендам по каждому сценарию, прогнозируемому в статье[7]. В случае нестабильности данного показателя экстраполяция ожидаемой продолжительности жизни в регионе после 2030 г. должна производиться с учетом специфики конкретного субъекта.

**Коэффициент миграционного прироста.** Прогноз демографических показателей Росстата до 2030 г. не включает в себя сценарных прогнозов в отношении внутренней миграции. Коэффициент миграционного прироста — один из наиболее трудных для прогнозирования показателей, влияющих на изменение численности населения[8]. В связи с тем, что миграционные потоки могут быть достаточно волатильными, прогнозирование на основе ретроспективных данных может привести к серьезным ошибкам. Поэтому зачастую рекомендуется строить прогнозы в отношении показателей миграции по двум или более сценариям: один сценарий должен быть основан на предположении, что тенденции,

---

[5] *Предположительная численность населения Российской Федерации.*

[6] *Goryunov E., Kazakova M., Kotlikoff L. J. et al. Russia's Fiscal Gap / NBER Working Paper. 2013. № 19608 (http://www.nber.org/papers/w19608).*

[7] *Goryunov E., Kazakova M., Kotlikoff L. J. et al. Russia's Fiscal Gap / NBER Working Paper. 2013. № 19608 (http://www.nber.org/papers/w19608).*

[8] *Methodology of the United Nations Population Estimates and Projections (http://www.un.org/esa/population/publications/WPP2004/WPP2004_Vol3_Final/Chapter6.pdf).*

наблюдавшиеся в прошлом, сохранятся, в то время как другой — включать в себя предпосылки относительно изменения миграционных потоков в будущем. Построение сценариев может быть осуществлено с применением таких инструментов, как выделение линейного тренда или использование средних значений коэффициента миграционного прироста за некоторый период времени. Также рекомендуется производить прогноз, основанный на предположении нулевого чистого миграционного прироста[9].

**Численность и структура населения.** Чтобы продлить демографический прогноз Росстата на период после 2030 г. как в отношении общей численности населения субъектов Российской Федерации, так и по группам, может применяться метод экстраполяции. При этом каждый из трех сценариев должен строиться с учетом предпосылок в отношении приведенных выше показателей.

Один из методов прогнозирования численности и структуры населения — прогнозирование методом передвижки возрастов, применяемое отделом народонаселения ООН. Математический инструментарий, используемый при прогнозировании данным методом, основан на применении матричного метода Лесли и подробно описан в работе[10].

## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Прогнозирование изменения валового регионального продукта (ВРП) — важная задача при оценке бюджетной устойчивости в связи с тем, что данный показатель оказывает непосредственное влияние на отдельные статьи доходов бюджета. Министерство экономического развития Российской Федерации разработало методические рекомендации субъектам Российской Федерации по прогнозированию ВРП на краткосрочную и среднесрочную перспективу[11]. В рекомендациях описано два возможных варианта прогнозирования: на основе прогнозных значений индекса-дефлятора ВРП и индекса физического объема ВРП методом конечного продукта.

Построение долгосрочного прогноза реального ВРП может осуществляться на основе предпосылок в отношении двух показателей, таких как численность населения в трудоспособном возрасте и производительность труда.

**Численность населения в трудоспособном возрасте.** Прогноз численности населения в трудоспособном возрасте до 2030 г. для каждого субъекта Российской Федерации был осуществлен Росстатом по трем сценариям: низкий, средний и высокий. Для прогнозирования данного показателя на период после 2030 г. может применяться метод передвижки возрастов, используемый Отделом народонаселения ООН[12].

**Производительность труда.** На рост производительности труда оказывает влияние множество факторов, среди которых изменение капиталоемкости экономики, структуры рабочей силы и т. д. На практике рост производительности труда достаточно трудно спрогнозировать на длительный период времени в связи с его неустойчивостью и трудностями оценки и интерпретации факторов, оказывающих на него влияние[13]. В связи с этим при построении долгосрочных прогнозов данного показателя отдельные страны исходят из

---

[9] *Preparing Migration Data for Subnational Population Projections (http://www.un.org/esa/population/pubsarchive/migration_publications/UN_1962_MigrationData.pdf).*

[10] *Raftery A., Alkema L., Gerland P. Bayesian Population Projections for the United Nations / Institute of Mathematical Statistics in Statistical Science. 2014. Vol. 29. № 1 (http://arxiv.org/pdf/1405.4708.pdf).*

[11] *Методические рекомендации по заполнению формы и к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (форма 2П).*

[12] *The Cohort Component Method for Making Population Projections (http://www.un.org/esa/population/techcoop/PopProj/module1/chapter2.pdf).*

[13] *Australia to 2050: future challenges. Ch. 2 / Commonwealth of Australia 2010 (http://archive.treasury.gov.au/igr/igr2010/report/pdf/IGR_2010.pdf).*

предположения, что в долгосрочной перспективе темпы роста производительности труда будут равны средним темпам роста данного показателя за относительно длительный период времени в прошлом (как правило, 30 лет). Субъекты Российской Федерации также могут производить расчеты прогнозных значений темпов роста производительности труда на основе рассчитанных средних значений данного показателя за предыдущий период времени.

**Валовой региональный продукт.** На основе полученных прогнозных значений численности трудоспособного населения и производительности труда в отдельном субъекте Российской Федерации можно произвести прогноз того, как будет изменяться ВРП после 2030 г. путем перемножения данных показателей в каждый период времени.

## БЮДЖЕТНЫЕ ПАРАМЕТРЫ

### Доходы

**Налоговые и неналоговые доходы.** Большинство стран при построении прогнозов относительно изменения налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты разных уровней бюджетной системы в долгосрочной перспективе исходят из предположения о постоянстве отношения доходов бюджета к ВВП/ВРП. При построении долгосрочных прогнозов доходов бюджета субъекты Российской Федерации могут исходить из аналогичной предпосылки.

Исключения могут составлять те регионы, доходы бюджетов которых (в частности, в части налога на прибыль) во многом обеспечиваются за счет налогообложения предприятий нефтегазового и металлургического секторов. При прогнозе налоговых поступлений в бюджеты таких субъектов должны приниматься в расчет предпосылки об изменении объемов добычи соответствующих ресурсов в регионе в будущем. При этом прогнозные значения общего объема доходов субъекта Российской Федерации от налогообложения нефтегазового сектора могут представлять собой фиксированную пропорцию от стоимости добытых ресурсов. Данная пропорция может быть получена на основе анализа ретроспективных данных. Прогнозирование прочих доходов добывающих регионов может быть основано на предпосылке постоянства их доли в валовом региональном продукте.

**Трансферты из федерального бюджета** включают дотации (на выравнивание бюджетной обеспеченности и на сбалансированность), субсидии и субвенции.

1. При прогнозировании объема **дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности** субъектов Российской Федерации можно основываться на предпосылке сохранения в будущем отношения общего объема указанных дотаций к ВВП на уровне, прогнозируемом на последние годы действия государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»[14].

При этом методология расчета прогнозных значений дотаций на выравнивание, получаемых каждым конкретным регионом, будет разной:

— регионам, в которых темпы роста ВРП на душу населения в целом совпадают с темпами роста ВВП России на душу населения, следует исходить из того, что их доля в общем объеме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в долгосрочной перспективе сохранится на текущем уровне;

---

[14] *Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации”».*

— регионам, в которых динамика роста ВРП на душу населения отличается от динамики роста ВВП Российской Федерации на душу населения, необходимо корректировать индекс налогового потенциала (ИНП). Корректировка ИНП может быть произведена путем его умножения на отношение темпов роста ВРП на душу населения в регионе к темпам роста ВВП России на душу населения накопленным итогом. Скорректированный ИНП затем можно применять в формуле распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

2. При построении прогноза **дотаций на сбалансированность**, получаемых субъектом Российской Федерации, можно исходить из предпосылки, что доля общего объема дотаций на сбалансированность из федерального бюджета в ВВП Российской Федерации в будущем также сохранится на уровне, соответствующем параметрам последних лет действия государственной программы[15]. В качестве доли региона в общем объеме дотаций на сбалансированность может использоваться ее среднее значение за относительно длительный период времени. Наиболее распространенным является период 40–50 лет[16]. Также может быть рассмотрен сценарий, предполагающий отсутствие дотаций на сбалансированность.

3. В **субсидиях** субъектам Российской Федерации из федерального бюджета большую долю (29 % в 2013 г.) составляют субсидии на развитие сельского хозяйства. В связи с низкой волатильностью такого рода субсидий при построении прогноза на длительный промежуток времени можно исходить из предпосылки сохранения доли указанной части субсидии в ВВП Российской Федерации на текущем уровне. Прогнозные оценки объема получаемых субсидий на развитие сельского хозяйства каждым конкретным регионом могут основываться на предположении, что доля субъекта Российской Федерации в общем объеме субсидий на развитие сельского хозяйства не изменится. При прогнозировании объема прочих субсидий представляется целесообразным исходить из предпосылки их сокращения в будущем.

4. В общем объеме **субвенций**, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, основная доля (более 55 % в 2013 г.) приходится на две категории: субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и субвенции на выплату пособий по безработице. Прогнозирование доходов бюджета субъекта Российской Федерации от таких видов субвенций может производиться на основе прогноза соответствующих расходов региональных бюджетов (методология описана далее). При этом необходимо принимать во внимание тот факт, что данные виды расходов могут частично финансироваться за счет собственных средств субъекта Российской Федерации. Очевидно, что на покрытие расходов, финансируемых за счет собственных средств субъекта Российской Федерации, субвенции из федерального бюджета не предусматриваются, в связи с чем их необходимо исключить из расчета региональных доходов от субвенций.

Прогноз объема прочих субвенций, выделяемых федеральным бюджетом, может быть основан на предпосылке сохранения их доли в ВВП на текущем уровне. При этом можно предположить, что доля региона в общем объеме субвенций будет изменяться пропорционально изменению доли населения субъекта Российской Федерации в общей численности населения России, а также численности соответствующих категорий населения.

---

[15] *Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации”».*

[16] *Шахова Г. Я. Современные тенденции в методологии бюджетного прогнозирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.*

### Расходы

**Здравоохранение.** В структуре расходов субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения существенную долю занимают расходы на уплату страховых взносов за неработающее население. В Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 354-ФЗ[17] определена методика расчета страхового взноса на одного неработающего гражданина. Согласно данной методике, тариф страхового взноса на обязательное медицинское страхование в субъекте Российской Федерации рассчитывается как произведение тарифа, установленного на уровне 18 864,6 руб., коэффициента дифференциации, определенного для каждого субъекта Российской Федерации, и коэффициента удорожания медицинских услуг. В связи с этим общая сумма расходов бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование оплаты медицинских услуг неработающему населению может быть получена путем перемножения страхового взноса и численности неработающего населения.

Для получения прогнозных значений расходов бюджета субъекта Российской Федерации на медицинское страхование неработающего населения необходимо исходить из некоторых предпосылок. Во-первых, можно предположить, что удорожание медицинских услуг будет происходить в соответствии с уровнем инфляции. Во-вторых, фактические взносы субъекта Российской Федерации на медицинское страхование неработающего населения, как правило, отличаются от рассчитанной по приведенной выше формуле суммы расходов. Для регионов, в которых соответствующая пропорция незначительно превышает единицу, в будущем предполагается ее сохранение на том же уровне. Регионам, где превышение является существенным, необходимо самостоятельно решать, будет ли существующая пропорция сохраняться или изменяться в ту или иную сторону. Для регионов, в которых в настоящий момент пропорция составляет меньше единицы, предполагается ее доведение и сохранение на уровне единицы в будущем.

При прогнозировании доли в ВРП остальных расходов на здравоохранение, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, можно исходить из предположения, что ее изменение будет характеризоваться динамикой численности населения и изменением его структуры.

**Образование.** При прогнозировании расходов на образование на длительный период можно предполагать их зависимость от темпов роста номинального ВВП, а также от изменения численности населения в возрасте от 1 до 17 лет. Данная методика применяется в Канаде при построении долгосрочных прогнозов расходов на образование консолидированных бюджетов провинций и территорий[18].

Прогноз расходов на образование на период до 2018 г. должен учитывать обязательства субъектов Российской Федерации по исполнению Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Так, прогнозные значения расходов на выплату заработной платы работникам в сфере образования могут быть получены путем перемножения прогнозной численности работников в сфере образования, прогнозной средней заработной платы в регионе и установленных Распоряжением Правительства РФ от 30.04.2014 № 722-р нормативов отношения заработной платы в сфере образования к средней заработной плате по региону. Прогноз численности работников в сфере образования может основываться на предпосылке постоянства их отношения к численности населения в возрасте до 17 лет.

---

[17] *Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».*

[18] *Canada Fiscal Sustainability Report 2013 (http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2013.pdf).*

**Социальное обслуживание.** При построении прогноза расходов субъекта Российской Федерации на социальное обслуживание населения может применяться методология, разработанная Европейской комиссией[19]. Она основывается на предпосылках в отношении нескольких показателей, среди которых будущая численность населения в пожилом возрасте, будущая численность населения, нуждающегося в услугах социального обслуживания, и удорожание услуг социального обслуживания. При построении прогнозов расходов на социальное обслуживание населения Европейской комиссией применяется сценарный подход.

«Демографический сценарий» (*demographic scenario*) основан на предположении, что доля численности населения, нуждающегося в социальном обслуживании, в общей численности населения для каждой возрастной группы в будущем останется неизменной. Поэтому по мере увеличения продолжительности жизни численность населения, пользующегося услугами социального обслуживания, будет расти. Кроме этого, предполагается, что удорожание услуг социального обслуживания будет происходить в соответствии с темпами роста ВВП на душу населения.

Сценарий «высокой ожидаемой продолжительности жизни» (*high life expectancy scenario*) предполагает, что при увеличении ожидаемой продолжительности жизни дополнительные годы жизни будут характеризоваться отсутствием нуждаемости в услугах социального обслуживания. Иными словами, показатель доли населения, нуждающегося в услугах социального обслуживания, в общей численности населения для каждой возрастной группы сдвигается по мере увеличения ожидаемой продолжительности жизни[20].

Аналогично прогнозу расходов на образование, прогноз расходов на социальное обслуживание на период до 2018 г. должен учитывать обязательства субъектов Российской Федерации по исполнению Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Прогноз расходов на выплату заработной платы социальным работникам может быть получен путем перемножения прогнозной численности социальных работников, прогнозной средней заработной платы в регионе и установленных Минтруда России нормативов отношения заработной платы социальных работников к средней заработной плате по региону[21]. Прогноз численности социальных работников может основываться на предпосылке постоянства их отношения к численности населения, получающего услуги социального обслуживания.

**Поддержка экономики.** Долгосрочный прогноз расходов бюджета субъекта Российской Федерации может предполагать сохранение доли таких расходов в ВРП.

**Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ).** При прогнозировании расходов бюджета субъекта Российской Федерации на ЖКХ можно исходить либо из предположения сохранения их доли в ВРП или в общей структуре расходов, либо, в случае субсидирования платежей населения за жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ), их постепенное сокращение.

**Выплата пособий по безработице.** При прогнозировании расходов бюджета субъекта Российской Федерации на выплату пособий по безработице может применяться методология, разработанная Европейской комиссией[22], включающая усреднение удельных

---

[19] *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2010–2060) / European Commission, 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf).*

[20] *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2010–2060). P. 196 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf).*

[21] *Приказ Министерства труда РФ от 30.04.2014 № 282 «О плане мероприятий ("дорожной карты") "Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)"».*

[22] *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2010–2060).*

расходов на выплату пособий по безработице в базовый период времени за три последних года (в российских условиях — с учетом инфляции), а также предпосылки в отношении изменения уровня безработицы в будущем. При этом предполагается постоянство доли получателей пособий по безработице в общей численности безработных и продолжительности периода безработицы.

**Предоставление социальной поддержки по оплате ЖКУ отдельным категориям граждан.** Среди получателей льгот на оплату ЖКУ большая доля приходится на инвалидов и ветеранов труда. В связи с этим расходы бюджета субъекта Российской Федерации на оказание такой поддержки будут определяться динамикой численности соответствующих категорий населения и удорожанием ЖКУ. При этом стоит ожидать, что по мере увеличения продолжительности жизни и старения населения доля инвалидов в общей численности населения, вероятнее всего, будет расти. Чтобы учесть влияние данного фактора, необходимо использовать данные о доли инвалидов в общей численности населения по отдельным возрастным группам. Расчеты могут строиться по тем же сценариям, по которым были представлены рекомендации в рамках прогноза расходов на социальное обслуживание.

**Прочие социальные пособия.** В отношении прочих социальных пособий можно предположить, что в долгосрочной перспективе они будут изменяться под воздействием изменения численности населения и инфляции.

**Прочие расходы бюджета субъекта Российской Федерации.** При прогнозировании прочих расходов бюджета субъекта Российской Федерации можно исходить из предпосылки постоянства их доли в ВРП или в общей структуре расходов в долгосрочной перспективе.

## СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА

Прогнозные значения первичного профицита или дефицита бюджета субъекта Российской Федерации могут быть получены как разница между прогнозными значениями доходов и расходов регионального бюджета, за исключением расходов на обслуживание государственного долга.

### Обслуживание государственного долга

Для построения прогноза расходов на обслуживание государственного долга необходимо опираться на предпосылки относительно изменения процентной ставки в будущем. В работе Russia's Fiscal Gap выдвигается предположение, что реальная процентная ставка в долгосрочной перспективе будет оставаться неизменной на уровне 3 %, что согласуется со средним уровнем прогнозных значений реальной процентной ставки по странам ОЭСР[23], которые составляют от 2 до 4 %.

Прогноз значений ставки, по которой субъект Российской Федерации будет обслуживать региональный долг, может быть рассчитан на основе значений реальной процентной ставки для обслуживания федерального госдолга. Для этого рассчитывается среднее отклонение реальной ставки заимствований на региональном уровне от реальной ставки заимствований на федеральном уровне за относительно длительный период времени (не менее десяти лет), которое затем складывается с прогнозными значениями реальной ставки федеральных заимствований. Полученное значение процентной ставки затем должно быть скорректировано с учетом изменения уровня инфляции. А ее произведение на уровень регионального долга дает искомый объем расходов на обслуживание госдолга регионов.

---

[23] *Long-term growth scenarios / OECD, 2013 (http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2012)77&docLanguage=En).*

### Объем государственного долга

Объем регионального долга на конец рассматриваемого финансового года рассчитывается как сумма долга на начало года, первичного дефицита в соответствующем году и расходов на его обслуживание.

### Оценка фискального разрыва

Основным результатом построения бюджетного прогноза на долгосрочный период должно стать получение величины фискального разрыва. Эта величина представляет собой разницу между приведенными стоимостями будущих расходов и доходов бюджета и показывает количественную оценку изменений, которые необходимо применить в отношении текущих параметров бюджета, чтобы обеспечить заданный (желаемый) уровень долговой нагрузки к определенному моменту времени. Изменения могут принимать форму повышения доходов, сокращения расходов (за исключением расходов по обслуживанию долга) или комбинацию этих мер. Если при положительном значении фискального разрыва меры по корректировке бюджетной политики будут откладываться, то это приведет к неконтролируемому росту долга и трудностям финансирования расходных обязательств.

Показатель фискального разрыва может быть рассчитан как на конечном, так и на бесконечном периоде времени. Для оценки устойчивости региональной политики интерес представляет расчет фискального разрыва на конечном интервале, который может составлять от 30 до 50 лет.

На конечном интервале времени формула расчета фискального разрыва принимает следующий вид:

$$\Delta = \frac{D_t - \prod_{i=1}^{k}\left(\frac{1}{1+i_{t+i}}\right) d^* \bar{Y}_{t+k} - \sum_{i=1}^{k}\prod_{j=1}^{i}\left(\frac{1}{1+i_{t+j}}\right) PB_{t+i}}{\sum_{i=1}^{k}\prod_{j=1}^{i}\left(\frac{1}{1+i_{t+j}}\right) \bar{Y}_{t+i}},$$

где $D$ — уровень долга, $i$ — процентная ставка обслуживания долга, $d^*$ — отношение долга к ВВП на конец периода (как правило, в качестве этого значения принимается текущее отношение долга к ВВП или то значение, которое государство/регион хочет достичь на конец периода), $PB$ — значение первичного дефицита/профицита бюджета, $\bar{Y}$ — прогнозные значения ВВП[24].

Положительное значение фискального разрыва отражает то, на сколько (в процентах от ВВП) необходимо ежегодно сокращать дефицит бюджета, чтобы обеспечить сохранение уровня долга на текущем уровне. Отрицательное значение фискального разрыва показывает возможности для ежегодного увеличения расходов или сокращения доходов бюджета.

### Анализ чувствительности

Важным моментом при построении долгосрочного бюджетного прогноза и оценки бюджетной устойчивости является проведение анализа чувствительности полученных результатов к изменениям тех или иных параметров, использованных в расчетах. Если незначительные изменения исходных параметров приводят к существенным или не поддающимся

[24] *Canada Fiscal Sustainability Report 2013. P. 43 (http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2013.pdf.).*

интерпретации изменениям показателя фискального разрыва, то это говорит о ненадежности результатов используемой модели. В то же время, если корректировка предпосылок приводит к предсказуемому изменению расчетного показателя фискального разрыва, которое можно аргументированно объяснить, то предлагаемая модель может применяться для оценки бюджетной устойчивости субъекта Российской Федерации.

Анализ чувствительности может быть основан на внесении корректировок в демографический и экономический варианты прогнозов.

Для оценки чувствительности результатов на изменение предпосылок в отношении **демографического развития** можно произвести прогноз на основе двух других альтернативных сценариев, предполагающих более благоприятные и менее благоприятные варианты демографического развития по сравнению с базовым сценарием.

В рамках сценария, предполагающего менее благоприятный для бюджетной системы вариант демографического развития, можно основываться на предпосылках более низкого, чем в базовом сценарии, суммарного коэффициента рождаемости, более высокого уровня ожидаемой продолжительности жизни и более низких темпов миграционного прироста. Прогноз, основанный на данных предпосылках, должен привести к увеличению показателя фискального разрыва в связи с тем, что в рамках такого сценария расходы бюджета будут расти быстрее, чем в рамках базового сценария.

Напротив, более благоприятный по сравнению с базовым вариант демографического развития, предполагающий более высокие показатели суммарного коэффициента рождаемости, менее высокие уровни ожидаемой продолжительности жизни и более высокие темпы миграционного прироста, должен привести к снижению показателя фискального разрыва в связи с сокращением расходов, зависящих от демографических факторов.

Для оценки чувствительности полученных результатов на изменение **экономических показателей** можно произвести построение долгосрочного бюджетного прогноза, основываясь на предпосылках более (менее) высоких темпов экономического роста и более (менее) высоких процентных ставок обслуживания регионального долга. Прогноз на основе сценариев, предполагающих более высокие темпы роста экономики или менее высокие ставки обслуживания регионального долга, должен привести к снижению показателя фискального разрыва. Напротив, менее высокие темпы роста ВРП или более высокие процентные ставки приведут к еще большему увеличению показателя фискального разрыва для субъекта Российской Федерации.

Анализ чувствительности может быть произведен и по другим параметрам, включенным в модель с тем, чтобы оценить, какие факторы оказывают наибольшее влияние на показатель фискального разрыва.

Таким образом, долгосрочное бюджетное прогнозирование является важным инструментом стратегического бюджетного планирования, позволяющим оценить устойчивость бюджетной системы в долгосрочной перспективе при предположении сохранения основных характеристик бюджетно-налоговой политики в будущем в условиях изменения ключевых демографических, микро- и макроэкономических параметров. Если сохранение действующей бюджетно-налоговой политики позволит обеспечить достаточный уровень доходов региональных бюджетов и избежать неконтролируемого наращивания дефицита бюджета и государственного долга, то такая политика может быть охарактеризована как устойчивая. В противном случае это будет означать, что бюджетная устойчивость отсутствует, и в будущем потребуется коррекция текущего фискального режима.

## *Библиография*


1. Федеральный закон Российской Федерации от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».
2. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».
3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
4. Приказ Министерства труда РФ от 30.04.2014 № 282 «О плане мероприятий («дорожной карты») “Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)”».
5. Методические рекомендации по заполнению формы и к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (форма 2П).
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».
7. Шахова Г. Я. Современные тенденции в методологии бюджетного прогнозирования. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.
8. Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период» [Электронный ресурс] / «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PNPA;n=7744.
9. Предположительная численность населения Российской Федерации. [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812.
10. Australia to 2050: future challenges [Электронный ресурс] / Australian Government the Treasury. Режим доступа: http://archive.treasury.gov.au/igr/igr2010/report/pdf/IGR_2010.pdf.
11. Canada Fiscal Sustainability Report 2013 [Электронный ресурс] / The Parliamentary Budget Officer. Режим доступа: http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2013.pdf.
12. Goryunov E., Kazakova M., Kotlikoff L. J. et al. Russia’s Fiscal Gap [Электронный ресурс] / The National Bureau of Economic Research. Режим доступа: http://www.nber.org/papers/w19608.
13. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2010–2060) [Электронный ресурс] / European Commission. Режим доступа: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf.
14. Long-term Growth Scenarios [Электронный ресурс] / OECD 2013. Режим доступа: http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2012)77&docLanguage=En.
15. Methodology of the United Nations Population Estimates and Projections [Электронный ресурс] / DESA. Режим доступа: http://www.un.org/esa/population/publications/WPP2004/WPP2004_Vol3_Final/Chapter6.pdf.
16. Preparing Migration Data for Subnational Population Projections [Электронный ресурс] / DESA. Режим доступа: http://www.un.org/esa/population/pubsarchive/migration_publications/UN_1962_MigrationData.pdf.
17. Russian Federation. Fiscal Transparency Evaluation. May 2014 [Электронный ресурс] / IMF Country Report № 14/134. Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14134.pdf.
18. Raftery A. Bayesian Population Projections for the United Nations [Электронный ресурс] / Cornell University Library. Режим доступа: http://arxiv.org/pdf/1405.4708.pdf.
19. The Benefits of Long-term Fiscal Projections [Электронный ресурс] / OECD Policy Brief. 2009. Режим доступа: http://78.41.128.130/dataoecd/40/26/43836144.pdf.
20. The Cohort Component Method for Making Population Projections [Электронный ресурс] / DESA. Режим доступа: http://www.un.org/esa/population/techcoop/PopProj/module1/chapter2.pdf.

УДК 336.22

***Ключевые слова**:*
*налогообложение доходов физических лиц, реализация активов, наследование, дарение, материальная выгода*

***Т. А. Малинина**,*
*зав. лабораторией налоговой политики Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара, ст. науч. сотр. Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (e-mail: Malinina@iep.ru)*

***В. В. Громов**, к. э. н.,*
*ст. науч. сотр. Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (e-mail: Gromov@ranepa.ru)*

# Совершенствование налогообложения доходов физических лиц от реализации активов, полученных на безвозмездной основе или с частичной оплатой

***При определении налоговой базы по доходам от реализации активов, ранее полученных физическим лицом на безвозмездной основе (в порядке наследования или дарения) или с частичной оплатой, в т. ч. приобретенных с материальной выгодой, встает вопрос: какие расходы могут уменьшать доходы от реализации? Этот вопрос так или иначе урегулирован российским налоговым законодательством только для ценных бумаг. Если речь идет об иных активах, налоговая база формируется без учета конкретных расходов, связанных с приобретением реализуемого актива, что нарушает нейтральность налогообложения.***

По общему правилу для целей налогообложения полученные при реализации актива доходы уменьшаются на сумму, которая была уплачена за его приобретение. Применение этого правила не требует дополнительного регулирования в налоговом законодательстве, пока приобретает и реализует актив одно и то же лицо, а при переходе актива в собственность реализующего его лица не подлежат уплате никакие налоги. Однако продавец актива не всегда ранее выступал его покупателем, а в налоговой системе могут присутствовать налоги на наследование и дарение (в т. ч. в форме налога на доходы физических лиц), а также налогообложение доходов в виде материальной выгоды. Для указанных случаев необходимы либо специальные положения налогового законодательства, либо закрепленные в нем универсальные правила определения стоимости активов, принимаемой для целей налогообложения, включая ее изменение при разных обстоятельствах.

Если универсальных правил в налоговом законодательстве нет, а специальные положения учитывают не все встречающиеся на практике ситуации, может иметь место ненейтральное налогообложение доходов от реализации активов, полученных безвозмездно или с частичной оплатой. Кроме того, такое положение отрицательно сказывается на эффективности налоговой системы.

В общем случае нейтральность означает наименьшее возможное искажающее воздействие налогов на решения налогоплательщиков. Если налоговым законодательством созданы условия, когда налоговая база определяется по-разному для одних и тех же по своей сути доходов в зависимости от вида актива, вида деятельности налогоплательщика и/или иных факторов, в частности, формы (оформления) и обстоятельств совершения операции, не меняющих ее содержание, у налогоплательщиков возникают дополнительные, связанные с налогами аргументы, что может искажать их экономические решения. Так, применительно к рассматриваемой ситуации можно говорить о том, что инвестиции физических лиц в активы, отличные от ценных бумаг, могут дестимулироваться в связи с тем, что специальные нормы налогового законодательства касаются только ценных бумаг.

Эффективность налоговой системы означает сбор налогов с наименьшими возможными издержками. Неопределенность налогового законодательства затрудняет как его исполнение, что выражается, в частности, в необходимости направлять запросы в налоговые органы или в финансовое ведомство, так и администрирование — Минфин России и ФНС России проводят огромную работу, формируя аргументированную позицию и выпуская разъяснения в спорных ситуациях. Вместе с тем письма финансового и налогового ведомств не имеют статуса нормативно-правовых актов. Таким образом, неопределенность полностью не устраняется. Связанные с этим дополнительные издержки снижают эффективность налогообложения.

Вместе с тем следует обратить особое внимание на практические вопросы налогообложения доходов физических лиц от реализации активов, приобретенных на безвозмездной основе или с частичной оплатой. Этот аспект проблемы является пока недостаточно исследованным. Ниже предпринята попытка детального анализа применимых положений Налогового кодекса РФ, а также разъяснений Минфина России и ФНС России, которые, по сути, призваны заполнить существующие пробелы законодательного регулирования в указанной части.

## РЕАЛИЗАЦИЯ АКТИВОВ, ПРИОБРЕТЕННЫХ В ПОРЯДКЕ НАСЛЕДОВАНИЯ ИЛИ ДАРЕНИЯ

Наследование и дарение служат условием получения актива, которое не сопровождается осуществлением со стороны наследника или одаряемого лица расходов на приобретение этого актива, то есть не требует от него вложения средств, за исключением налога, обязательство по уплате которого может возникать в связи с получением наследства или дара[1]. Исходя из этого, встает вопрос о порядке определения стоимости унаследованных и полученных в дар активов, которая при их последующей реализации принимается для целей налогообложения в расходы. В частности, уменьшается ли налоговая база на сумму расходов, ранее осуществленных наследодателем или дарителем на приобретение актива,

[1] *Налоговые обязательства могут возникать как у лиц, которые получают активы (наследники и одаряемые), так и у передающей стороны. Когда речь идет о наследовании, передающая сторона в силу естественных причин не может выступать налогоплательщиком, однако на практике встречается такая организация налога на наследование, когда он уплачивается за счет оставленного наследодателем имущества до передачи его наследникам (estate tax). См.: Шкребела Е. Налогообложение наследования и дарений / Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды № 67Р. Том 2. М.: ИЭПП, 2003.*

реализуемого наследником или одаряемым, а также на сумму налога, уплаченного при наследовании и дарении, если соответствующее обязательство возникло.

В Налоговом кодексе РФ порядок определения налоговой базы по доходам от реализации в случаях, когда активы были ранее получены физическим лицом в порядке наследования или дарения, установлен только для ценных бумаг (ст. 214.1). Для других активов — недвижимости, движимых вещей и имущественных прав, включая доли участия в капитале, — ситуация остается неурегулированной.

В части реализуемых ценных бумаг законодатель разделил ситуацию на два возможных варианта в зависимости от того, уплачивал ли наследник или одаряемый налог при получении ценных бумаг в порядке наследования или дарения. Согласно абз. 10 п. 13 ст. 214.1 НК РФ, если физическое лицо при получении ценных бумаг в порядке наследования или дарения налог на доходы не уплачивало на основании положений ст. 217 НК РФ, то при их продаже доходы от реализации могут быть уменьшены на сумму документально подтвержденных расходов, произведенных в свое время наследодателем или дарителем на приобретение этих ценных бумаг.

При этом следует отметить, что в соответствии с п. 18 ст. 217 НК РФ доходы, получаемые физическим лицом в связи с наследованием, налогообложению не подлежат. Какие-либо исключения для отдельных категорий лиц, участвующих в передаче актива по наследству, Кодексом не предусмотрены. Это значит, что в отношении ценных бумаг, полученных по наследству, наследник никогда не приобретает обязательство уплатить налог на доходы (хотя в норме, содержащейся в абз. 9 п. 13 ст. 214.1 НК РФ, данная возможность предусмотрена, что целесообразно для обеспечения согласованности норм в случае изменения порядка налогообложения доходов, получаемых в виде наследуемых активов) и потому всегда будет вычитать из доходов от реализации этих ценных бумаг документально подтвержденные расходы наследодателя, понесенные в свое время на их приобретение. Данный порядок отражает преемственность стоимости актива с учетом того, что смена собственника не влечет возникновения налоговых обязательств ни у одной из сторон, т. е. по сути не является событием в налоговых целях. Наследник принимает расходы наследодателя, исходя из того, что переход права собственности не имел налоговых последствий по налогу на доходы физических лиц в любых его формах (от прироста капитала, на наследование).

Согласно п. 18.1 ст. 217 НК РФ доходы, получаемые физическим лицом в связи с дарением, также включены в перечень не облагаемых налогом на доходы физических лиц. Однако в отличие от наследования законодатель сделал ряд исключений в отношении даримых активов. Недвижимое имущество, транспортные средства, акции, доли и паи — это те виды активов, при получении которых у одаряемого возникает обязанность по уплате налога на доходы физических лиц, но только если даритель не является членом его семьи или близким родственником. Если является, то любой полученный в дар актив не включается в налоговую базу.

Таким образом, налог при наследовании ценных бумаг физическим лицом не платится никогда, а при получении в дар — платится, только когда даритель не связан с одаряемым семейными или родственными отношениями. В этом случае доходы от реализации ценных бумаг, полученных в порядке дарения, надо уменьшать не на величину первоначальных вложений дарителя в эти ценные бумаги, а на ту их стоимость, с которой был исчислен и уплачен налог на доходы физических лиц при получении в порядке дарения, а также на сумму самого налога. Вместе с суммой уплаченного налога эта стоимость приравнивается к расходам на приобретение ценных бумаг, что установлено абз. 9 п. 13 ст. 214.1 НК РФ.

Вместе с тем НК РФ не содержит порядка определения стоимости, с которой должен исчисляться и уплачиваться налог на доходы физических лиц при получении в дар ценных

бумаг. Данный законодательный пробел характерен и для остальных объектов гражданских прав, включая недвижимость, транспортные средства и доли участия в капитале: в российском налоговом законодательстве правила исчисления налога на доходы физических лиц при наследовании и дарении отсутствуют как таковые. На эту проблему (в части недвижимого имущества) прямо указала ФНС России в письме от 16 ноября 2012 г. № ЕД-4-3/19352@.

По мнению Министерства финансов РФ, в рассматриваемой ситуации налоговая база должна определяться «исходя из существующих на дату дарения цен на такое же или аналогичное имущество и имущественные права», т. е. на основе рыночной стоимости активов[2]. Обосновывается это тем, что полученный в порядке дарения актив является доходом в натуральной форме, а такие доходы физических лиц согласно действующим правилам оцениваются по рыночным ценам[3]. Представляется, что во избежание налоговых рисков данный подход целесообразно закрепить в Налоговом кодексе.

Для активов, отличных от ценных бумаг, правил, аналогичных рассмотренным выше закрепленным в ст. 214.1 НК РФ, не предусмотрено, то есть в налоговом законодательстве отсутствует порядок определения стоимости, которую физическое лицо могло бы учесть в качестве расходов при последующей реализации активов, полученных в порядке наследования или дарения. При этом по общему правилу расходы на приобретение имущества и имущественных прав уменьшают доходы от реализации в соответствии со ст. 220 НК РФ, которой установлены, в частности, фиксированные суммы имущественных налоговых вычетов.

В результате из-за отсутствия необходимых законодательных норм нарушается связь расходов, относящихся к приобретению актива, с доходами от его реализации. Эти элементы налоговой базы оказываются разделенными между разными лицами, а норм, которые должны их соединить, в гл. 23 НК РФ нет. По этой причине можно поставить под сомнение возможность для наследника и одаряемого уменьшать доходы от продажи ранее полученных по наследству или в дар активов на какие-либо суммы, кроме фиксированных сумм имущественных налоговых вычетов (1 млн руб. для недвижимости, 250 тыс. руб. — для иного имущества), причем независимо от того, уплачивал ли одаряемый налог при получении дара. Значит, налоговой базой может стать вся величина дохода за вычетом указанных фиксированных сумм, а расходы наследодателя или дарителя на приобретение переданных в порядке наследования или дарения активов остаться неучтенными. Нельзя учесть и стоимость актива, с которой был уплачен налог при его получении в порядке дарения, а также расходы одаряемого в виде сумм такого налога. Для решения указанных проблем требуются нормы, аналогичные тем, что уже предусмотрены в Налоговом кодексе для ценных бумаг.

## РЕАЛИЗАЦИЯ АКТИВОВ, ПРИОБРЕТЕННЫХ С МАТЕРИАЛЬНОЙ ВЫГОДОЙ

Отдельного внимания заслуживает ситуация, когда реализуются активы, ранее приобретенные физическим лицом по цене ниже рыночной. Именно это условие может квалифицироваться как источник образования дохода в виде материальной выгоды (ст. 210 НК РФ). Доход признается исходя из тех сумм, которые остаются «в кармане»

---

[2] *См., напр., письма Минфина России от 6 апреля 2007 г. № 03-04-07-01/48, от 27 августа 2012 г. № 03-04-08/8-278, от 21 ноября 2013 г. № 03-04-05/50286.*

[3] *Отметим, что оценка передаваемых в порядке наследования или дарения активов для целей налогообложения по рыночной стоимости является превалирующим подходом в странах, налоговая система которых предусматривает уплату налога при получении актива по наследству и/или в дар (см., напр.: Шкребела Е. Налогообложение наследования и дарений / Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды № 67Р. Том 2. М.: ИЭПП, 2003. С. 533). В частности, такой подход применяется в Канаде, Великобритании, США.*

налогоплательщика в связи с тем, что он платит меньше по сравнению с остальными участниками рынка[4]. В сфере операций купли-продажи к источникам образования материальной выгоды относятся операции по приобретению товаров (работ, услуг) у взаимозависимых лиц (подп. 2 п. 1 ст. 212 НК РФ), а также по приобретению ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок (подп. 3 п. 1 ст. 212 НК РФ)[5].

Особенностью данной ситуации является то, что у налогоплательщика фактически возникает два дохода: первый раз — в виде материальной выгоды при приобретении актива, а второй раз — в виде прироста капитальной стоимости при его продаже. Этот прирост условно состоит из двух частей: прибыли в размере, соответствующем ее стандартному уровню для аналогичных операций, и надбавки к прибыли, равной сумме сэкономленных на расходах средств. И хотя в каждом случае платится один и тот же налог — на доходы физических лиц, оба дохода имеют совершенно разные источники. При этом, когда уплата налога с материальной выгоды не является обстоятельством, корректирующим стоимость актива, принимаемую для целей налогообложения, суммы материальной выгоды будут обложены налогом повторно, если только актив не реализован с убытком. Покажем это на примере.

Предположим, физическое лицо приобрело акции за 60 денежных единиц (далее — ед.) при средней рыночной цене на них в 100 ед. Экономия на разнице цен в размере 40 ед. сформирует материальную выгоду, которая будет признана доходом, и с него будет уплачен налог. Реализуя через год эти акции по новой рыночной цене в 130 ед., лицо получит прибыль в сумме превышения доходов над фактическими расходами, равную 70 ед. Из них 30 ед. — это стандартный для рынка размер прибыли, определяемый как разница между валовым доходом и суммой средств, которая была бы потрачена на приобретение акций, если бы цена на них не была занижена (130 — 100 ед.), и 40 ед. — экономия средств на приобретении акций (100 — 60 ед.). Таким образом, при расчете налоговой базы и уплате налога на доходы физических лиц при реализации акций сумма материальной выгоды (40 ед.) подпадает под налог повторно.

Как и в рассмотренной выше ситуации реализации активов, ранее полученных в порядке наследования или дарения, в ситуации реализации активов, приобретенных с материальной выгодой, в российском налоговом законодательстве предусмотрены специальные правила для ценных бумаг, нивелирующие такое повторное налогообложение, и нет соответствующих правил для иных активов.

Так, в абз. 9 п. 13 ст. 214.1 НК РФ сказано, что в качестве документально подтвержденных расходов на приобретение ценных бумаг должны учитываться суммы, с которых был исчислен и уплачен налог при приобретении этих бумаг. Смысловые границы данной нормы предельно широки ввиду универсальности использованных формулировок. Как показано выше, данная норма рассчитана на применение и в ситуации уплаты налога при получении ценных бумаг в дар.

Когда физическое лицо несет расходы на приобретение ценных бумаг, то к ним на основании указанной нормы можно добавить сумму, равную величине налоговой базы по

---

[4] *Следует отметить, что в мировой практике существуют различные подходы к налогообложению такого рода доходов. Нередко (если речь не идет о сделках, подпадающих под нормы о контроле за трансфертным ценообразованием) доход налогоплательщика от приобретения актива по цене ниже рыночной облагается налогом при последующей реализации актива в составе дохода от реализации. В России доход в виде материальной выгоды облагается налогом отдельно. Обсуждение преимуществ и недостатков каждого из подходов выходит за рамки рассматриваемой темы, и далее мы будем исходить из того, что принятый в российском налоговом законодательстве подход к налогообложению материальной выгоды остается неизменным.*

[5] *Отметим, что нормы подп. 2 и 3 п. 1 ст. 212 НК РФ частично дублируют друг друга, поскольку в число товаров входят и ценные бумаги (подробнее см.: Анисимова Л., Кадочников П., Малинина Т., Назаров В., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Реформа налогообложения доходов населения в России: результаты 2000–2007 гг. М.: ИЭПП, 2008. С. 134).*

доходу в виде материальной выгоды. Поскольку в формулировке этой нормы говорится не о стоимости актива, а о суммах, с которых был уплачен налог, то специальный порядок налогообложения не вступает в противоречие с общими правилами, а налогоплательщик получает основание для корректировки стоимости реализуемого актива, которая учитывается в расходах. В итоге повторное налогообложение исключается.

Кроме того, норма абз. 9 п. 13 ст. 214.1 НК РФ дает правовые основания для включения в состав расходов на приобретение ценных бумаг суммы налога, уплаченного с материальной выгоды. Это подтверждается, в частности, позицией Минфина России и ФНС России[6]. В связи с этим налог с материальной выгоды было бы целесообразно внести в перечень расходов, содержащийся в п. 10 ст. 214.1 НК РФ, тем более что налоги, уплачиваемые физическим лицом при получении ценных бумаг в порядке наследования или дарения, там уже поименованы.

При реализации активов, отличных от ценных бумаг и ранее приобретенных с материальной выгодой, налогоплательщик будет вычитать из доходов от реализации либо фиксированную сумму (1 млн руб. — для недвижимости; 250 тыс. руб. — для остального имущества), либо сумму расходов, связанных с приобретением актива, на основании п. 2 ст. 220 НК РФ. По нормам ст. 220 НК РФ в состав фактически произведенных и документально подтвержденных затрат физического лица в принципе можно включить сумму уплаченного налога с материальной выгоды, но увеличить на сумму самой материальной выгоды принимаемую для целей налогообложения стоимость актива нельзя. В результате доход в виде материальной выгоды неизбежно окажется в составе доходов от реализации и будет обложен налогом на доходы физических лиц еще раз, если актив не был реализован с убытком. Это подтверждает вывод о необходимости ввести для иных активов нормы, аналогичные предусмотренным абз. 9 и 10 п. 13 ст. 214.1 НК РФ для ценных бумаг.

Возвращаясь к реализации активов, ранее полученных физическим лицом в порядке наследования или дарения, следует отметить, что рассмотренные выше нормы абз. 9 и 10 п. 13 ст. 214.1 НК РФ не учитывают ситуацию, когда ценные бумаги в свое время были приобретены наследодателем или дарителем с материальной выгодой. При этом, если при получении таких ценных бумаг в дар был уплачен налог на доходы физических лиц, проблемы не возникает: смена собственника является событием в налоговых целях (это отражает факт уплаты налога на доходы в связи с дарением), ввиду чего расходы на приобретение ценных бумаг от дарителя к одаряемому не переходят. Если же налог при смене собственника не уплачивался, а ценные бумаги реализуются наследником или одаряемым с прибылью, то доход в виде материальной выгоды (с которого наследодатель или даритель уже заплатил налог и который, не будь перехода актива в порядке наследования или дарения к другому лицу, в соответствии с абз. 9 п. 13 ст. 214.1 НК РФ был бы приравнен к документально подтвержденным расходам на приобретение ценных бумаг и соответственно уменьшил бы налоговую базу при их реализации) подпадет под налогообложение повторно[7].

Это связано с тем, что по общему правилу материальная выгода, с которой был уплачен налог, не квалифицируется как расход в налоговых целях и не добавляется к фактическим расходам на приобретение активов, включая ценные бумаги. В силу нормы абз. 9 п. 13 ст. 214.1 НК РФ это возможно только в случае одного и того же налогоплательщика, сначала получившего ценные бумаги с материальной выгодой, потом реализовавшего их.

---

[6] *См., напр., письма Минфина России от 21 августа 2013 г. № 03-04-06/34308 и ФНС России от 29 апреля 2013 г. № ЕД-4-3/7914.*

[7] *Эта ситуация с точки зрения налоговых последствий аналогична рассмотренной в числовом примере выше.*

При смене собственника эта норма уже не работает, а, как отмечено, включается норма абз. 10 п. 13 ст. 214.1 НК РФ, где ни о какой материальной выгоде в составе расходов наследодателя или дарителя речи нет, хотя налог с нее был уплачен. Представляется, что невключение в состав расходов, поименованных в абз. 10 п. 13 ст. 214.1 НК РФ и переходящих от наследодателя/дарителя к наследнику/одаряемому, сумм материальной выгоды, с которых наследодателем/дарителем был уплачен налог на доходы физических лиц, является следствием недоработки, а не намерения законодателя, обоснованного содержательными соображениями.

Решением обозначенной проблемы может стать дополнение нормы абз. 10 п. 13 ст. 214.1 НК РФ, приравнивающее сумму материальной выгоды, с которой был уплачен налог, и сумму самого налога к расходам наследодателя/дарителя на приобретение ценных бумаг. Указанное дополнение целесообразно распространить также на случаи реализации иных активов.

## ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Таким образом, основной проблемой налогообложения доходов от реализации активов, ранее полученных физическим лицом в порядке наследования или дарения, является отсутствие в налоговом законодательстве норм, позволяющих учитывать оплаченную стоимость имущества и имущественных прав (отличных от ценных бумаг) при их последующей реализации наследником и одаряемым.

Если актив приобретался с материальной выгодой, возникает проблема повторного налогообложения суммы материальной выгоды при реализации активов, отличных от ценных бумаг, которая характерна также для ценных бумаг, перешедших к реализующему их лицу в порядке наследования или дарения без уплаты налога в связи с дарением. Вычесть из доходов от реализации суммы уплаченного с материальной выгоды налога в указанных случаях также затруднительно.

Эти проблемы дополняются отсутствием в Налоговом кодексе РФ норм, устанавливающих порядок определения стоимости переходящих в порядке дарения активов, с которой исчисляется и уплачивается налог в связи с дарением и которая впоследствии используется одаряемым в качестве расходов на приобретение при исчислении налоговой базы по доходам от реализации этих активов.

Для решения указанных проблем следует предусмотреть в налоговом законодательстве для всех видов активов нормы, аналогичные закрепленным в абз. 9 и 10 п. 13 ст. 214.1 НК РФ для ценных бумаг (последнее — с учетом необходимых уточнений в части приравнивания суммы дохода в виде материальной выгоды, с которой наследодателем или дарителем был уплачен налог на доходы физических лиц, и суммы налога к расходам наследодателя/дарителя на приобретение актива). Кроме того, следует дополнить Налоговый кодекс РФ положениями, признающими в качестве стоимости полученных в дар активов в целях уплаты налога на доходы физических лиц их рыночную стоимость на дату дарения. Эти меры позволят повысить нейтральность и эффективность налогообложения.

Предложенные меры могут быть реализованы в краткосрочной перспективе. Вместе с тем в долгосрочном плане может быть поставлена задача ввести в Налоговый кодекс специальные универсальные положения, определяющие понятие стоимости актива, учитываемой в налоговых целях (которое в настоящее время подменяется категорией «фактические расходы на приобретение актива»), а также события, ее изменяющие, и правила ее изменения. Как было показано, такие элементы, как материальная выгода и налог, уплачиваемый при получении актива в дар, в прямом смысле не являются расходами на приобретение активов, однако при определенных обстоятельствах должны учитываться в расходах при расчете налоговой базы по доходам от реализации актива.

В то же время внесение в налоговое законодательство соответствующих точечных поправок может не быть оптимальным решением, поскольку на практике могут иметь место или непредвиденно возникать ситуации, которые остались вне поля зрения законодателя. Закрепление в налоговом законодательстве некоторых общих подходов в этом смысле целесообразнее, однако требует более масштабных поправок.

### *Библиография*


1. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая (от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ).
2. Анисимова Л., Кадочников П., Малинина Т., Назаров В., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Реформа налогообложения доходов населения в России: результаты 2000–2007 гг. М.: ИЭПП, 2008.
3. Горский И. В., Лебединская Т. Г. Налоговая составляющая бюджета в условиях экономического кризиса // Финансы. 2009. № 10.
4. Горшкова Л. Л. Налогообложение материальной выгоды работника // Бухгалтер и закон. 2011. № 8.
5. Дворецкий В. Р., Межуева Т. Н., Либерман К. А. и др. Постатейный комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации: Ч. 2. / Под ред. А. В. Касьянова, Л. В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2015.
6. Нестеров С. Е. Особенности уплаты НДФЛ при продаже имущества // Оплата труда: бухгалтерский учет и налогообложение. 2012. № 11.
7. Петрова Н. А. Дарение, продажа доли в ООО или выход из ООО: уплата НДФЛ // Упрощенная система налогообложения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 3.
8. Семенихин В. В. Налогообложение НДФЛ по финансовым инструментам срочных сделок // Налоги. 2013. № 25.
9. Шкребела Е. Налогообложение наследования и дарений // Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды № 67Р. Том 2. М.: ИЭПП, 2003.
10. Письмо Минфина России от 6 апреля 2007 г. № 03-04-07-01/48 [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=QUEST;n=51452.
11. Письмо Минфина России от 27 августа 2012 г. № 03-04-08/8-278 [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=137970.
12. Письмо Минфина России от 21 августа 2013 г. № 03-04-06/34308 [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=QUEST;n=127733.
13. Письмо Минфина России от 21 ноября 2013 г. № 03-04-05/50286 [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=QUEST;n=131530.
14. Письмо ФНС России от 16 ноября 2012 г. № ЕД-4-3/19352@ [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=137970.
15. Письмо ФНС России от 29 апреля 2013 г. № ЕД-4-3/7914 [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=QUEST;n=129427.

УДК 368.07

***Ключевые слова:***
*страхование, государственное регулирование, страховые организации, рынок страховых услуг, страны — участницы ЕАЭС*

***Ю. А. Сплетухов**, к. э. н.,*
*вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института, доцент кафедры «Страховое дело» Финансового университета при Правительстве РФ (e-mail: uspletuhov@nifi.ru)*

# Регулирование страховой деятельности в странах ЕАЭС: сходство и различия

***Как было отмечено на научно-практической конференции «Конкурентоспособность финансовых рынков Единого экономического пространства», организованной Научно-исследовательским финансовым институтом при поддержке Департамента финансовой политики Министерства финансов РФ, «создание общего конкурентоспособного финансового рынка — важнейшая составляющая интеграционных процессов, без которых невозможно полноценное функционирование ЕЭП»[1]. Между тем страховой рынок является важной составной частью финансового рынка, что делает актуальным его интеграцию в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС).***

Важное направление для решения данной задачи — сближение законодательства в сфере регулирования страховой деятельности в государствах — членах ЕАЭС (Армении, Беларуси, Казахстане, Киргизии и России). Его анализ показывает, что общие подходы к регулированию страховой деятельности уже сейчас во всех странах в значительной мере схожи. Это касается, в частности, функционирования специального уполномоченного органа, осуществляющего надзор за страховой деятельностью, необходимости получения специального разрешения на осуществление страховой деятельности посредством лицензирования, наличия определенных видов страхования, осуществляемых в обязательном порядке, и т. д.

В то же время страховое законодательство каждого государства имеет и свои специфические черты, часть которых может затруднить процесс интеграции страховых рынков, а потому нуждается в определенной унификации. Наиболее принципиальное значение в этом отношении, на наш взгляд, имеют нормы, определяющие порядок допуска страховых организаций на рынок и осуществления надзора за их деятельностью.

## ПОРЯДОК ДОПУСКА СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА РЫНОК СТРАХОВЫХ УСЛУГ

Во всех странах допуск страховых организаций на рынок страховых услуг, как и в ряде других секторов финансового рынка, осуществляется путем выдачи лицензий. Поэтому

[1] *С 1 января 2015 г. – Евразийский экономический союз (ЕАЭС).*

вполне справедливым представляется утверждение директора Департамента финансовой политики Министерства финансов РФ С. В. Барсукова о том, что «для поэтапного снятия барьеров на пути формирования единого финансового рынка на данном этапе прежде всего необходимо признание странами, входящими в ЕАЭС, лицензий, выданных друг другу»[2]. Однако для этого важно обеспечить сближение порядка выдачи лицензий во всех государствах, тогда как сейчас в этой области деятельности наряду с целым рядом общих черт, касающихся, например, круга основных требований, предъявляемых к претенденту на получение лицензии, набора представляемых им документов и т. п., по некоторым позициям наблюдаются существенные отличия между отдельными странами. Остановимся на этом подробнее.

### Организационно-правовая форма страховщика

Законодательство Армении предусматривает возможность выдачи лицензий не только компаниям, получившим статус юридического лица на территории Армении, но и зарегистрированным в стране филиалам иностранных страховых компаний. В других же государствах обязательным условием для получения лицензии является регистрация в качестве юридического лица на территории соответствующей страны.

При этом в соответствии с законодательством Казахстана и Киргизии единственной организационно-правовой формой, в которой может быть создана страховая организация, является акционерное общество. В Республике Армения страховые компании могут создаваться как акционерное общество или как общество с ограниченной ответственностью. В Республике Беларусь лицензия может быть выдана коммерческой организации, зарегистрированной в установленном законодательством страны порядке. В Российской Федерации претендент на получение лицензии должен быть зарегистрирован в качестве юридического лица без ограничений его возможной организационно-правовой формы.

### Требования к учредителям страховой организации

Заметно отличаются между собой требования, предъявляемые в разных странах к учредителям страховых организаций.

В России для получения лицензии представляются документы о государственной регистрации юридических лиц — учредителей страховщика, а также аудиторское заключение о достоверности их финансовой отчетности за последний отчетный период, если для таких лиц предусмотрен обязательный аудит. В Киргизии представляются сведения лишь об акционерах страховой организации, владеющих не менее 10 % ее акций. К самим учредителям требований в этих государствах нет.

В то же время в Республике Беларусь установлено следующее требование: юридическое лицо может выступать в качестве учредителя страховой организации только тогда, когда оно осуществляет свою деятельность не менее трех лет и при этом имеет прибыль по итогам этой деятельности в последние три года.

В Казахстане и Армении специальные требования установлены для так называемых крупных участников страховых организаций (т. е. лиц, имеющих долю участия в уставном капитале страховщика не менее 10 %). В Казахстане данные лица или их руководящие работники (если речь идет о юридических лицах) должны обладать безупречной деловой репутацией, а юридические лица-нерезиденты — иметь еще и минимальный требуемый

---

[2] *Научно-практическая конференция «Конкурентоспособность финансовых рынков Единого экономического пространства» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 1. С. 20.*

рейтинг одного из установленных рейтинговых агентств. В Армении они должны заручиться предварительным согласием Центрального банка страны на такое участие в капитале страховщика.

### Ограничения для страховщиков с иностранными инвесторами

В ряде стран — членов ЕАЭС установлены ограничения, касающиеся страховщиков, участниками которых являются иностранные лица. Они связаны главным образом с квотированием доли иностранных лиц в капитале отечественных страховщиков и с запрещением осуществлять определенные виды страховых операций.

Так, в Республике Беларусь совет министров по согласованию с президентом устанавливает квоту иностранных инвесторов в уставных фондах страховых организаций страны. В настоящее время она составляет 30 %. В Российской Федерации орган страхового надзора прекращает выдачу лицензий на осуществление страховой деятельности страховым организациям, являющимся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам либо имеющим долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 49 %, если размер участия иностранного капитала в уставных капиталах всех страховщиков страны превысит 50 %. Помимо этого такие организации имеют право осуществлять в Российской Федерации страховую деятельность только в случае, если иностранный инвестор является страховой организацией, не менее пяти лет осуществляющей свою деятельность в соответствии с законодательством соответствующего государства.

В Казахстане нерезидент страны может выступать в качестве страхового холдинга (т. е. юридического лица с долей участия в страховой компании 25 % и более) только в том случае, если он — финансовая организация. Кроме того, юридические лица — нерезиденты Республики Казахстан — могут получить согласие Национального банка на приобретение статуса страхового холдинга или крупного участника страховой организации при наличии у них минимально требуемого рейтинга одного из рейтинговых агентств.

В Республике Беларусь страховые организации, являющиеся дочерними или зависимыми хозяйственными обществами по отношению к иностранным инвесторам, не могут заключать договоры обязательного страхования, имущественного страхования, связанного с осуществлением поставок, оказанием услуг или выполнением работ для государственных нужд, страхования имущественных интересов Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц, а также договоры страхования жизни с юридическими лицами.

В свою очередь, в Российской Федерации страховые организации, являющиеся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам либо имеющие долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 49 %, не могут осуществлять обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества граждан за счет средств, выделяемых на эти цели из бюджета; страхование, связанное с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также с деятельностью государственных и муниципальных организаций, и страхование имущественных интересов государственных и муниципальных организаций. Кроме того, страховщики, имеющие долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 51 %, не могут осуществлять обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств и страхование жизни.

### Порядок оплаты уставного капитала

Прежде всего в каждой из стран отличаются требования к минимальному размеру уставного капитала (см. табл. 1).

*Таблица 1*

**Минимальные размеры уставных капиталов страховщиков**

| Государство | Страхование жизни | Общее страхование. Обязательное/Добровольное | Перестрахование |
|---|---|---|---|
| Армения | 1,5млрд драмов | 1,5 млрд драмов | 1,5 млрд драмов |
| Беларусь | €5 млн | €5 млн | €5 млн |
| Казахстан | 1,1 млрд тенге | 1,2 млрд тенге | 1 млрд тенге |
| Киргизия | 30 млн сомов | 50 млн сомов/30 млн сомов | 200 млн сомов |
| Россия | 240 млн руб. | 120 млн руб. | 480 млн руб. |

*Источник: составлено автором.*
*Примечание: На 1 мая 2015 г. 1 драм составлял 0,11 руб., 1 тенге = 0,28 руб., 1 сом = 0,86 руб.*

Кроме того, существуют различия и по порядку оплаты уставного капитала.

В Казахстане и Армении он должен быть оплачен исключительно деньгами в национальной валюте. При этом в Республике Армения его требуется внести на накопительный счет, открытый в Центральном банке страны или ином действующем на территории Армении банке, не ассоциированном со страховщиком.

В Беларуси денежными средствами должен быть оплачен уставный фонд в размере минимальной его величины, установленной законодательством, причем после государственной регистрации страховщик должен постоянно иметь на своих счетах в банках Республики Беларусь денежные средства в сумме, соответствующей минимальному размеру уставного фонда. В то же время та часть уставного капитала, которая превышает его минимальный размер, может быть сформирована и за счет иных вкладов. Однако иностранные инвесторы свои доли в уставных фондах должны полностью оплачивать только денежными средствами. При этом для формирования уставного фонда страховщика могут быть использованы только собственные средства учредителей и участников.

Наконец, в Российской Федерации требование по оплате долей в уставных капиталах исключительно в денежной форме касается только иностранных инвесторов.

### Требования для страховщиков, осуществляющих обязательное страхование

В ряде стран специальные требования установлены для страховщиков, осуществляющих обязательное страхование.

Так, в Республике Беларусь договоры обязательного страхования могут заключать только государственные страховые организации либо страховые организации, в уставных фондах которых более 50 % долей находится в собственности Республики Беларусь или ее административно-территориальных единиц.

В Казахстане право на проведение обязательных видов страхования предоставляется только страховым организациям, в состав владельцев которых входит крупный участник — физическое лицо или страховой холдинг, а также страховщикам, более 50 % акций которых принадлежат или переданы в доверительное управление государству или национальному управляющему холдингу.

В Российской Федерации, как уже указывалось выше, ограничения по проведению обязательного страхования установлены для страховщиков, имеющих долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 49 %, а также являющихся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам.

В Киргизской Республике к обязательному государственному страхованию военнослужащих допускаются только страховые организации, капитал которых сформирован без участия иностранных инвестиций и которые имеют практический опыт работы в области личного страхования не менее двух лет и показатели финансовой надежности, установленные государственным органом управления по надзору Киргизской Республики, гарантирующие финансовую обеспеченность взятых на ответственность страховых обязательств.

## РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ПЕРЕСТРАХОВАНИЯ

Перестрахование традиционно является видом деятельности, который в наименьшей мере подвержен государственному регулированию и надзору. Это обусловлено тем обстоятельством, что обеими сторонами договора перестрахования выступают страховщики, а потому здесь не так остро стоит проблема защиты прав потребителей страховых услуг, ибо сами участники договора, как правило, вполне профессиональны для защиты своих интересов.

Другая особенность перестрахования заключается в том, что оно, как правило, в значительно большей мере, чем многие операции в области прямого страхования, носит международный характер. Вследствие этого национальные законодательства обычно устанавливают для иностранных перестраховщиков значительно меньше ограничений по доступу на свой рынок, чем для лиц, имеющих намерение предложить услуги в области прямого страхования.

В связи с этим перестрахование представляется нам той сферой страховой деятельности, где интеграционные процессы в рамках ЕАЭС могли бы осуществляться наиболее быстрыми темпами. Тем самым перестрахование могло бы выступить в качестве одного из первоочередных проектов в области формирования общего страхового рынка стран — членов ЕАЭС. В то же время в национальных законодательствах отдельных государств имеются особенности, регулирующие допуск иностранных перестраховщиков на внутренний страховой рынок, которые могут затруднить сотрудничество между страховщиками стран ЕАЭС в данной области.

Наиболее либеральным, на наш взгляд, является законодательство Российской Федерации. Так, в частности, оно предусматривает, что иностранные организации, получившие в соответствии с законодательством страны, где они учреждены, право на осуществление перестраховочной деятельности, могут заключать договоры перестрахования и с российскими страховщиками. По сути, единственное ограничение для иностранных перестраховщиков по сравнению с режимом, установленным для перестраховщиков-резидентов, имеется в Порядке размещения страховщиками средств страховых резервов, утвержденном Банком России. В соответствии с ним одним из видов обеспечения страховых резервов страховщика может быть доля в страховых резервах перестраховщика — нерезидента Российской Федерации, при условии, что он имеет рейтинг не ниже уровня, установленного советом директоров Банка России (для перестраховщиков — резидентов Российской Федерации такого ограничения рейтинга нет). При этом суммарная величина данного актива не может превышать 10 % от величины страховых резервов по страхованию жизни и 40 или 50 % (в зависимости от осуществляемых видов страхования) от величины страховых резервов по иным видам страхования.

В соответствии с законодательством Республики Армения страховщики имеют право перестраховывать принятые страховые риски у перестраховщиков, считающихся незапрещенными и надежными согласно критериям, установленным Центральным банком страны. При этом Центральный банк может запретить страховой организации пользоваться услугами конкретного перестраховщика, даже считающегося надежным и незапрещенным, если, по его мнению, он находится в тяжелом финансовом состоянии либо перестрахование рисков у него угрожает интересам страхователей, застрахованных лиц или выгодоприобретателей.

Законодательство Киргизской Республики предусматривает, что страховщики в пределах ограничений объемов, установленных органом страхового надзора, могут перестраховывать свои риски непосредственно у иностранных перестраховщиков. При этом, однако, страховые организации, осуществляющие перестрахование застрахованных ими рисков в зарубежных перестраховочных организациях, обязаны не менее 5 % застрахованного риска разместить на страховом рынке Киргизии.

Основная особенность законодательства Республики Беларусь состоит в том, что с иностранными перестраховщиками может работать в первую очередь государственный

перестраховщик в лице Белорусской национальной перестраховочной организации. Передача белорусской страховой организацией страховых рисков иностранным перестраховщикам допускается только при отказе от принятия этих рисков государственной перестраховочной организацией. Кроме того, в ряде случаев заключение договоров перестрахования белорусскими страховщиками с иностранными перестраховщиками, минуя национальную перестраховочную организацию, запрещено полностью. Наконец, в тех случаях, когда передача рисков зарубежным перестраховщикам допускается (при условии отказа от них государственного перестраховщика), доля обязательств, размещаемых у них, не должна превышать определенного предела, дифференцированного по видам страхования. В то же время Белорусская национальная перестраховочная организация имеет возможность в случае необходимости передавать риски в ретроцессию иностранным перестраховщикам без указанных выше ограничений.

Законодательство Казахстана, как и в ряде других стран ЕАЭС, предусматривает, что страховые риски могут передаваться в перестрахование перестраховщикам — нерезидентам Республики Казахстан. В то же время подзаконные нормативные акты (пруденциальные нормативы) налагают достаточно серьезные ограничения на осуществление перестраховочных операций зарубежными перестраховочными организациями.

Так, в частности, при передаче страховых рисков на перестрахование перестраховщику — нерезиденту Республики Казахстан, имеющему рейтинговую оценку ниже «А» по международной шкале Standart & Poor's или рейтинг аналогичного уровня одного из других рейтинговых агентств, перестрахователь предварительно обязан попытаться разместить данные риски у отечественных перестраховщиков.

В перестрахование перестраховщикам-нерезидентам может быть передано не более 25 % полученной страховщиком страховой премии (в целом в перестрахование может быть передано не более 60 % страховой премии). Правда, эти ограничения не распространяются на договоры страхования, по которым страховая сумма составляет не менее 1 млрд тенге, а также договоры страхования воздушного, водного, железнодорожного транспорта и гражданско-правовой ответственности их владельцев, по которым страховая сумма составляет не менее 2 % от размера фактической маржи платежеспособности страховой организации (для таких случаев установлен особый порядок расчета минимально требуемого собственного удержания у страховщика по каждому договору), а также на передаваемые в рецессию договоры перестрахования, предусматривающие принятие рисков от перестраховщиков — нерезидентов Республики Казахстан.

Наконец, при расчете минимальных размеров маржи платежеспособности или гарантийного фонда страховой организации их значения увеличиваются на сумму обязательств, передаваемых в перестрахование в зависимости от рейтинговой оценки перестраховщика. При этом в отношении договоров, заключенных с перестраховщиками-нерезидентами, установлены более строгие критерии и нормативы.

## РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРАХОВЫХ ПОСРЕДНИКОВ

Важную роль в формировании страхового сектора единого финансового рынка стран ЕАЭС могут сыграть также страховые посредники (страховые брокеры и страховые агенты). В то же время между нормами отдельных стран, регулирующими их деятельность, имеются некоторые несоответствия.

### Страховые брокеры

Прежде всего отличия имеются в понимании сути брокерской деятельности. В Республике Беларусь и Киргизской Республике страховые брокеры осуществляют свою деятельность от своего имени на основании поручений страхователей или страховщиков. В то же время в России страховые брокеры могут действовать как от имени страхователей или

страховщиков, так и от своего имени, но только за счет последних. В Армении брокерская деятельность осуществляется исключительно от имени и за счет страхователей и только при перестраховании — от имени и за счет страховщиков. Что касается законодательства Казахстана, то оно предусматривает для страхового брокера возможность представлять страхователя по его поручению в отношениях со страховщиком или осуществлять посредническую деятельность по оказанию услуг, связанных с заключением договоров страхования или перестрахования от своего имени.

Важные отличия имеются и в отношении порядка оплаты услуг страхового брокера. В соответствии с законодательством Казахстана и Армении у страховых брокеров отсутствует право получать вознаграждение за осуществление своей деятельности от страховщика. А законодательство России такую возможность предусматривает, страховой брокер лишь не имеет права получать вознаграждение за оказанную услугу по одному договору страхования сразу и от страховщика, и от страхователя. Наконец, в Республике Беларусь отсутствует и последнее ограничение.

Различается также возможная организационно-правовая форма страховых брокеров. В Беларуси и Армении страховыми брокерами могут быть только коммерческие организации, в Казахстане — юридические лица, созданные в форме товарищества с ограниченной ответственностью или акционерного общества, в России — коммерческие организации или зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей физические лица, наконец, в Киргизии — лица или компании.

В большинстве стран (кроме Киргизии) страховой брокер должен пройти процедуру отбора в органе страхового надзора. При этом в России, Казахстане и Армении она осуществляется в форме лицензирования, а в Беларуси — регистрации. Однако требования, предъявляемые к деятельности страховых брокеров, различаются.

Прежде всего это касается финансового обеспечения брокерской деятельности. В Беларуси и Казахстане страховые брокеры должны иметь уставный капитал в размере не ниже €25 тыс. — в Беларуси и 10 млн тенге — в Казахстане. А в Российской Федерации страховые брокеры, осуществляющие прием денежных средств от страхователей (перестрахователей) в счет оплаты договоров страхования (перестрахования), должны обладать гарантией исполнения обязательств в форме банковской гарантии или наличия собственных средств на сумму не менее 3 млн руб. Помимо этого в Беларуси и Армении страховой брокер должен иметь договор страхования гражданской ответственности за причинение вреда в связи с осуществлением им профессиональной деятельности.

Наконец, проанализируем нормы, устанавливающие ограничения для осуществления брокерской деятельности.

В Республике Беларусь предметом деятельности страховых брокеров выступает посредническая деятельность только по добровольному страхованию и его перестрахованию, посредническую деятельность по обязательному страхованию и его перестрахованию им осуществлять запрещено. В то же время в Российской Федерации страховые брокеры не вправе оказывать услуги исключительно по обязательному страхованию.

Законодательство России, Казахстана и Киргизии предусматривает, что иностранные страховые брокеры, получившие лицензию в стране своего местопребывания, имеют право осуществлять посредническую деятельность в области перестрахования и на территории этих государств. В Казахстане страховой брокер должен иметь договор страхования своей гражданско-правовой ответственности. В то же время для занятия данной деятельностью в Армении требуется наличие у страхового брокера национальной лицензии, а в Беларуси — государственной регистрации.

### Страховые агенты

В отличие от брокерской деятельности суть деятельности страховых агентов во всех государствах ЕАЭС трактуется одинаково — это деятельность от лица страховых организаций.

Однако между странами имеются определенные расхождения, связанные главным образом с тем, кто может являться страховым агентам, какие к ним предъявляют требования и как организован контроль за их деятельностью.

Во всех странах страховыми агентами могут быть как юридические, так и физические лица. Однако в Беларуси круг лиц, которые могут осуществлять деятельность в качестве страховых агентов, ограничен. Ими могут быть только физические лица — не индивидуальные предприниматели, а также организации, для которых посредническая деятельность по страхованию не является основным или единственным видом деятельности. При этом страховые агенты — юридические лица, не являющиеся государственными организациями, не имеют права заниматься деятельностью по обязательному страхованию.

Наиболее широк круг требований, предъявляемых законодательством к страховым агентам в Армении. Прежде всего они должны заключить договор страхования своей гражданской ответственности на случай причинения страхователю, застрахованному лицу или выгодоприобретателю вреда вследствие профессиональной небрежности на страховую сумму 2 млн драмов, если страховой агент является юридическим лицом, и 1 млн драмов для страхового агента — физического лица (однако если ответственность берет на себя страховая организация, то страховой агент освобождается от обязанности заключать такой договор). Кроме того, страховой агент, занимающийся приемом страховых взносов или передачей страхового возмещения, обязан иметь капитал (если это юридическое лицо) или гарантийную сумму в коммерческом банке (если это физическое лицо) в размере, не ниже установленного Центральным банком страны. Наконец, страховой агент для подтверждения своего профессионализма и квалификации должен иметь документ об окончании курсов страхования или представить заявление от страховщика, с которым он работает, о наличии необходимых знаний в области страхования.

В Казахстане и Беларуси для того, чтобы получить право осуществлять деятельность страхового агента, физическое лицо должно иметь среднее образование, а в Казахстане — также пройти у страховщика обучение (по программе, устанавливаемой Национальным банком), связанное с осуществлением им посреднической деятельности, и сдать экзамен. А в Российской Федерации всего этого не требуется.

Для осуществления контроля за деятельностью страховых агентов в ряде стран ЕАЭС предусмотрена их регистрация. Однако если в Армении каждый страховой агент должен быть зарегистрирован в регистре посредников Центрального банка страны, то в Беларуси в реестр страховых агентов Министерства финансов включаются только юридические лица (физические лица могут осуществлять функции страхового агента без регистрации). Наконец, в Казахстане реестр страховых агентов ведет страховщик, который обязан представлять его в уполномоченный орган. Что касается Российской Федерации, то здесь регистрации страховых агентов вообще не предусмотрено, а контроль за их деятельностью должны осуществлять страховые организации.

### *Библиография*


1. Закон Республики Казахстан «О страховой деятельности» от 18 декабря 2000 г. № 126-11.
2. Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 года № 4015-1.
3. Закон Республики Армения «О страховании и страховой деятельности» от 9.04.2007.
4. Закон Киргизской Республики «Об организации страхования в Киргизской Республике» от 23.07.1998 № 96.
5. Указ Президента Республики Беларусь «О страховой деятельности» от 25.08.2006 № 530.
6. Коломин Е. В. О повышении теоретической обоснованности перспектив развития страхования // Финансы. 2009. № 7.
7. Петрова Г. В. Формирование международного права торговли финансовыми услугами и его влияние на национальное законодательство о финансовых рынках // Международное право и международные организации. 2012. № 4.
8. Научно-практическая конференция «Конкурентоспособность финансовых рынков Единого экономического пространства» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 1.

УДК 368:339.564(045)

***Ключевые слова**:*
*страхование, экспортные кредиты, политический риск, коммерческий риск, факторинг, поручительство, продуктовые инновации*

***Т. А. Белоусова**, к. э. н.,*
*доцент кафедры «Страховое дело» Финансового университета при Правительстве РФ*
*(e-mail: belousova_ta@mail.ru)*

# Современная практика страхования экспортных кредитов в странах ЕС

***Возможность страхования риска неплатежа в торговых сделках долгое время не признавалась страховым рынком[1]. Непростая история этого вида страхования финансовых рисков связана с самим объектом и предметом страхования — кредитом, выдаваемым под поставку товаров, работ и услуг. Зависимость риска неплатежа не только от финансового состояния покупателя, но и от внешних обстоятельств, которые способствуют кумуляции риска, привела к повышению значимости страхования кредитов именно в экспортных сделках.***

В современных условиях сложилась высокая востребованность дополнительной поддержки экспорта высокотехнологичных товаров и услуг, долгосрочное кредитование которого невозможно без страхования. По данным Бернского союза страховщиков кредита и инвестиций, 10 % экспортных операций сопровождается страхованием риска неплатежа, объем страхового покрытия которого на конец 2013 г. составил $1,9 трлн[2].

Лидерами этого узкоспециализированного сегмента страхового рынка являются европейские страховые агентства: во-первых, по причине исторической (например, немецкий гигант Euler Hermes, осуществляющий операции в течение последних 100 лет); во-вторых, по причине географической — расположение европейских стран способствует развитию внешнеторговых отношений; в-третьих, по причине развитости законодательных норм, регулирующих страховые операции. Обращение к опыту европейских страховых агентств связано с созданием и функционированием российского национального агентства страхования экспортных кредитов и необходимостью совершенствования механизма

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2014 года.*

[1] *Справочник по страхованию в промышленности: пер. с нем. / Под ред. Н. А. Никологорского. М.: Страховой полис, ЮНИТИ, 1994. С. 104.*

[2] *Сайт Международного союза страховщиков кредита и инвестиций (http://www.berneunion.org/wp-content/uploads/2012/10/Berne-Union-2014-Charts-and-numbers-for-website.pdf).*

страховой защиты российских экспортеров и инвесторов от предпринимательских и политических рисков[3].

К крупнейшим игрокам мирового рынка относятся такие европейские страховые компании, как Euler Hermes (Германия), Atradius (Нидерланды), SACE (Италия), CESCE (Испания), Coface (Франция), на которых приходится 90 % мирового объема операций по страхованию экспортных сделок и инвестиций. Полностью государственным страховым агентством является только итальянская группа SACE S.p.A., хотя государству принадлежит контрольный пакет в капитале и испанской группы CESCE SA, а Coface и Euler Hermes являются агентами государства в политике страховой защиты национального экспорта[4]. Участие государства накладывает отпечаток на цели и задачи агентств по страхованию экспортных операций и инвестиций.

Итальянская группа **SACE S.p.A.** состоит из SACE bt (которая занимается страхованием рисков краткосрочного кредитования экспорта, поручительствами и защитой строительных рисков), SACE srv (предоставляющая сервис и осуществляющая взыскание коммерческой задолженности), SACE fct (осуществляющая факторинговые операции). Первоначально страховая группа была создана в 1977 г. как специализированное подразделение по страхованию экспортных кредитов в составе Национального института страхования. В 2004 г. страховое агентство было преобразовано в акционерное общество со 100-процентным государственным капиталом. Контроль за деятельностью государственной структуры осуществляет Министерство экономики и финансов Италии, которое ежегодно устанавливает лимиты государственных гарантий и утверждает регламент корпоративного управления. Основная задача страховой группы заключается в поддержке экспортно ориентированных итальянских компаний, особенно в стратегических секторах итальянской экономики: развитие инфраструктуры и производство возобновляемых источников энергии[5].

В целях оптимизации процессов обслуживания клиентов (более 25 тыс. предприятий) специалисты страховой группы внедрили онлайн-программу ExsportPlus для оценки профиля рисков и сопоставления их с возможностями клиента. Утвержденная государством программа интернационализации итальянского бизнеса реализуется в т. ч. и с помощью онлайн-консультирования. Сформированные бизнес-команды осуществляют поддержку управленческих решений в части оценки надежности выбранного иностранного партнера (страны и сегмента рынка), формулируя предварительное мнение с последующим мониторингом его платежеспособности. Учитывая, что экспортно ориентированные компании не всегда вырабатывают принципы дальнейшего развития экспортных операций, SACE разработала интерактивную карту страновых рисков для выбора развивающихся рынков с более высоким потенциалом роста. Опыт страховой группы в 189 странах мира позволяет выбирать страны и партнеров в зависимости от характеристик риска, доли экспорта, вида деятельности и др.

SACE проводит специализированные вебинары для банков, предприятий и специалистов отраслей экономики. Благодаря использованию новых технологий страховой группой было предоставлено страховое покрытие экспортерам на сумму €4,8 млрд, при этом с использованием онлайн-платформы ExportPlus было оформлено 55 % страховых контрактов[6]. Такая услуга особенно важна для малых и средних предприятий, которые получают страховое покрытие в кратчайшие сроки. Более 3500 итальянских экспортеров самостоятельно используют возможности ExportPlus для управления рисками своей экспортной политики.

---

[3] *Федеральный закон от 18.07.2011 № 236-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизма страхования экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и политических рисков» (http://www.ved.gov.ru/files/images/item/dir_ved/236-FZ.pdf).*

[4] *Страховой бизнес: Словарь-справочник / Сост. Р. Т. Юлдашев. М.: Анкил, 2005. 832 с.*

[5] *Официальный сайт SACE S.p.A. (http://sace.it/en/about-us).*

[6] *Annual Report 2013 / Официальный сайт SACE S.p.A. (http://sace.it/docs/default-source/gruppo-in-cifre/2013/annual-report-2013.pdf?sfvrsn=2).*

Помимо страхования экспортных кредитов SACE предоставляет услуги по страхованию рисков неплатежей с использованием аккредитива и, расширяя возможности итальянских экспортеров, осуществляет операции факторинга с регрессной и без регрессной составляющей. Тарификация страховых премий базируется на оценке рисковых обстоятельств: страновый риск в категориях от 0 до 7; срок погашения кредита и срок возникновения неплатежа; уровень страхового покрытия (от 70 до 100 %); вид риска — коммерческий и/или политический; кредитоспособность заемщика.

Страховая группа осуществляет выдачу гарантий под проектное финансирование, часто используемое в авиационной промышленности и в строительстве морских судов. Для поддержки государственной программы интернационализации малых и средних предприятий группой предоставляются финансовые гарантии как на краткосрочной, так и на средне- и долгосрочной основе в лимите €250 млн, в т. ч. для совместных предприятий с прямыми итальянскими инвестициями[7]. В целях развития экспортно ориентированных предприятий SACE разработала специфическую гарантию по лизингу для приобретения услуг и продуктов, в первую очередь новой техники для поддержки функциональной стратегии итальянских международных компаний, специализирующихся на инвестициях в инфраструктуру, энергоснабжение, экологические исследования, в т. ч. в рамках программ ЕС. В качестве альтернативного источника инвестирования страховая группа предоставляет гарантии по долговым ценным бумагам для итальянских компаний, задействованных в проектах, имеющих международное или национальное стратегическое значение для страны. В соответствии с условиями страховщик гарантирует выплату капитала основной суммы и процентов по ценным бумагам, делая их более привлекательными для инвесторов. В целях защиты итальянских инвесторов и экспортеров группа SACE страхует как коммерческие, так и политические риски, оформление страхового полиса по которым в лимите €5 млн доступно в онлайн-режиме.

Для развития внутреннего бизнеса страховая группа предоставляет гарантии иностранным инвесторам, финансирующим производственные проекты в Италии (в 2013 г. было выдано гарантий на €421 млн, большая часть которых была направлена в сферу развития инфраструктуры Италии — строительство дорог, тоннелей, терминалов). В соответствии с законодательством Италии SACE также выдает поручительства предприятиям, осуществляющим инвестиции в строительство, создание предприятий по разработке нефтяных и газовых месторождений, предприятий химической и нефтехимической промышленности, в т. ч. в странах Северной Африки и Ближнего Востока (в 2013 г. сумма поручительств составила €578 млн)[8].

Преобладающая сфера деятельности группы SACE — страховая (91,8 %), на факторинговые операции приходится 8,2 % поступлений. В консолидированном обороте в €398,7 млн прямое страхование составляет €385,8 млн и перестраховочные операции — €12,8 млн. Линейка страховых продуктов по результатам 2013 г. выглядит следующим образом: страхование покупателя — 51,6 %; страхование поставщика — 6,4 %; финансовые гарантии — 23,4 %. Сумма предъявленных претензий составила €401,9 млн, что больше, чем в 2012 г., на 51,7 %. Основные причины страховых случаев: политические события в Иране, выполнение решений и санкций ООН и ЕС, внутренние локальные претензии. В 2013 г. сумма взысканий ранее выплаченных страховых возмещений составила €6,6 млн, что выше, чем в 2012 г., на 47 %[9].

Стратегическое развитие страховой группы SACE в ближайшие два года предполагает реализацию принципов приближения к клиенту путем охвата новых территорий и расширения международного присутствия, разработку инновационных страховых продуктов,

---

[7] *Annual Report 2013 / Официальный сайт SACE S.p.A. (http://sace.it/docs/default-source/gruppo-in-cifre/2013/annual-report-2013.pdf?sfvrsn=2).*

[8] *Annual Report 2013 / Официальный сайт SACE S.p.A.*

[9] *Там же.*

в т. ч. дальнейшее развитие консультационных программ. В 2014 г. на базе программы FrontierMarket запустился новый проект, направленный на повышение уровня интернационализации промышленного и банковского бизнесов Италии, цель которого — поиск новых рынков сбыта и потенциальных возможностей для итальянского экспорта. SACE планирует продолжить работу по оптимизации информационных потоков на базе диверсификации клиентской базы и централизации управления информационными активами.

К компаниям, в которых контрольный пакет принадлежит государству, относится и крупнейшая испанская компания по страхованию экспортных кредитов — **CESCE SA**, представленная в десяти странах Европы и Латинской Америки. Созданная в 1970 г. в качестве бюро кредитных историй и посредника между специализированным государственным учреждением, Институтом кредита и экспортерами, CESCE SA превратилась в страховую группу комплексного управления экспортными рисками и страхования торгового кредита, занимающую четвертое место среди мировых игроков экспортного страхования (доход за 2013 г. составил €420 млн)[10].

В настоящее время CESCE является смешанным предприятием с участием государства, которому принадлежит 50,25 % уставного капитала компании. 37,37 % уставного капитала группы принадлежит двум крупнейшим банковским группам Испании — Grupo Santander и BBVA (*Banco Bilbao Vizcaya Argentaria*)[11]. В связи с утверждением в апреле 2014 г. парламентом Испании решения о приватизации планируется продажа доли, принадлежащей государству, и переход CESCE в статус частной компании, выполняющей поручения государства по организации страховой защиты испанского экспорта за счет государственных средств и выступающей участником программы интернационализации испанских компаний. Отказ государства от участия в страховой группе CESCE вызван разными причинами: с одной стороны, необходимостью развития страхового бизнеса вне рамок государственной опеки, используя опыт немецких и французских экспортных агентств, с другой — потребностью в экономии финансовых ресурсов и передаче ответственности за результаты деятельности компании коммерческим собственникам в условиях кризиса и падения деловой активности.

CESCE представляет две линии бизнеса.

1. Самостоятельное страхование. Предоставление комплексных консультационных услуг и управленческих решений по коммерческим рискам сроком не более двух лет через кредитование и страхование, а также выдача поручительств от риска неисполнения обязательств по оплате поставок продукции и услуг, обеспечение экономической ответственности за нарушение обязательств. Доля страховых операций, проводимых от своего имени, составляет 85,6 % годового оборота CESCE. В 2013 г. сумма заработанной премии составила €169,2 млн, сумма выплаченных страховых возмещений — €99,4 млн (59 % от заработанной премии). Структура страхового оборота в 2013 г. следующая: 26 % — страхование экспортных кредитов; 63 % — страхование внутренних кредитов; 8 % — страховые премии, полученные филиалами во Франции и Португалии; 3 % — страхование поручительств. Валовая прибыль в 2013 г. составила €43,8 млн[12].

2. Управление государственными счетами. Управление страховым покрытием от политических и чрезвычайных рисков, предоставляемым испанским государством (Департаментом внешней торговли) национальным компаниям с целью их интернационализации (14,4 % годового оборота страховой группы). Участвуя в реализации внешнеэкономической политики испанского государства, CESCE страхует риск экспорта продуктов, работ и услуг только испанского производства на условиях широкого покрытия — до 99 % риска и на более длительные сроки — от двух лет и больше. В 2014 г. испанским государством

---

[10] *Informe Annual 2014 / Официальный сайт CESCE SA (http://www.cesce.com/sites/all/themes/cesce/Docs/Memoria2014/MEMORIA_CESCE_2014_ES_(12-05-2015)WEB.pdf).*

[11] *Informe Annual 2014 / Официальный сайт CESCE SA.*

[12] *Там же.*

(в лице Департамента внешней торговли) был предоставлен объем совокупного агрегатного страхового покрытия по коммерческим кредитам на сумму €7,250 млрд, что было обеспечено поступлением страховых премий на сумму €72,5 млн (за вычетом перестрахования). Сумма страховых возмещений по контрактам, гарантированным государством, составила €37,2 млн, из которых выплаты по Ирану в соответствии с решениями ЕС составили 51 %, по контрактам прошлых лет, заключенным с Мексикой, — 17%, по операциям с частным должником в Бразилии — 12,6 %, по Казахстану — 7 %. В 2013 г. сумма взысканной коммерческой задолженности составила €85 млн. Наибольшую долю в страховом портфеле текущих рисков занимают следующие государства: Мексика (12 %), Саудовская Аравия (10 %), Турция (8 %), Ангола и Куба (по 7 %), Бразилия (6 %)[13].

С учетом предстоящего перехода на рыночные условия страховая группа в течение последних трех лет занималась разработкой инновационных страховых продуктов и стратегий, которые базируются на пяти основных принципах бизнеса: приоритет клиента/страхователя, использование передовых технологий, превосходство в оперативности, международные обязательства и финансовая устойчивость. С целью привлечения клиентов CESCE использует фирменную технологию оформления сайтов, а также на основе глобально интегрированной и полностью автоматизированной операционной модели управляет рисками клиентов в режиме реального времени. Это позволяет постоянно консультировать страхователей, предлагая различные решения для их бизнеса. CESCE использует в своей инновационной модели страхового бизнеса три базовых принципа:

— центральным элементом риска в кредитном страховании и выдаче поручительств выступает не клиент/страхователь/застрахованный, а должник клиента, что влечет за собой необходимость оперативного и полного анализа рисков дебитора и изменения технологической, операционной и коммерческой структуры страховщика;

— страховое покрытие и стоимость страхования различны для различных должников клиента, исходя из того, что дебиторов отличает разный уровень платежеспособности и разный стиль поведения; отсюда, в отличие от других мировых лидеров, клиент не обязан страховать весь портфель дебиторов, а выбирает ту степень покрытия, которая соответствует его рискам на основе рекомендаций и консультаций страховщика;

— использование новых информационных технологий позволяет уменьшить зависимость рисков кредитного страхования от экономических циклов, что дает страховой группе возможность устанавливать тарифные ставки на основе предполагаемых будущих расходов на оплату убытков с использованием механизма прогнозирования независимо от результатов предыдущих лет; в этом случае андеррайтинг рисков базируется на расчетных характеристиках без учета индикаторов дефолта.

Бизнес-стратегия CESCE сфокусирована на отношениях с клиентами, которых в настоящее время насчитывается более 140 тыс., на основе адаптации страховых решений к их ожиданиям. Для решения этих вопросов CESCE использует новый инструмент управления взаимоотношениями с клиентами — CRM (*Customer Relationship Management*), позволяющий получить полный обзор портфеля дебиторов клиента на основе микросегментации и изучения уровня удовлетворенности клиентов. Обрабатывая информацию о должниках, страховщик превращает ее в знания, которые трансформируются в прогнозные показатели, влияющие на уровень страхового покрытия и размер страховой премии. Эту же цель преследуют и функционирующие в Европе и Латинской Америке центры обслуживания клиентов, принявшие в 2013 г. 160 тыс. запросов, из которых 99 % были обработаны в течение менее 24 часов[14].

Построение и укрепление взаимоотношений с клиентами осуществляется путем использования торговой сети (28 представительств и 154 агентства) и многоканальной

---

[13] *Informe Annual 2014 / Официальный сайт CESCE SA.*

[14] *Informe Annual / Официальный сайт CESCE SA.*

технологической сети CESNET, через которую обрабатывается 85 % страховых операций. С помощью CESNET страховщик имеет возможность классифицировать и управлять рисками клиентов в реальном времени, анализировать отчетность, мониторить портфель дебиторов клиента, проверять качество сервиса, консультировать клиента в его экспортной политике и др. Использование цифровых, интегрированных в мировые экономические процессы технологий дает возможность не только идентифицировать риски, но и осуществлять превентивные мероприятия.

Что же касается международного присутствия и международных обязательств, то CESCE более 13 лет осуществляет экспансию на страховые рынки крупнейших латиноамериканских стран через свои дочерние структуры. Кроме того, свое присутствие на континенте страховая группа осуществляет и с помощью Международного консорциума страховщиков кредита (*Consorcio Internanacional de Aseguradores de Credito* — CIAC), в котором ей принадлежит контрольный пакет (63,12 %)[15].

Операционное превосходство страховой группы базируется на использовании глобальной операционной модели и современных информационных технологий, которые позволяют оптимизировать бизнес-процессы и сдерживать рост операционных расходов, при этом давая возможность повышать уровень обслуживания клиентов за счет многовариантности и мобильности предлагаемых решений.

Достаточно интересным представляется опыт французской страховой группы **Coface**, которая до 1994 г. являлась государственной структурой, осуществляющей от имени государства страхование рисков экспортного кредитования и иностранных инвестиций. Для Франции периода 1993–1994 гг. была характерна развернутая приватизация государственных предприятий. Слияния и поглощения в финансово-кредитном секторе привели к продаже в 2006 г. 100 % акций Coface банку Natixis, который на тот момент являлся структурным подразделением банковской группы BPCE. В настоящее время Coface Group состоит из страховой компании внешней торговли — основной операционной дочерней компании группы, которая в свою очередь является учредителем двух компаний, специализирующихся на факторинговых операциях: Coface Finanz (Германия) и Coface Factoring Poland (Польша). Кроме того, в составе группы представлен административный департамент, осуществляющий процедуры от имени и под гарантию французского государства. Структура собственности группы выглядит следующим образом: 41,24 % принадлежит Natixis, 0,26 % — служащим группы, 58,5 % являются публичными акциями[16].

Страховая группа Coface входит в тройку мировых лидеров рынка страхования экспортных кредитов: на базе акционерного капитала €1780 млн результаты по страховым операциям выражены в €1129 млн заработанной премии при показателе убыточности 51 %. Территориальная сеть страховой группы включает прямое и непрямое присутствие в 97 странах мира, в которых ее страховыми продуктами и услугами пользуется 37 тыс. предприятий, как правило, достаточно крупных. Coface является международной группой, не сосредоточенной на защите национального экспорта, хотя и выполняющей поручения по реализации политики французского государства, направленной на защиту экспортеров от политических и катастрофических рисков. Основная цель группы — прибыльность и активная позиция в области продвижения страховых продуктов и услуг. Несмотря на продолжающиеся кризисные проявления мировой экономики, Coface по результатам 2013 г. получила чистую прибыль в размере €127 млн[17].

Страховая группа предлагает на рынке широкий ассортимент страховых продуктов и услуг, в т. ч. страхование экспортных кредитов в продуктовой линейке в зависимости от

---

[15] *Официальный сайт CESCE SA.*

[16] *Официальный сайт Coface (http://www.coface.com).*

[17] *Financial-summary / Официальный сайт Coface (http://www.coface.com/Group/Financial-summary).*

структуры и размера предприятий, гарантии на случай политических и коммерческих рисков, сопровождение процесса документального оформления торгового оборота, включая таможенные депозиты и акцизные гарантии, проектное финансирование и страхование инвестиций, страхование поручительств и облигаций, услуги факторинга и анализа рисков в разрезе стран, макроэкономических факторов, бизнес-среды, взыскание коммерческой задолженности и другие услуги, оказываемые клиентам, в т. ч. и в онлайн-режиме.

В стратегических планах страховой группы: продолжение внедрения инноваций в продуктовую политику (например, завершение программы для малых и средних предприятий) и повышение эффективности ранее разработанных услуг; использование новых технологий и многоканальных сетей присутствия; расширение международной сети; совершенствование политики управления рисками и оптимизация расходов на обслуживание таких рисков.

Подводя итоги обзора известных европейских экспортно-кредитных агентств (ЭКА), можно сделать следующие выводы.

1. Стратегическое развитие ведущих европейских ЭКА построено на продвижении принципа приоритета клиента, который реализуется за счет охвата новых территорий и расширения международного присутствия, а также за счет использования социальных сетей для получения максимальной информации о клиенте и его дебиторах.

2. Конкурентное преимущество ЭКА дает повышение оперативности в решении запросов клиентов на основе оптимизации информационных потоков и использования новейших технологий, а также применения методик диверсификации страхового портфеля и микросегментации портфеля дебиторов клиента.

3. В целях соответствия запросам клиентов ЭКА разрабатывают инновационные страховые продукты и услуги для разных видов экспортеров.

4. Сложившаяся зависимость экспортных рисков от экономических циклов предполагает заинтересованность ЭКА в разработке программ ревизии принципов андеррайтинга риска неплатежа.

5. Для государственных ЭКА целевой установкой является повышение уровня интернационализации промышленного и банковского секторов экономики за счет поиска новых рынков сбыта и потенциальных возможностей для национального экспорта.

6. Для коммерческих ЭКА актуальной остается проблема повышения качества управления рисками и оптимизация расходов на их обслуживание как основы безубыточной деятельности.

### *Библиография*


1. Федеральный закон от 18.07.2011 № 236-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизма страхования экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и политических рисков» [Электронный ресурс] / Портал внешнеэкономической информации. Режим доступа: http://www.ved.gov.ru/files/images/item/dir_ved/236-FZ.pdf.
2. Коломин Е. В. О повышении теоретической обоснованности перспектив развития страхования // Финансы. 2009. № 7.
3. Сплетухов Ю. А. Анализ инвестиционной деятельности страховщиков // Финансы. 2006. № 1.
4. Страховой бизнес: Словарь-справочник / Сост. Р. Т. Юлдашев. М.: Анкил, 2005.
5. Справочник по страхованию в промышленности: пер. с нем. / Под ред. Н. А. Никологорского. М.: Страховой полис, ЮНИТИ, 1994.
6. Статистические данные за 2008–2013 гг. [Электронный ресурс]. / Сайт Международного союза страховщиков кредита и инвестиций. Режим доступа: http://www.berneunion.org/wp-content/uploads/2012/10/Berne-Union-2014-Charts-and-numbers-for-website.pdf.
7. Annual Report 2013 [Электронный ресурс] / Официальный сайт SACE S.p.A. Режим доступа: http://sace.it/GruppoSACE/content/it/corporate/sace_group/financial_highlights/annual_report/.
8. Informe Annual 2014 [Электронный ресурс] / Официальный сайт CESCE SA. Режим доступа: http://www.cesce.es/web/sp/Corporativo/Informe-Anual/index.aspx.
9. Financial-summary / [Электронный ресурс] / Официальный сайт Coface. Режим доступа: http://www.coface.com/Group/Financial-summary.

УДК 336.14

***Ключевые слова:***
*открытость бюджетной системы,*
*открытый бюджет, индекс открытости бюджетов,*
*прозрачность в налогово-бюджетной сфере,*
*индекс прозрачности бюджетов*

***Н. В. Голованова,***
*ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: golovanova@nifi.ru)*

# Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта

***Концепция открытости (прозрачности) бюджетной системы была разработана в 90-х годах XX века и стала особенно актуальна в период финансового кризиса, поскольку согласно аналитическим исследованиям повышение прозрачности в бюджетно-налоговой сфере приводит к улучшению результатов исполнения бюджетов, снижению стоимости заимствований, а также к сокращению масштабов коррупции.***

Документы, позволяющие оценивать открытость и прозрачность в бюджетной сфере, разрабатываются международными организациями, среди которых Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирный банк. Подготовленные ими кодексы, руководства и рекомендации носят необязательный характер, но следование предусмотренным в них принципам воспринимается как соблюдение стандартов лучшей практики.

Основными документами по открытости и прозрачности бюджетов[1] в настоящее время являются: Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (МВФ), включающее Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (далее — Кодекс надлежащей практики МВФ)[2]

---

[1] *Подробнее см.: Техническая информация о тенденциях, проблемах и результатах в вопросах прозрачности и подотчетности государственных финансов, подготовленная для стран — членов PEMPAL (http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/06/2014-pempal-cross-cop-concept-note_rus.pdf).*

[2] *Первая редакция Кодекса надлежащей практики МВФ была разработана в 1998 г., а к 2001 г. она была дополнена Руководством по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Новая редакция этих документов была принята в 2007 г. (Manual on Fiscal Transparency http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf; Code of Good Practices on Fiscal Transparency http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf).*

и Лучшая практика ОЭСР по обеспечению прозрачности бюджета (далее — Лучшая практика ОЭСР)[3].

Лучшая практика ОЭСР содержит рекомендации по подготовке бюджетных отчетов, соответствие которым может использоваться для оценки прозрачности бюджетов. В 2015 г. она была дополнена Рекомендациями по управлению бюджетом[4], содержащими десять принципов надлежащего управления бюджетом, которые посвящены как вопросам подготовки и исполнения бюджета, так и его связи с другими аспектами государственного управления.

ОЭСР определяет прозрачность как «полное раскрытие всей важной бюджетной информации, осуществляемое своевременно и систематически»[5]. В соответствии с определением, используемым МВФ, прозрачность в налогово-бюджетной сфере — это «открытость для широкой общественности информации о структуре и функциях органов власти, задачах налогово-бюджетной политики, отчетных и прогнозируемых данных о финансах общественного сектора»[6]. Понятие прозрачности подразумевает «свободный доступ к достоверной, полной, своевременной, понятной и сопоставимой между странами информации о деятельности органов власти... таким образом, что избиратели и финансовые рынки могут точно оценить финансовое положение органов власти и истинные издержки и выгоды от их действий, в том числе экономические и социальные последствия этих действий в настоящем и будущем периоде»[7].

Кодекс надлежащей практики МВФ содержит набор принципов, сгруппированных по четырем основным направлениям: (I) четкое разграничение функций и ответственности, (II) доступность информации для общественности, (III) открытость бюджетного процесса, (IV) гарантия полноты и достоверности информации.

В 2014 г. МВФ подготовил Кодекс прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (далее — Кодекс прозрачности МВФ)[8]. В Кодексе прозрачности МВФ по сравнению с Кодексом надлежащей практики изменен принцип организации информации. Новый Кодекс содержит базовую, надлежащую и передовую практику по четырем направлениям: (I) бюджетная отчетность, (II) прогнозирование доходов и бюджетирование, (III) анализ и управление бюджетными рисками, (IV) управление доходами от ресурсов. Такой подход позволяет установить ориентиры для поэтапного достижения международных стандартов прозрачности[9].

## МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТОВ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

На основе международных стандартов проводятся оценки прозрачности бюджетной системы в разных странах. Можно выделить два типа оценок: обзоры, посвященные анализу выполнения международных стандартов прозрачности в какой-либо стране,

---

[3] *OECD Best Practices for Budget Transparency (http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best Practices Budget Transparency - complete with cover page.pdf). Существует вариант перевода данного документа — «Оптимальные подходы стран — членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета» (http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_rus.pdf), но автор предпочитает пользоваться ставшим уже привычным в бюджетной сфере термином «лучшая практика».*

[4] *Recommendation on Budgetary Governance (http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf).*

[5] *OECD Best Practices for Budget Transparency. 2001.*

[6] *Kopits G., Craig J. Transparency in Government Operations // IMF Occasional Paper. 1998. № 158.*

[7] *Там же.*

[8] *The Fiscal Transparency Code 2014 (http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf), утверждение запланировано на лето 2015 г.*

[9] *См. Update on the Fiscal Transparency Initiative (http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf).*

и межстрановые сравнения, основанные на сопоставлении количественных оценок, отражающих информацию о бюджете и бюджетном процессе.

### Обзоры прозрачности в налогово-бюджетной сфере

Основываясь на принципах, заложенных в Кодексе МВФ и других стандартах, международные организации готовят доклады и обзоры. Наиболее известными из них являются:

— доклады о соответствии стандартам и кодексам (ROSC)[10];

— отчеты по Системе оценки эффективности управления государственными финансами Программы оценки государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA)[11];

— обзоры ОЭСР, в частности, обзор бюджетной практики и процедур[12].

На основе Кодекса прозрачности МВФ был разработан механизм проведения Оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере[13], которая должна заменить Доклад о соответствии стандартам и кодексам в налогово-бюджетной сфере. В 2014 г. оценка на основе Кодекса прозрачности МВФ была проведена для России.

### Аналитические исследования

На основе международных стандартов также проводятся аналитические исследования, позволяющие сопоставить прозрачность бюджетов в различных странах. В большинстве работ строятся индексы прозрачности бюджетной системы (*fiscal transparency index*)[14], которые затем используются для оценки связи между прозрачностью бюджетов и макроэкономическими или политическими факторами.

Alt и Lassen (2006) разработали индекс, построенный на основе лучшей практики ОЭСР. Анкета состояла из 11 пунктов (десять соответствовали Лучшей практике ОЭСР, 11-й пункт отражал учет по методу начислений). Лучшую практику ОЭСР использовали также Bastida и Benito (2007, 2009) при оценке прозрачности бюджетов для 41 страны.

Hameed (2005) оценивал прозрачность в бюджетно-налоговой сфере в 57 странах на основе Кодекса МВФ, построив суммарный индекс прозрачности и четыре частных индекса по четырем разделам: (I) достоверность данных, (II) среднесрочное бюджетирование, (III) отчеты об исполнении бюджетов, (IV) раскрытие фискальных рисков. Jarmuzek и др. (2006) также строили индекс прозрачности для 27 стран с переходной экономикой на основе Кодекса МВФ, используя доклады о соответствии стандартам и кодексам МВФ. Анкета включала вопросы по пяти разделам: среднесрочное бюджетирование и анализ, стандарты учета и качество данных, внебюджетная деятельность, межбюджетные отношения. Последний раздел включал вопросы по независимому аудиту и по роли министерства финансов в бюджетном процессе.

### Индекс открытости бюджета

Наиболее известным инструментом оценки прозрачности бюджетных систем различных стран является Индекс открытости бюджета (*Open Budget Index*, далее — OBI), составляемый

---

[10] *Reports on the Observance of Standards and Codes (http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp), см. также Questionnaire of Fiscal Institutions (http://www.imf.org/external/np/fad/trans/question/quest.htm).*

[11] *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program. См.: Управление государственными финансами: система оценки эффективности (http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMF%20Russian-Final_0.pdf).*

[12] *OECD Budget Practices and Procedures Survey (http://www.oecd.org/governance/budgeting/international budgetpracticesandproceduresdatabase.htm).*

[13] *Fiscal Transparency Evaluations (http://www.imf.org/external/np/fad/trans/).*

[14] *Также в некоторых работах можно встретить индекс прозрачности бюджетов (budget transparency index) или индекс раскрытия бюджетной информации (index of fiscal disclosure).*

Международным бюджетным партнерством (*International Budget Partnership,* IBP)[15]. Оценка проводится раз в два года, чтобы охватить все этапы бюджетного процесса, от разработки проекта бюджета до утверждения годового отчета об исполнении.

OBI рассчитывается на основе ответов независимых экспертов на вопросы анкеты, посвященной описанию бюджетного процесса внутри страны. Анкета состоит из пяти частей: (I) идентификация основных бюджетных документов, (II) оценка проекта бюджета и сопутствующей информации, (III) оценка открытости на всех четырех этапах бюджетного процесса, (IV) оценка степени влияния законодательной власти на исполнительную в ходе бюджетного процесса, (V) оценка участия общественности в бюджетном процессе[16].

Большинство из 125 вопросов анкеты предполагает выбор из пяти ответов. Ответы описывают норму лучшей практики в отношении бюджетной информации (или бюджетного процесса), где «a» означает, что нормы полностью соблюдены, «b» и «c» — соблюдены частично, ответ «d» означает, что нормы не соблюдены, а ответ «e» — что нормы не применимы (см. пример 1). Некоторые вопросы, однако, имеют только три возможных ответа: «a» (соответствие нормам), «b» (несоответствие нормам) или «c» (неприменимо).

**Пример 1. Вопрос 52 из анкеты IBP для оценки на национальном уровне**
Содержатся ли в бюджетном предложении исполнительной власти или в сопутствующей бюджетной документации показатели исполнения программ расходов?
a. Показатели исполнения представлены для всех программ.
b. Показатели исполнения представлены для программ, отражающих не менее двух третей расходов, но не все расходы.
c. Показатели исполнения представлены для программ, отражающих менее двух третей расходов.
d. Показатели исполнения не представлены.
e. Неприменимо / иное (пожалуйста, прокомментируйте).

При оценке по вопросам с пятью возможными ответами за ответ «a» присваивается 100 баллов, за «b» — 67 баллов, за «c» — 33 балла, ответ «d» оценивается в 0 баллов. Вопросы с ответом «e» не учитываются при расчете суммарной оценки страны. Для вопросов с тремя вариантами ответа за ответ «a» ставится оценка 100 баллов, за ответ «b» — 0 баллов, а в случае ответа «c» вопрос не включается в суммарную оценку[17].

OBI представляет собой итоговую оценку, составляющую от 0 до 100 баллов и основанную на простом среднем численном значении ответов на 95 вопросов анкеты, позволяющих оценить возможность общественного доступа к информации и полноту восьми ключевых бюджетных документов, которые должны быть опубликованы правительством на различных стадиях бюджетного цикла. Остальные 30 вопросов, не включенные в расчет индекса, посвящены возможности общественного участия в бюджетном процессе, а также роли законодательных и контрольных органов в процессе составления и исполнения бюджета.

Информация о значении Индекса публикуется в Обзоре открытости бюджета (*Open Budget Survey*)[18]. Оценка проводится каждые два года. В 2006 г. индекс охватывал

---

[15] *В качестве примеров других оценок можно привести исследования прозрачности в бюджетно-налоговой сфере компании Oxford Analytica и Индекс финансовых стандартов некоммерческого фонда The Financial Standards Foundation.*

[16] *Анкета для оценки открытости бюджета (http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2012-Questionnaire-FINAL_RU.pdf).*

[17] *Методология обзора открытости бюджета за 2012 год (http://internationalbudget.org/publications/obi-methodology-2012-russian/).*

[18] *См., напр., Обзор открытости бюджета за 2012 год (http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Russian.pdf).*

59 стран, в 2008 г. — 85, а в 2012 г. уже 100. Результаты последней оценки будут доступны в 2015 г. Россия, набравшая в 2006 г. 47 баллов и занявшая 28-е место из 59, в 2012 г. получила 74 балла, оказавшись на 10-м месте из 100 стран.

## АНАЛИЗ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТОВ НА СУБНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Поскольку основной объем бюджетных услуг населению предоставляется на региональном и местном уровнях, после проведения исследований, оценивающих прозрачность на уровне центрального правительства, стала очевидна необходимость оценок прозрачности на региональном и местном уровнях.

### Аналитические исследования

В большинстве исследований, оценивающих прозрачность на субнациональном уровне, авторы строили индекс прозрачности, который затем использовался, чтобы оценить связь между прозрачностью и другими факторами, например экономическим благосостоянием, сбалансированностью бюджета, поведением избирателей при голосовании или объемом долга.

Alt, Lassen и их соавторы проводили оценку бюджетной прозрачности для штатов США[19]. В их работах используется индекс прозрачности, рассчитанный как оценка числа использующихся бюджетных практик (один балл ставится за соответствие критерию, см. пример 2).

**Пример 2. Вопросы для расчета индекса Альта — Лассена**

1. Соответствует ли бюджет общепринятым принципам бухгалтерского учета (GAAP)?
2. Используются ли прогнозы расходов на несколько лет?
3. Является ли бюджетный цикл ежегодным?
4. Обязательно ли составление прогноза доходов?
5. Несет ли (разделяет ли) законодательная власть ответственность за прогноз доходов.
6. Утверждаются ли все бюджетные ассигнования единым нормативным актом?
7. Готовятся ли нормативные акты, утверждающие бюджетные ассигнования, сотрудниками, не отражающими интересы какой-либо партии?
8. Запрещено ли законодательством установление бюджетных ассигнований без указания их размера?
9. Требуется ли для бюджета публикация показателей эффективности?

На основе анализа бюджетных документов, представленных в сети Интернет, Beales и Thompson (2010) оценили 134 муниципалитета в штате Вирджиния (США) по 100-бальной шкале, используя 16 критериев, сгруппированных по четырем категориям: представленная бюджетная документация, дополнительная информация, информация о расходах бюджета и информация о заключенных контрактах. Акцент в исследовании делался именно на доступности документов online.

Для измерения прозрачности бюджетов 33 муниципалитетов в Галисии (Испания) Caamano-Alegre и др. (2011) разработали анкету, состоящую из 15 закрытых вопросов, основанных на базовых положениях Кодекса МВФ и особенностях бюджетного процесса на местном уровне. В анкете использовалась шкала Лайкерта, в которой степень согласия

---

[19] *Alt J. E., Lassen D. D., Skilling D. Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval and the Scale of Government: Evidence from the States // State Politics and Policy Quarterly. 2002. Vol. 2. № 3; Alt J. E., Lassen D. D., Rose S. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the US States // IMF Staff Papers. 2006. № 53.; Alt J. E., Lowry R. C. Transparency and Accountability: Empirical Results for U.S. States // Journal of Theoretical Politics. 2010. № 22.*

с утверждением измерялась от 1 («полностью не согласен») до 5 («полностью согласен»). На вопросы анкеты отвечали муниципальные служащие.

**Пример 3. Вопрос 8 из анкеты Caamano-Alegre и др.**

| | Полностью не согласен | | | Полностью согласен | |
|---|---|---|---|---|---|
| В программах расходов представлен анализ эффективности (затраты-выгоды, затраты-полезность, ...) и, в случае осуществления инвестиций, анализ эксплуатационных расходов | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Deng и др. (2013) предложили рассматривать два аспекта прозрачности: охват (полноту) и глубину (уровень детализации) доступной бюджетной информации. Полнота подразумевает, что данные характеризуют весь бюджетный сектор (собственно бюджет, внебюджетные фонды и фонды предприятий, находящихся в государственной собственности), а также содержат информацию как по потокам (текущие доходы, расходы, заимствования, дефицит/профицит), так и по запасам (объем активов и обязательств). Глубина означает детализацию информации по статьям бюджетной классификации (функциональная/экономическая классификация расходов, основные источники доходов и финансирования) и по уровням бюджетной системы. При оценке прозрачности провинций Китая использовалась анкета из 113 вопросов: 66 касались бюджета, 30 — фондов социального страхования, 17 — государственных предприятий.

### Исследования, основанные на методологии Международного бюджетного партнерства

Понимая важность оценки прозрачности на субнациональном уровне, Международное бюджетное партнерство инициировало два исследования, посвященных разработке оценок открытости бюджетов регионов и муниципалитетов.

В 2011 г. по инициативе IBP был проведен анализ прозрачности бюджетов в десяти странах, как на региональном (Аргентина, Бразилия, Боливия, Индия, Монголия, Перу), так и на местном (Хорватия, Эквадор, Индонезия, Мали) уровне. Методология оценки самостоятельно разрабатывалась для каждой страны организациями, проводящими исследования в странах — участниках проекта. Анкеты включали вопросы о доступности информации о бюджетах online и вопросы, характеризующие бюджетный процесс[20]. Вопросы в анкетах представляли собой множественный выбор ответов (шкала Лайкерта), некоторые анкеты включали также открытые вопросы.

С учетом результатов первого пилотного проекта была разработана анкета для оценки прозрачности бюджета на региональном и местном уровнях и методические рекомендации к ней[21]. Вопросы анкеты были сгруппированы по четырем основным направлениям: (I) доступность бюжетных документов, (II) подготовка проекта бюджета, (III) процесс исполнения бюджета, (IV) бюджетная отчетность и контроль. Анкета содержала как вопросы из анкеты IBP для оценки на национальном уровне, адаптированные для региональных и местных бюджетов, так и новые вопросы, касающиеся межбюджетных трансфертов, предоставления услуг и закупок[22]. На основе этой анкеты в 2012–2013 гг. был

---

[20] *Kroth V. Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies. 2012 (http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf).*

[21] *Первоначально были разработаны две анкеты: для регионального и местного уровней. Но затем было решено, что анкета должна быть единой для всех субнациональных бюджетов, см. Lawson A., Alvarez G. (2013).*

[22] *Subnational Open Budget Survey Questionnaire (http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf); Subnational Open Budget Survey Methodology (http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Methodology_final020514.pdf).*

проведен анализ открытости региональных и местных бюджетов в трех странах: Бразилии, Индонезии и Танзании.

Формула построения субнационального индекса повторяла формулу, использующуюся при расчете OBI. По результатам исследования был сделан вывод о том, что хотя внутри страны индекс позволяет сопоставить открытость бюджетов одного уровня, для международного сопоставления необходимо выделить три вида индексов: для регионального уровня (субъекты федерации, штаты, провинции), уровня крупных муницпалитетов (округов) с населением свыше 1 млн человек и уровня муниципалитетов с населением менее 1 млн.

Некоторые исследователи самостоятельно применяли методологию IBP для оценки прозрачности. Например, методика оценки прозрачности местных бюджетов, основанная на подходах IBP, была разработана в Казахстане[23]. Анкета для оценки содержит 93 вопроса с возможностью выбора ответа. Как и OBI, Индекс открытости местных бюджетов Казахстана оценивается раз в два года[24].

Подходы IBP также использовались при разработке российских рейтингов открытости региональных и местных бюджетов.

## ОЦЕНКА ОТКРЫТОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИИ

В российской практике понятия «прозрачности» и «открытости» применительно к бюджету и бюджетной системе используются как синонимы[25] (ст. 36 Бюджетного кодекса РФ).

Министерство финансов Российской Федерации уделяет большое внимание вопросам прозрачности бюджета, и, как отмечается в Докладе МВФ, «большинство аспектов налогово-бюджетной отчетности и составления бюджета в России отвечает надлежащей или передовой практике, определенной в проекте Кодекса прозрачности в налогово-бюджетной сфере... и раскрытие информации и управление бюджетными рисками были значительно улучшены в последние годы»[26].

В целях повышения прозрачности на региональном и местном уровнях были разработаны «Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме»[27].

Для распространения опыта в сфере открытости бюджетов Минфином России был подготовлен доклад[28], который, в частности, содержал анализ представленных субъектами Российской Федерации «бюджетов для граждан» в форме брошюр и презентационных материалов, а также анализ информации, размещенной на порталах, разработанных для представления информации о бюджете в доступной форме.

Оценки прозрачности на региональном и местном уровнях в России, как и в других странах, проводятся исследовательскими организациями.

---

[23] *Проект «Индекс открытости местных бюджетов» (http://budget.kz/indeks-otkrytosti-mestnykh-byudzhetov/).*

[24] *Хасан Ж. Индекс открытости местных бюджетов. 2013 (http://budget.kz/upload/iblock/b66/b663d2a45a987965b164de75aa517f70.pdf).*

[25] *Некоторые исследователи полагают, что открытость и прозрачность бюджета представляют собой разные понятия и под «открытостью» следует понимать возможность получить подробную информацию, но, чтобы бюджет стал «прозрачным», гражданам необходимо обоснование того, почему властью были приняты те или иные решения (см. материалы круглого стола «Повышение открытости и прозрачности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // Финансовый журнал. 2013. № 2.*

[26] *Российская Федерация: оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере (http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14134r.pdf).*

[27] *Приказ Минфина России № 86н, Минрегиона России № 357, Минэкономразвития России № 468 от 22.08.2013 «Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме».*

[28] *Доклад о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан (http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/11/main/Doklad_noyabr_2014.pdf).*

### Оценка прозрачности бюджетного процесса и общественного участия (Центр «Стратегия»)

Оценка прозрачности бюджетного процесса и общественного участия проводилась в восьми регионах в рамках программы «Прозрачный бюджет» в 2001 г. В пяти регионах оценка проводилась на уровне субъекта РФ, в трех — на уровне муниципального образования[29]. Оценка проводилась на основе опросов экспертов-респондентов по следующим разделам: (I) юридические аспекты прозрачности, (II) ответственность при расходовании средств, (III) бюджетная информация и бюджетная документация и анализ исполнения бюджета[30].

Данный проект был первым опытом комплексной оценки прозрачности региональных и местных бюджетов в Российской Федерации. Оценка носила разовый характер, после окончания проекта дальнейшие исследования на основе разработанной методологии не публиковались.

### Оценка прозрачности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований (Комитет гражданских инициатив)

Оценка прозрачности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, разработанная в рамках проекта «Открытый бюджет», проводилась с 2013 г. Результаты обновлялись каждый квартал[31].

Анкеты, основанные на методологии IBP, заполнялись представителями органов власти муниципальных образований, желающих принять участие в рейтинге, для обоснования ответов приводились подтверждающие ссылки. На сайте budget4me.ru были представлены результаты оценки для 54 муниципальных образований[32] из разных регионов. По результатам оценки, в зависимости от степени соответствия оцениваемых параметров установленным критериям, строился агрегированный индекс (интегральный показатель прозрачности бюджета).

### Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных (Центр прикладной экономики, Научно-исследовательский финансовый институт)

Оценка уровня открытости бюджетных данных проводится Центром прикладной экономики (ЦПЭ) с 2013 г. С 2015 г. оценка осуществляется совместно ЦПЭ и Научно-исследовательским финансовым институтом (НИФИ). Анкета для оценки, разработанная на основе принципов лучшей практики и методологии IBP, а также российского бюджетного законодательства, заполняется экспертами[33]. При анализе учитывается только информация, доступная online.

Оценка осуществляется в четыре этапа, соответствующих этапам бюджетного процесса: (I) первоначальное утверждение бюджета, (II) годовой отчет об исполнении бюджета, (III) текущее исполнение бюджета и финансовый контроль, (IV) составление

---

[29] *Замятина М. Ф. и др. Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе. СПб.: Норма, 2002.*

[30] *Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе субъекта РФ; Анкета экспертного опроса по прозрачности и общественному участию в бюджетном процессе муниципального образования РФ (http://openbudget.karelia.ru/dc_strat_all.shtml).*

[31] *В мае-июне 2015 г. портал «Открытый бюджет» http://budget4me.ru/ был на реконструкции.*

[32] *Анкеты были разработаны и для субъектов Федерации, и для муниципальных образований (budget4me.ru/ob/images/bftres/system_of_estimation_budgets_transparency.docx), но рейтинг был представлен только для муниципалитетов.*

[33] *Анкета ежегодно уточняется, вопросы корректируются в сторону увеличения формализации. Версия анкеты на 2015 г. представлена по адресу http://www.nifi.ru/ru/ratings.html.*

проекта бюджета. Итоговая оценка представляет собой сумму баллов, присвоенных в результате ответов на каждый из вопросов анкеты, на основе которой строится рейтинг. Итоговый рейтинг за год учитывает результаты всех четырех этапов.

Преимуществом данной оценки по сравнению с другими российскими рейтингами является полнота охвата: оценка проводится по всем субъектам Российской Федерации. Эксперты отмечают, что с начала составления рейтинга увеличилось количество связанных с бюджетом документов, находящихся в открытом доступе, а также степень детализации представленной в них информации о бюджете и бюджетном процессе[34].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценка прозрачности (открытости) в бюджетной сфере обычно проводится на основе анкет, ответы в которых представляют собой бинарный выбор (соответствие/несоответствие принципам лучшей практики) или множественный выбор (вариант шкалы Лайкерта, позволяющей оценить степень соответствия критериям лучшей практики). Баллы, как правило, выставляются по результатам опроса экспертов по бюджету и бюджетному процессу или на основе анализа доступных online документов. Наиболее известной является методология оценки, разработанная Международным бюджетным партнерством, ее анкеты послужили образцом и для российских систем оценки открытости бюджетов.

Рассчитанные на основе оценок индексы используются для составления рейтинга, а также для оценки связи с показателями, характеризующими различные параметры бюджетной системы (сбалансированность бюджета, объем долга) или параметры политического процесса (результаты голосования). В России на основе оценок прозрачности/открытости строятся рейтинги субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, исследования о наличии связи с другими переменными пока не проводились.

Несомненное достоинство российских методик оценки — высокая степень их адаптации к российскому бюджетному законодательству (в отличие от прямого копирования методики IBP в ряде стран). Анализ международного опыта позволяет выделить направления для дальнейшего совершенствования подходов, используемых в России: например, включение в анкеты вопросов не только о потоках (текущий бюджет), но и о запасах (активы и обязательства), а также проведение оценки доступности информации о деятельности государственных и муниципальных предприятий.

И конечно, российские рейтинги прозрачности бюджетов ждут ученых, которые будут использовать результаты оценок в своих исследованиях.

### *Библиография*


1. 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.
2. Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. О методике и результатах исследования уровня открытости бюджетных данных субъектов РФ // Финансы. 2015. № 3.
3. Блохин А. А. Опыт построения бюджета для граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровне в 2013 году // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015).


[34] *Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. О методике и результатах исследования уровня открытости бюджетных данных субъектов РФ // Финансы. 2015. № 3.*

5. Доклад о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/11/main/Doklad_noyabr_2014.pdf.
6. Круглый стол «Повышение открытости и прозрачности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 2.
7. Обзор открытости бюджета за 2012 год [Электронный ресурс] / Международное бюджетное партнерство. Режим доступа: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Russian.pdf.
8. Замятина М. Ф., Бескровная В. А., Виноградова Т. И., Торхов Д. О. Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе. СПб.: Норма, 2002.
9. Российская Федерация: Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Доклад МВФ по стране № 14/134 [Электронный ресурс] / Международный валютный фонд. Режим доступа: http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14134r.pdf.
10. Техническая информация о тенденциях, проблемах и результатах в вопросах прозрачности и подотчетности государственных финансов, подготовленная для стран — членов PEMPAL [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/06/2014-pempal-cross-cop-concept-note_rus.pdf.
11. Хасан Ж. Индекс открытости местных бюджетов. 2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://budget.kz/upload/iblock/b66/b663d2a45a987965b164de75aa517f70.pdf.
12. Alt J. E., Lassen D. D. Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries // Europe an Economic Review. 2006. Vol. 50. Issue 6.
13. Alt J. E., Lassen D. D., Rose S. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the US States // IMF Staff Papers. 2006. № 53.
14. Alt J. E., Lassen D. D., Skilling D. Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval and the Scale of Government: Evidence from the States // State Politics and Policy Quarterly. 2002. Vol. 2. № 3.
15. Alt J. E., Lowry R. C. Transparency and Accountability: Empirical Results for U.S. States. // Journal of Theoretical Politics. 2010. № 22.
16. Bastida F., Benito B. Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison // Public Administration Review. 2007. Vol. 85. Issue 3.
17. Beales J., Thompson M. W. Government Transparency in Virginia: How Localities Compare. 2010 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt_Transparency_LocalGov.pdf.
18. Benito B., Bastida F. Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout: An International Approach // Public Administration Review. 2009. Vol. 69. Issue 3.
19. Caamano-Alegre J. et al. Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis / International Center for Public Policy Working Paper Series. 2011. P. 83.
20. Code of Good Practices on Fiscal Transparency [Электронный ресурс] / IMF. Режим доступа: http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf (англ.), http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf (рус.).
21. Deng Sh., Peng J., Wang C. Fiscal Transparency at the Chinese Provincial Level // Public Administration Review. 2013. Vol. 91. Issue 4.
22. The Fiscal Transparency Code 2014 [Электронный ресурс] / IMF. Режим доступа: http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf.
23. Hameed F. Fiscal Transparency and Economic Outcomes // IMF Working Paper. 2005. № 05/225.
24. Jarmuzek M. et al. Fiscal Transparency in Transition Economies [Электронный ресурс] / CASE Network Studies and Analyses. Режим доступа: http://ssrn.com/abstract=1437512.
25. Kopits G., Craig J. Transparency in Government Operations // IMF Occasional Paper. 1998. № 158.
26. Kroth V. Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies. 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf.
27. Lawson A., Alvarez G. Synthesis Report on the Piloting of the Subnational Open Budget Survey (SN OBS) in Brazil, Indonesia and Tanzania. 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Synthesis-Report-on-SN-OBS-Pilot-Surveys_final020714.pdf.
28. Manual on Fiscal Transparency. [Электронный ресурс] / IMF. 2007. Режим доступа: http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf (англ.), http://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf (рус.)
29. OECD Best Practices for Budget Transparency [Электронный ресурс] / OECD. 2002. Режим доступа: http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best Practices Budget Transparency - complete with cover page.pdf (англ.), http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_rus.pdf (рус.).
30. Recommendation of the Council on Budgetary Governance [Электронный ресурс] / OECD. 2005. Режим доступа: http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.
31. Update on the Fiscal Transparency Initiative. [Электронный ресурс] / IMF Policy Paper. Режим доступа: http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf.
32. Wehner J., Renzio P. The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence [Электронный ресурс] / GIFT. 2015. Режим доступа: fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2015/04/Impacts-of-Fiscal-Openness.pdf.

УДК 336.13

***Ключевые слова**:*
*общественные финансы,*
*государственные финансы,*
*бюджеты субъектов Российской Федерации,*
*открытость бюджетных данных,*
*открытые данные,*
*открытое государственное управление*

***Ю. В. Белоусов**, к. э. н.,*
*директор Центра прикладной экономики,*
*ст. науч. сотр. Центра бюджетной политики*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: belousov@nifi.ru)*

***О. И. Тимофеева**, к. э. н.,*
*зам. директора Центра прикладной экономики,*
*ст. науч. сотр. Центра бюджетной политики*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: timofeeva@nifi.ru)*

# Анализ уровня открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации

***Обеспечение прозрачности (открытости) является одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации. На федеральном уровне данный принцип реализуется достаточно успешно. Свидетельство тому — десятое место России в 2012 г. по Индексу открытости бюджета, рассчитываемому Международным бюджетным партнерством[1]. До недавнего времени оценить степень прозрачности или открытости региональных бюджетов возможности не было, поскольку такие исследования не проводились.***

Сейчас мы можем сделать такие оценки на основе результатов рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных. Рейтинг составлен в отношении всех субъектов Российской Федерации за 2013–2014 гг. Методика и результаты исследования опубликованы в открытом доступе в сети Интернет[2].

Результаты рейтинга показывают, что ситуация с открытостью бюджетных данных на региональном уровне отличается неоднородностью. В ряде субъектов Российской Федерации открытость бюджетных данных находится на высоком уровне. В то же время в отдельных регионах работа по раскрытию бюджетных данных только начинается. По результатам рейтинга за 2014 г. мы распределили регионы по группам в зависимости от соотношения полученных ими баллов и максимально возможного количества баллов, предусмотренного в методике, с шагом 20 % (табл. 1).

---

[1] *The Open Budget Index. 2012 / International Budget Partnership. Open Budget Survey (http://survey.internationalbudget.org/#rankings).*

[2] *Открытый бюджет. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных // Электронный журнал «Госменеджмент». 2015. № 6 (http://gosman.ru/?news=30139); Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. О методике и результатах исследования уровня открытости бюджетных данных субъектов РФ // Финансы. 2015. № 3. С. 13–19.*

*Таблица 1*

**Распределение субъектов РФ по группам в зависимости от достигнутого уровня открытости бюджетных данных (по итогам рейтинга открытости бюджетных данных за 2014 г.)**

| Характеристика группы | Процент от максимально возможного количества баллов | Количество регионов в группе | Субъекты Российской Федерации, отнесенные к группе |
|---|---|---|---|
| Группа 1: Очень высокий уровень открытости бюджетных данных | 80–100 | 1 | Краснодарский край |
| Группа 2: Высокий уровень открытости бюджетных данных | 60–80 | 11 | Омская область, Оренбургская область, Красноярский край, Кировская область, Мурманская область, Республика Адыгея, Иркутская область, Пермский край, Свердловская область, Пензенская область, Архангельская область |
| Группа 3: Средний уровень открытости бюджетных данных | 40–60 | 17 | Удмуртская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Нижегородская область, Тамбовская область, Рязанская область, Владимирская область, Республика Карелия, Новгородская область, Брянская область, Республика Калмыкия, Астраханская область, Ульяновская область, Республика Бурятия, Тульская область, Алтайский край, Смоленская область, Самарская область |
| Группа 4: Низкий уровень открытости бюджетных данных | 20–40 | 44 | Вологодская область, Курская область, Волгоградская область, Ставропольский край, Тверская область, Ивановская область, Ленинградская область, Ростовская область, Белгородская область, Московская область, Курганская область, Ярославская область, Республика Марий Эл, Чувашская Республика — Чувашия, Республика Мордовия, Магаданская область, Челябинская область, Калужская область, Республика Коми, Приморский край, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Тюменская область, Новосибирская область, Липецкая область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Забайкальский край, Саратовская область, Костромская область, Воронежская область, Камчатский край, Амурская область, г. Москва, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Хабаровский край, Калининградская область, Республика Северная Осетия – Алания, Псковская область, Республика Татарстан, Сахалинская область, Республика Башкортостан, Еврейская автономная область, Республика Алтай |
| Группа 5: Очень низкий уровень открытости бюджетных данных | 0–20 | 10 | Республика Тыва, Томская область, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Чукотский автономный округ, Орловская область, Республика Дагестан, Чеченская Республика, Республика Ингушетия |

*Источник: составлено авторами по результатам рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. (http://gosman.ru/?news=38309).*

В первой группе с очень высоким уровнем открытости бюджетных данных оказался один Краснодарский край (он был лидером рейтинга и в 2013 г.). Высокий уровень открытости бюджетных данных демонстрируют 11 субъектов Федерации. Для четвертой группы, наиболее многочисленной — в нее вошли 44 субъекта Российской Федерации, – уровень открытости характеризуется как низкий.

Вместе с тем в целом по регионам наблюдается положительная динамика — средний балл по всем субъектам Российской Федерации в 2014 г. увеличился по сравнению с 2013 г. более чем в три раза (для сопоставимости в расчетах используется процентное отношение к максимально возможному количеству баллов). Лидеры рейтинга в 2014 г. вплотную приблизились к максимально возможному количеству баллов (табл. 2).

*Таблица 2*

**Достигнутые результаты по уровню открытости бюджетных данных в динамике**

| Показатели | 2013 г. | 2014 г. |
|---|---|---|
| Максимально возможное количество баллов по методике | 187 | 205 |
| Максимальное набранное количество баллов (у лидеров) | 56 | 171,5 |
| в процентах к максимально возможному количеству баллов | 30 | 84 |
| Средний балл | 20,5 | 79,2 |
| в процентах к максимально возможному количеству баллов | 11 | 39 |

*Источник: составлено авторами по результатам рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2013 г. (http://gosman.ru/?news=33582) и за 2014 г. (http://gosman.ru/?news=38309).*

Анализ показывает, что во всех без исключения регионах ситуация с открытостью бюджетных данных улучшилась. При этом в большей степени повысили свои показатели субъекты Российской Федерации, уровень открытости бюджетных данных которых оценивается по итогам 2014 г. как очень высокий, высокий и средний. Это обстоятельство можно объяснить целенаправленной работой регионов по повышению открытости бюджетных данных. Направления этой работы задает методика составления рейтинга. Разработанная на основе норм передовой международной практики и адаптированная к российской действительности, она стала методическим ресурсом для регионов, в какой-то мере восполнив недостаток методической работы со стороны федерального центра.

Вместе с тем сохраняется ряд проблем, препятствующих повышению уровня открытости бюджетных данных. Рассмотрим основные из них.

**В ряде случаев в открытом доступе в сети Интернет, на сайтах, где публикуются бюджетные данные, отсутствуют основные бюджетные документы**, такие как: проект бюджета, закон о бюджете, законы о внесении изменений в бюджет, текущие (квартальные) отчеты, утвержденные высшим исполнительным органом субъекта РФ, закон об исполнении бюджета. Это официальные документы, которые в соответствии с бюджетным законодательством в обязательном порядке разрабатываются властями в течение года. Для обеспечения открытости бюджетных данных их нужно только публиковать. В большинстве регионов эти документы публикуются, но есть исключения (табл. 3).

*Таблица 3*

**Сведения о публикации субъектами Российской Федерации основных бюджетных документов в 2014 г.**

| Наименование документа | Опубликовали, количество субъектов РФ | Не опубликовали, количество субъектов РФ |
|---|---|---|
| Закон о бюджете на 2014 год и плановый период | 74 | 9 |
| Закон об исполнении бюджета за 2013 год | 69 | 14 |
| Законы о внесении изменений в закон о бюджете | 61 | 24 |
| Текущие (квартальные) отчеты, утвержденные высшим исполнительным органом государственной власти | 42 | 41 |
| Проект бюджета на 2015 год и плановый период 2016–2017 годов | 78 | 4 |

*Источник: составлено авторами по результатам рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. (http://gosman.ru/?news=35652; http://gosman.ru/?news=36641; http://gosman.ru/?news=37785; http://gosman.ru/?news=38309).*

Проект бюджета не опубликовали только четыре региона. Закон о бюджете не опубликован в девяти регионах, закон об исполнении бюджета — в четырнадцати. Хуже всего обстоят дела с публикацией текущих (квартальных) отчетов, утвержденных высшим исполнительным органом государственной власти: почти половина субъектов РФ не публикует такие документы или публикует их нерегулярно.

Серьезно подрывает принцип открытости бюджетных данных внесение изменений в законы о бюджете. В 2014 г. было принято 498 законов субъектов РФ о внесении изменений в закон о бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 годов; в среднем это составляет шесть законов в расчете на субъект Федерации. Как правило, это приводит к исполнению бюджета, отличного от первоначально принятого. При этом около трети регионов не публикует или публикует нерегулярно законы о внесении изменений в бюджет.

В целом, если бы региональные власти просто публиковали все официально принятые документы, открытость бюджетных данных могла бы существенно повыситься.

Вторая проблема связана с содержательной частью открытых бюджетных данных. **В тех случаях, когда документы опубликованы, уровень детализации и разнообразие информации часто бывают ограничены.**

Приведем пример относительно бюджетных инвестиций. В первоначально принятых бюджетах всех субъектов РФ на 2014 г. было предусмотрено 771 млрд руб. в виде бюджетных инвестиций, что составило 10 % от общей суммы расходов всех региональных бюджетов. Из них 164 млрд руб. законами о бюджете распределено по объектам. 607 млрд руб., т. е. 8 % от общей суммы расходов региональных бюджетов, оказались нераспределенными. Неизвестно, на какие конкретно объекты будут направлены эти бюджетные средства. Решения об этом будут приняты за рамками утвержденного закона о бюджете, без вынесения на обсуждение представительного органа власти и без публичного обсуждения.

Большая часть субъектов Российской Федерации не раскрывает сведения об объектах бюджетных инвестиций в законе о бюджете. Лишь в 17 регионах в составе законов о бюджете распределено по объектам свыше 75 % бюджетных инвестиций на 2014 г. В бюджетах еще 13 регионов распределено по объектам от 50 до 75 % бюджетных инвестиций, в 32 регионах распределено менее 50 % бюджетных инвестиций. В бюджетах 21 региона бюджетные инвестиции не распределены по объектам вообще. Таким образом, бюджетные данные в отношении бюджетных инвестиций во многих регионах не раскрываются.

Приведем еще один пример, свидетельствующий об отсутствии важных подробностей в бюджетных документах в части доходов. В законах о бюджете 41 субъекта Федерации (почти половины от их общего количества) на 2014 г. и плановый период сведения о доходах представлены одной суммой, без разбивки по видам доходов. Это допускается Бюджетным кодексом РФ. Но в результате бюджетные данные в этой части остаются закрытыми: остается неизвестным, за счет каких поступлений сформирована доходная часть бюджета. А за этой информацией кроется характеристика экономики региона и экономической политики властей.

Таких примеров можно привести много. Отсутствие детализации расходов по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов препятствует выявлению приоритетов в расходовании государственных средств и проведению сравнительного анализа (по годам и с другими субъектами Федерации). Сведения о расходах на здравоохранение без учета расходов территориального фонда обязательного медицинского страхования искажают пропорции общественных финансов. Отсутствие сведений о просроченной кредиторской задолженности делает неполной картину финансовых обязательств региона. Перечень можно продолжать. Все это — примеры отсутствия важной информации в опубликованных сведениях о бюджете. А причины, на наш взгляд, кроются

в упрощенном понимании открытости бюджетных данных или сознательном нежелании их раскрывать.

Новое для большинства регионов направление — это разработка и публикация бюджетов в понятной для граждан форме, или «бюджетов для граждан». На государственном уровне задача подготовки таких документов была поставлена в Бюджетном послании Президента России Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2014–2016 годах», а также в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года.

В процессе составления рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных в 2014 г. оценивалось составление «бюджетов для граждан» для трех стадий бюджетного процесса: 1) принятый закон о бюджете на 2014 год и плановый период; 2) годовой отчет об исполнении бюджета за 2013 год; 3) проект бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. Результаты показали, что в 2014 г. «бюджеты для граждан» разрабатывали примерно в половине субъектов Федерации. Так, по закону о бюджете на 2014 год и плановый период «бюджеты для граждан» разработали 40 регионов, по годовому отчету об исполнении бюджета за 2013 г. — 43 региона, по проекту бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов — 47 регионов.

Содержательно «бюджеты для граждан» при составлении рейтинга оценивались по наличию в них следующих сведений: 1) бюджетный процесс, с указанием дат основных событий; 2) экономические показатели; 3) сведения о консолидированном бюджете; 4) доходы; 5) расходы по отраслям (направлениям деятельности) или программам; 6) взаимосвязь расходов с результатами; 7) государственный долг субъекта Российской Федерации; 8) контактная информация для взаимодействия с гражданами (табл. 4). По всем указанным направлениям сведения в «бюджетах для граждан» указывали единицы, но количество таких регионов увеличивалось в ходе бюджетного процесса.

*Таблица 4*

**Сведения о «бюджетах для граждан», разработанных субъектами Российской Федерации в 2014 г.**

| Показатели | По закону о бюджете на 2014 год и плановый период | | По годовому отчету об исполнении бюджета за 2013 год | | По проекту бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Количество регионов, ед. | % | Количество регионов, ед. | % | Количество регионов, ед. | % |
| Разработан и опубликован «бюджет для граждан» | 40 | 48,2 | 43 | 51,8 | 47 | 56,6 |
| В «бюджете для граждан» отражены сведения: | | | | | | |
| о бюджетном процессе | 21 | 25,3 | x | x | 36 | 43,4 |
| экономические показатели | 26 | 31,3 | 22 | 26,5 | 36 | 43,4 |
| сведения о консолидированном бюджете | 13 | 15,7 | 23 | 27,7 | 25 | 30,1 |
| доходы | 37 | 44,6 | 48 | 57,8 | 43 | 51,8 |
| расходы по отраслям (направлениям деятельности) или программам | 37 | 44,6 | 47 | 56,6 | 45 | 54,2 |
| взаимосвязь расходов с результатами | 14 | 16,9 | 23 | 27,7 | 22 | 26,5 |
| государственный долг субъекта РФ | 19 | 22,9 | 37 | 44,6 | 34 | 41,0 |
| контактная информация для взаимодействия с гражданами | 21 | 25,3 | 36 | 43,4 | 34 | 41,0 |
| Отражены сведения по всем указанным направлениям | 2 | 2,4 | 7 | 8,4 | 14 | 16,9 |

*Источник: составлено авторами по результатам рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. (http://gosman.ru/?news=35652; http://gosman.ru/?news=36641; http://gosman.ru/?news=38309).*

Основной проблемой в части подготовки «бюджетов для граждан» стала **подмена понятия «в доступной форме» понятием «в упрощенной форме»**. Чтобы сделать бюджетные данные доступными для понимания людьми без специального финансового образования, с ними нужно много и серьезно работать. Причем эту задачу невозможно решить только средствами автоматизации. Специализированные порталы обеспечивают дополнительные технические возможности для представления информации, и именно за ними будущее. Но в настоящее время наблюдается парадоксальная ситуация, когда на специализированных порталах для публикации бюджетных данных содержится даже меньше информации, чем в брошюрах или презентациях.

Еще один важный момент — **межведомственное взаимодействие**. Обеспечение открытости бюджетных данных — дело не только финансового органа. В решении этой задачи принимают участие все исполнительные органы власти, а также контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации. В настоящее время ситуация с открытостью бюджетных данных в части вопросов, находящихся за пределами сферы ответственности и влияния финансового органа, в большинстве регионов достаточно сложная. Например, плохо обстоят дела с раскрытием данных о результатах государственного финансового контроля.

Вопросами государственного финансового контроля занимаются две структуры: контрольно-счетный орган субъекта РФ, организационно независимый от исполнительной власти, и подразделение исполнительной власти, созданное в целях осуществления внутреннего финансового контроля. Особого стремления со стороны этих структур раскрывать сведения о результатах своей деятельности пока не наблюдается. Так, в 2014 г. органы внешнего финансового контроля только 55 субъектов РФ публиковали материалы контрольных мероприятий и 19 субъектов РФ — отчеты об устранении замечаний по результатам контрольных мероприятий. Подразделения, созданные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в целях осуществления внутреннего финансового контроля, оказались еще более закрытыми. Лишь в 27 субъектах РФ публиковались материалы контрольных мероприятий, проводимых этими подразделениями, в 13 субъектах РФ — отчеты об устранении замечаний по результатам проведенных контрольных мероприятий. Почему-то тема финансового контроля чиновниками часто воспринимается как тайна, раскрывать которую запрещено. При этом Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в числе сведений о деятельности государственных органов, подлежащих размещению в сети Интернет, содержит требование публикации информации о результатах проверок.

Не лучшим образом складывается ситуация с публикацией сведений о деятельности государственных учреждений на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (табл. 5).

*Таблица 5*

**Сведения о публикации данных о деятельности государственных учреждений субъектов Российской Федерации в 2014 г.**

| Показатели для оценки | Количество регионов, в которых опубликованы: | | |
|---|---|---|---|
| Доля учреждений, опубликовавших сведения на официальном сайте РФ для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях, в процентах от общего количества учреждений, которые должны публиковать соответствующие сведения | плановые показатели на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг.: | | |
| | государственное задание | план финансово-хозяйственной деятельности | бюджетная смета |
| 95 % и более | 4 | 8 | 10 |
| 80 % и более, но менее 95 % | 21 | 27 | 21 |
| 60 % и более, но менее 80 % | 25 | 27 | 26 |
| Менее 60 % | 33 | 21 | 26 |

| Показатели для оценки | Количество регионов, в которых опубликованы: | | |
|---|---|---|---|
| Доля учреждений, опубликовавших сведения на официальном сайте РФ для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях, в процентах от общего количества учреждений, которые должны публиковать соответствующие сведения | фактические результаты деятельности за 2013 г.: | | |
| | отчеты о результатах деятельности и об использовании государственного имущества | сведения о контрольных мероприятиях и их результатах | баланс учреждения |
| 95 % и более | 9 | 2 | 5 |
| 80 % и более, но менее 95 % | 29 | 18 | 22 |
| 60 % и более, но менее 80 % | 27 | 25 | 24 |
| Менее 60 % | 18 | 38 | 32 |

*Источник: составлено авторами по результатам рейтинга субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. (http://gosman.ru/?news=35652; http://gosman.ru/?news=36641).*

Эти данные показывают, что в настоящее время крайне мало регионов, в которых публикуются сведения о деятельности всех или подавляющей части государственных учреждений (в оценке «95 % и более учреждений»). В то же время требования о публикации такой информации определены приказом Минфина России от 21 июля 2011 г. № 86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта». Контроль же за соблюдением установленных требований государственными учреждениями логично осуществлять исполнительным органам, являющимся их учредителями.

Оба этих примера — о государственном финансовом контроле и о публикации сведений о деятельности государственных учреждений — выходят за рамки полномочий и ответственности финансового органа. В таких случаях важно, чтобы задача по раскрытию бюджетных данных была поставлена на уровне главы региона.

Еще одна проблема связана **с доступностью бюджетных данных с технической точки зрения**. В этой части нужно осознавать, что бюджетные данные в открытом доступе публикуются для потребителей, которым эти данные по каким-то причинам интересны. Значит, потребитель должен иметь возможность: а) найти эти данные (а на это он готов, как правило, тратить небольшие временные ресурсы); б) иметь возможность с ними поработать (например, сделать дополнительные расчеты или выбрать интересные ему сведения). К сожалению, на данном этапе приходится констатировать, что такое понимание — редкость.

Распространенным случаем является, например, публикация бюджетных данных в графическом формате (иными словами, в виде фотографии). В графическом формате может быть опубликован закон о бюджете, состоящий из сотен страниц. Такой документ и открыть-то не всегда удается. А если он все-таки открылся, работа с ним доставит массу неудобств. И тем не менее закон о бюджете на 2014 год и на плановый период опубликован в графическом формате в 12 регионах (Калужская, Тамбовская, Новгородская области, г. Санкт-Петербург, Республика Ингушетия, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Ульяновская, Свердловская, Амурская и Магаданская области). Еще экзотичней — публикация в графическом формате расчетов. Но и такие случаи есть. Например, расчет дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований на 2015 г. в графическом формате опубликован в четырех регионах (Калужская, Пензенская, Саратовская и Челябинская области).

Проект бюджета Псковской области на 2015 год на сайте финансового органа не опубликован вообще. Удалось обнаружить его на сайте Законодательного собрания Псковской области. Но почему-то полный пакет документов содержался в разделе «Новости»,

а в разделе «Проекты документов» — только текст закона без приложений. В веб-дизайне существует правило «трех кликов», которое означает возможность попасть с главной страницы сайта на любую другую страницу, сделав не более трех переходов (или кликов). Основано это правило на том, что, если пользователь не нашел нужную ему информацию за три перехода, он вообще ее искать не будет. Конечно, данное утверждение не всегда соответствует практике, но стремиться к сокращению количества переходов для поиска нужной информации на сайте необходимо.

Еще примеры на эту тему. В Республике Бурятия в материалах к проекту бюджета на 2015 год содержится много папок с многообещающими названиями, в которых информация просто отсутствует. В Орловской области на сайте областного Совета депутатов опубликованы приложения к проекту бюджета, но текста самого закона нет. На сайте финансового органа Санкт-Петербурга опубликован закон об исполнении бюджета за 2014 год без приложений. Московская область и Республика Северная Осетия — Алания оказались в числе регионов, не опубликовавших закон о бюджете на 2014 год, потому что опубликованные ими документы не открываются. Такое отношение к выполнению поставленных задач работает против открытости бюджетных данных. И в большей степени — это технический вопрос или вопрос формального отношения специалистов к делу.

В статье мы обратили внимание на проблемы, которые имеют отношение к подготовке и публикации бюджетных данных. Это только первый этап в работе по раскрытию бюджетных данных. На этом этапе наши рекомендации для повышения уровня открытости бюджетных данных заключаются в следующем:

1) обеспечить регулярную публикацию официально принятых основных бюджетных документов, таких как проект бюджета, закон о бюджете, изменения в закон о бюджете, текущие отчеты об исполнении бюджета и годовой отчет об исполнении бюджета;

2) повысить качество публикуемой бюджетной информации за счет большей детализации и разнообразия открытых бюджетных данных;

3) представлять «бюджет для граждан» как содержательный информационный ресурс, характеризующий бюджет и бюджетную политику властей на протяжении бюджетного цикла;

4) организовать межведомственное взаимодействие в целях раскрытия бюджетных данных по всем направлениям, в т. ч. выходящим за пределы ответственности и влияния финансового органа;

5) обеспечить «дружественный интерфейс» на порталах для публикации бюджетных данных, позволяющий находить и использовать необходимые документы и материалы.

Второй, более сложный этап, предполагает использование открытых бюджетных данных для создания механизмов обсуждения бюджетных вопросов с гражданами. Пока субъекты Российской Федерации только приступают к разработке и реализации таких механизмов, хотя отдельные примеры уже есть. И именно деятельность в этом направлении может дать значимый результат за счет повышения рациональности и эффективности использования государственных финансов.

### *Библиография*


1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
3. Бюджетное послание Президента России Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2014–2016 годах».
4. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р.

5. Приказ Минфина России от 21 июля 2011 года № 86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта».
6. Белоусов Ю. В., Тимофеева О. И. О методике и результатах исследования уровня открытости бюджетных данных субъектов РФ // Финансы. 2015. № 3.
7. Открытый бюджет [Электронный ресурс] // Электронный журнал «Госменеджмент». 2015. № 6. Режим доступа: http://gosman.ru/?news=30139.
8. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2013 г. [Электронный ресурс] // Электронный журнал «Госменеджмент». 2015. № 3. Режим доступа: http://gosman.ru/?news=33582.
9. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. — 1 этап [Электронный ресурс] // Электронный журнал «Госменеджмент». 2015. № 3. Режим доступа: http://gosman.ru/?news=35652.
10. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. — по результатам I и II этапов [Электронный ресурс] // Электронный журнал «Госменеджмент». 2015. № 3. Режим доступа: http://gosman.ru/?news=36641.
11. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. — по результатам I–III этапов [Электронный ресурс] // Электронный журнал «Госменеджмент». 2015. № 3. Режим доступа: http://gosman.ru/?news=37785.
12. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. и планы на 2015 г. [Электронный ресурс] // Электронный журнал «Госменеджмент». 2015. № 3. Режим доступа: http://gosman.ru/?news=38309.
13. The Open Budget Index. 2012 [Электронный ресурс] / International Budget Partnership. Open Budget Survey. Режим доступа: http://survey.internationalbudget.org/#rankings.

УДК 336.14

***Ключевые слова**:*
*бюджетный процесс,*
*открытый бюджет,*
*партисипаторное бюджетирование,*
*инициативное бюджетирование,*
*Всемирный банк,*
*«Развитие на основе*
*местных сообществ» (CDD)*

***В. В. Вагин**, к. филос. н.,*
*руководитель Центра инициативного бюджетирования*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: vagin@nifi.ru)*

***Н. В. Гаврилова**,*
*мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования*
*Научно-исследовательского финансового института*
*e-mail: gavrilova@nifi.ru*

***Н. А. Шаповалова**,*
*мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: shapovalova@nifi.ru)*

# Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии

***Бюджетный процесс, реализуемый в рамках институтов и процедур представительной демократии, подробно описан в отечественной научной литературе[1]. Практический интерес, который вызывает бюджетная проблематика, порождает внимание к ней не только акторов, напрямую вовлеченных в данный процесс, но и общественности. Указанная тенденция проявилась в возникновении целого направления практических мероприятий, ориентированных на создание понятных непрофессионалам материалов о бюджетной проблематике.***

Побуждения к открытости и прозрачности бюджетной информации стали неотъемлемыми чертами государственной политики правительств разных стран мира. Это явление получило название «Открытый бюджет». Начиная с 2005 г. в Российской Федерации реализовано множество различных проектов в рамках данного процесса.

**Открытый бюджет (ОБ)** — государственная политика, направленная на формирование доступной для понимания гражданами информации о бюджетах разного уровня, а также идеология представителей государственной и местной власти по вовлечению граждан в процесс формирования доходной части бюджета и определения приоритетных направлений расходования бюджетных средств. Одна из наиболее важных задач ОБ —

[1] *См., напр., Назаров В. С., Богачева О. В., Фокина Т. В. Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.*

вовлечение групп бюджетополучателей, экспертного сообщества в обсуждение бюджетов разного уровня. Вовлеченность граждан в бюджетные инициативы автоматически приводит к росту заинтересованности общественности (не только бюджетополучателей) в бюджетной информации, повышает эффективность форм предоставления информации, но самое главное — создает сопричастность граждан решению насущных проблем.

Действенным инструментом вовлечения граждан в бюджетный процесс является инициативное бюджетирование (ИБ). **Инициативное бюджетирование** — это совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Инициативное бюджетирование — одна из версий широко известного во всем мире партисипаторного бюджетирования (*participatory budgeting*), реализованная в России[2].

**Партисипаторное бюджетирование (ПБ)** — практика, появившаяся в 1989 г. в городе Порту-Алегри (Бразилия) как форма непосредственной демократии и предполагающая участие граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств. Существует по меньшей мере пять критериев отнесения проектов к ПБ: обсуждение бюджетных вопросов, участие представителей местной власти, серийный процесс реализации, публичное общественное обсуждение с участием граждан, организация публичной отчетности.

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Всего в мире в 2012 г. реализовывалось, по разным подсчетам, свыше 2000 проектов ПБ, причем от 40 до 50 % всех проектов — в Латинской Америке[3]. Это неудивительно, поскольку история ПБ началась в Порту-Алегри, столице бразильского штата Риу-Гранди-ду-Сул, откуда распространилась по другим населенным пунктам Бразилии и Латинской Америки, а затем и Европы. Практически в каждом случае практика ПБ была адаптирована к местным условиям, что внесло существенные изменения в оригинальный проект[4].

Появление первых проектов ИБ в России произошло в 2007–2008 гг., в то время как за рубежом уже складывались профессиональные сообщества специалистов, занимающихся этой темой, в частности, в Бразилии, Колумбии, Аргентине, Испании и Германии. Тогда же возникли такие инициативы, как чилийский форум по ПБ, португальский проект *Participatory Budget Initiative*, британский *PB Unit*, американский *Participatory Budgeting Project* и другие. Особенность этого периода развития ПБ — формирование пула экспертов и организаций, которые концентрируют знание о ПБ. Нынешний этап развития ПБ в мире характеризуется интеграцией практик в более сложные и комплексные системы гражданского вовлечения и становлением профессиональных сетей специалистов в области ПБ[5].

Во всем мире накоплен огромный опыт реализации проектов с участием граждан. Особую роль в процессе внедрения ПБ в разных странах мира сыграла программа развития силами местных сообществ (РСМС) Всемирного банка. Она реализуется в рамках направления «Развитие на основе местных сообществ» (*Community Driven Development, CDD*). За последние 25 лет при технической и финансовой поддержке Всемирного банка

---

[2] *Подробнее о российских проектах ИБ будет рассказано в следующем номере «Финансового журнала».*

[3] *Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. Iss. 2.*

[4] *Dias N. Twenty-five years of participatory budgets in the world. A new social and political movement? / Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide. In Loco Association, 2014. P. 21–28.*

[5] *Там же.*

было реализовано более 1000 проектов РСМС в 84 странах мира. Это фонды социальных инвестиций в Армении, Киргизии, Проект развития городской инфраструктуры в Бразилии, Проект снижения бедности и развития сообществ в Индонезии и Вьетнаме, Программа развития сельских территорий в Азербайджане и др.

В основе всех проектов РСМС лежит концентрация практической работы на нижнем территориальном уровне, социальная направленность решаемых проблем (прежде всего это развитие социальной инфраструктуры и благоустройство территорий), непосредственное вовлечение населения в определение проблем и их решение, развитие потенциала местных сообществ и органов местного самоуправления за счет обучающих и информационных мероприятий. В рамках образовательного направления Всемирный банк организует дистанционные курсы, консультации, тренинги и исследования для представителей местных властей и НКО, заинтересованных во внедрении практик ПБ. Всемирный банк ведет широкую публикационную активность, издавая множество тематических материалов, от записок до объемных исследований в сериях *Public Sector Governance* и *Accountability Series*.

Процесс ПБ в **Порту-Алегри** по-прежнему остается каноническим с точки зрения методологии вовлечения и эффективности процедур гражданского участия. В соответствии с внутренним уставом (*Regimento Interno*) город разделен на 17 районов и шесть тематических форумов. Внутренний устав заменяет собой договор или соглашение между населением и правительством города и полностью регулирует партисипаторный процесс[6]. ПБ не регулируется ни одним из федеральных или городских законов. Устав пересматривается и обновляется практически каждый год.

Ежегодная модель реализации проектов включает в себя ряд последовательных этапов, на последнем из которых окончательная сводная заявка поступает в мэрию, где она утверждается или отклоняется. Мэр имеет значительный контроль над процессом, включая право вето. Он присутствует на региональных и тематических форумах, где у граждан есть возможность выразить свое мнение и озвучить проблемы непосредственно представителям власти. Роль муниципальных органов в процессе ПБ по большей части организационная. Городское правительство не вмешивается в процесс ПБ. Вопросы долгосрочного градостроительного и экономического развития находятся за пределами ПБ. По завершении всех раундов дискуссий проводится анализ того, насколько технически осуществимы высказанные гражданами идеи. За 24 года реализации практики в Порту-Алегри около 7000 предложений жителей были успешно реализованы, в то время как около 70–80 тыс. требований не были выполнены, во многом по причине неосуществимости предлагаемых гражданами идей. Бюджетные средства распределяются между районами на основе (а) проранжированного списка приоритетов граждан по принципу «один человек — один голос», (б) числа жителей и (в) качества инфраструктуры или доступных служб[7].

Среди стран, имеющих свой уникальный опыт в области прямой демократии, выделяется **Исландия**. Огромный инновационный потенциал практик ПБ был создан в столице Исландии Рейкьявике. Использование высокоскоростного широкополосного Интернета, доступ к которому есть практически у каждого жителя, позволил стимулировать дискуссии среди граждан. Голосования, проводимые как открытый процесс, дали жителям возможность следить за публичным обсуждением затрагивающих их вопросов в городских

---

[6] *Wyngowski S. Local Participation in Brazil: Porto Alegreets in the r 21st Century Local Government // Gnovis, A Journal of Communication, Culture and Technology, Georgetown University. 2013. December (http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government/).*

[7] *Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide — an Invitation to Global Cooperation. Updated Version. Bonn: InWEnt gGmbH, 2013. P. 27.*

органах власти и менять свои приоритеты при голосовании вплоть до последней минуты. С помощью Интернета не только усилилось влияние населения на процессы принятия государственных решений, но и восстановилось доверие людей к скомпрометировавшей себя после финансового кризиса политической системе.

Показательной является практика веб-сайта «Лучший Рейкьявик» (*Better Reykjavik*). Более 40 тыс. человек (из 120 тыс. населения города) приняли участие в дебатах, выдвинув свыше 1000 конструктивных идей накануне местных выборов в 2010 г. С 2011 г. идеи граждан, высказанные на сайте, стали добавляться в повестку комитетов городского правительства. В 2012 г. был запущен проект «Лучшие соседские сообщества» (*Better Neighborhoods*), в рамках которого жители представляют свои идеи о том, как потратить часть городского бюджета в их сообществе. Идеи оплачиваются городом, и в итоге мероприятия попадают на голосование по бюджету, давая гражданам знания о городском бюджете и его распределении. Спустя три года можно наглядно увидеть, как идеи жителей претворились в реальность путем правильного обсуждения и расстановки приоритетов[8].

Примечательной особенностью первой волны ПБ в **Восточной Европе** было то, что большинство экспериментальных проектов сворачивались после того, как заканчивалась международная поддержка. Исключением стала **Польша**, где роль катализатора перехватили организации гражданского общества. SLLGO (национальная ассоциация местных лидеров, которая сейчас носит название *Watchdog Poland Civic Network*) организовала плодотворный диалог с национальным парламентом.

В 2003–2005 гг. в Польше в рамках Программы развития ООН был реализован проект частно-государственного партнерства между муниципалитетом, группами активистов, нефтехимической компанией PKN Orlen в городе Плоцке, где расположена ее штаб-квартира, и компанией Levi Strauss. Задачей проекта была разработка стратегии устойчивого развития города, основанной на детальной оценке городских нужд. «Форум Плоцка» вовлек в свою работу свыше 50 некоммерческих организаций, предприятий частного сектора, государственных организаций. С 2003 г. форум начал распределять грантовый фонд Плоцка для проектов гражданских инициатив и местных сообществ, отобранных на основе процедур широкого обсуждения. Основными областями предоставления грантов были: повышение уровня образования, предотвращение общественной и экономической дискриминации, улучшение безопасности, достижение более высокого уровня здравоохранения. Пилот в Плоцке получил дальнейшее развитие в аналогичном проекте города Остров Великопольский. В ходе реализации этого проекта была создана ассоциация «Добрососедский грантовый фонд». Помимо предоставления собственно грантов, в процессе реализации своих целей ассоциация развернула образовательную деятельность, организованную в форме тренингов, курсов и лекций.

В феврале 2009 г. был принят специальный закон, регулирующий деятельность сельских фондов в сельских и сельско-городских муниципалитетах Польши. Средства этих фондов местные администрации выделяют на реализацию инструментов прямой демократии в селах, давая людям шанс изменить среду вокруг них путем голосования за приоритетные проекты. Закон создал стимулы для местных властей, поскольку подразумевал возмещение расходов муниципалитетам в размере от 10 до 30 % общих трат. Позже, в 2011 г., в Сопоте были запущены первые проекты собственно партисипаторного бюджетирования. Три года спустя проектами ПБ было охвачено около 80 польских городов, включая Варшаву, Краков, Гданьск[9].

---

[8] *Bjarnason R. Better Reykjavik / Open Policy Making. 15 October 2014 (https://openpolicy.blog.gov.uk/2014/10/15/better-reykjavik/).*

[9] *Keblowski W., van Criekinger M. Participatory Budgeting Polish-Style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland? // Hope for Democracy. In Loco Association, 2014. P. 369.*

В **Китае** растущий интерес к ПБ в основном продвигается органами местного самоуправления. С 2005 г. практика участия граждан в бюджетном процессе рассматривается как один из механизмов повышения бюджетной прозрачности и производительности системы государственного управления. При этом «участие» — это не только вовлеченность рядовых граждан в государственную политику, но и практика межведомственных диалогов при участии депутатов законодательного органа. Многие проекты, которые называются партисипаторным бюджетированием, фактически представляют собой лишь консультации с местным народным конгрессом, закрытые для местных жителей[10].

Однако в Китае, несмотря на немногочисленность прецедентов, есть любопытный опыт привлечения средств граждан для финансирования проектов ПБ. В городе Зегуо провинции Джейжанг в 2005 г. были случайным образом отобраны 275 человек для участия в выборе приоритетных проектов местного бюджета. Всего для обсуждения было предложено 30 проектов, но средств для их реализации хватало лишь на треть. Отобранные на основании голосов представителей проекты оказались действительно приоритетными для данной провинции. Участие граждан в подобных процедурах было признано плодотворным, и эксперимент был воспроизведен в последующие годы.

Оригинальный проект реализуется с 2011 г. в городе Чэнду (провинция Сычуань), в котором проживают 14 млн жителей. Этот эксперимент на сегодняшний день является крупнейшим в Китае и, вероятно, во всем мире. Его особенностью является то, что граждане участвуют в принятии решения о том, куда потратить ссуды, выдаваемые местным сообществам государственным инвестиционным фондом «Инвестиционная компания малых городов Чэнду». Максимальный размер суммы кредита от фонда семикратно превышает первоначальный взнос сообщества. Жители не только самостоятельно отбирают проекты, но и решают, на какую сумму брать кредит и как использовать полученные ресурсы. Кредиты возвращаются в течение семи лет.

В **Южной Корее** реализовано едва ли не наибольшее количество экспериментов в области ПБ среди всех стран мира. Национальное правительство активно поддерживает эту практику. В июле 2003 г. Министерство по делам государства и внутренних дел выпустило специальное руководство для местных властей по ПБ. В 2005 г. был издан Закон о местных финансах (*Local Finance Act*), который подвел законодательную базу под тиражирование экспериментов[11]. Первые эксперименты начались в 2004 г. В округе Пукку мегаполиса Кванджу, а затем в округе Тонгу мегаполиса Ульсан и в муниципалитете Сунчхон. В 2008 г. проекты ПБ реализовывались в каждом третьем муниципалитете страны. Единое законодательство, регламентирующее процесс ПБ, не может обеспечить единое качество процедур и одинаковую эффективность всех проектов. Запущенный в 2007 г. цифровой портал *Digital Budget and Accounting System (D-Brain)* дал возможность активного внедрения партисипаторного бюджетирования через Интернет. Портал позволяет осуществлять интернет-опросы, онлайн-голосования, форумы, общественные слушания, поддерживает «горячую линию», направленную против злоупотреблений в области бюджета и налогов.

Отдельного внимания заслуживает опыт муниципалитета Йонсугу по организации «школ обучения бюджету», частно-государственному управлению и организации собраний в поселениях. Организационная структура партисипаторного бюджетирования в Йонсугу включает в себя органы, принимающие решения (соседские сообщества, районные советы и частно-государственные советы) и вспомогательные органы (школы по обучению бюджету, научно-исследовательские группы, организации добровольной поддержки).

---

[10] *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. UN Habitat, 2010.*

[11] *Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea. A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon / International Strategy Center, 2013.*

В школах по обучению бюджету проходят собрания и обсуждения. Сформировавшийся актив позволяет выдвигать из своей среды советников района. После избрания советник района обучается по базовому или интенсивному курсу бюджетной грамотности, включая специализированные курсы по проблемам отдельных групп населения. С марта по май 2012 г. в школах прошли обучение 1603 жителя. Научно-исследовательская группа изучала лучшие практики ПБ, анализировала сложившиеся подходы, содействовала внедрению устоявшихся методик и готовила материалы для руководства муниципалитета. Волонтеры, прошедшие обучение, поддерживали работу соседских общин и работу советников, а также собирали информацию о бюджетных нуждах отдельных категорий населения[12].

Еще одна страна, имеющая общенациональное законодательство по партисипаторному бюджетированию, — **Перу**. В 2003 г. в стране был принят соответствующий закон. В следующие годы парламент совершенствовал процедуры, упростив изначально предусмотренную процедуру ПБ с восьми до четырех стадий: подготовительная (регистрация, обучение), согласительная, координационная, формализация принятия решений. В методических материалах 2010 г. указывается, что региональные проекты должны быть связаны с планами развития, подразумевать существенные результаты, стоить не менее $1 млн и быть полезными по крайней мере двум провинциям одного региона и 5 % населения. Кроме того, в последние годы национальное правительство принимает активные меры по снижению числа «фиктивных» проектов и общему повышению качества проектов ПБ.

Зарубежный опыт развития ПБ чрезвычайно важен для России, которая начала реализовывать подобные проекты позже, чем многие другие страны. В частности, представляет интерес практика «фондов соседских сообществ» в Исландии, деятельность государственного инвестиционного фонда провинции Чэнду в Китае по кредитованию инфраструктурных проектов в сельских районах, создание общенационального законодательства в сфере ПБ в Южной Корее, Перу и пр.

### *Библиография*


1. Назаров В. С., Богачева О. В., Фокина Т. В. Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.
2. Dias N. Twenty-five years of participatory budgets in the world. A new social and political movement? / Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting worldwide. In Loco Association, 2014.
3. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. UN Habitat, 2010.
4. Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea. A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon / International Strategy Center, 2013.
5. Keblowski W., van Criekinger M. Participatory budgeting Polish-Style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland? // Hope for Democracy. In Loco Association, 2014.
6. Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide — an Invitation to Global Cooperation. Updated Version. Bonn: InWEnt gGmbH, 2013.
7. Bjarnason R. Better Reykjavik [Электронный ресурс] / Open Policy Making. 15 October 2014. Режим доступа: https://openpolicy.blog.gov.uk/2014/10/15/better-reykjavik/.
8. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting [Электронный ресурс] // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. Iss. 2. Режим доступа: http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9.
9. Wyngowski S. Local Participation in Brazil: Porto Alegre's Model for 21st Century Local Government [Электронный ресурс] // Gnovis, A Journal of Communication, Culture and Technology, Georgetown University. December, 2013. Режим доступа: http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government/.


[12] *Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea. A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon.*

**С. С. Бычков, А. А. Болдырь, А. М. Лавров**

## Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти

В статье проанализировано совершенствование методики оценки качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета. Приведена динамика изменения оценки качества финансового менеджмента в целом, по главным администраторам, в т. ч. и по компонентам. Рассмотрены вопросы по основным проблемным позициям финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета. Предложены меры по дальнейшему совершенствованию методики оценки качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета.

*Ключевые слова: финансовый менеджмент, мониторинг качества, государственное управление, главные администраторы средств федерального бюджета (ГАСФБ)*

**S. Bychkov, A. Boldyr, A. Lavrov**

## Experience and Perspectives of the Quality Evaluation in Financial Management of Federal Government Authorities

The article analyzes the improvement in the quality evaluation methods in financial management of the chief administrators of the federal budget resources. The author describes the dynamics of the quality evaluation change in financial management in general, by chief administrators, and including components. Main issues with basic problem position in financial management of the chief administrators for the federal budget are examined as well. Moreover the article offers some steps for the further improvement in the quality evaluation methods in financial management of the federal budget resources chief administrators.

*Key words: financial management, quality monitoring, government administration, chief administrators for federal budget resources (CAFBR)*

---

**М. А. Котляров, С. Р. Платонов, И. Н. Рыкова**

## Формирование финансовых надзорных органов ЕАЭС: адаптация европейского опыта

В статье представлены результаты исследования, выполненного Центром отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института в рамках темы «Формирование комплекса мер по гармонизации законодательства и регулирования финансовых рынков Евразийского экономического союза в банковской, страховой сферах, на рынке инвестирования пенсионных средств, а также на рынке ценных бумаг и биржевой торговли». Рассмотрен международный опыт функционирования наднациональных регуляторов в Европейском союзе. Даны рекомендации по его адаптации при формировании законодательства и наднационального органа финансового надзора в рамках Евразийского экономического союза.

*Ключевые слова: наднациональное финансовое регулирование, пруденциальный надзор, Европейский совет по системному риску, Европейский банковский надзорный орган, Европейский надзорный орган в сфере страхования и профессионального пенсионного обеспечения, Европейский надзорный орган в сфере ценных бумаг и финансовых рынков*

**M. Kotlyarov, S. Platonov, I. Rycova**

## Formation of the Financial Supervisory Authorities of the Eurasian Economic Union: Adaptation of the European Experience

The article presents the results of research carried out by the Centre for Industrial Economics of the Financial Research Institute under the theme “Creating a set of measures to harmonize legislation and regulation of the financial markets of the Eurasian Economic Union in the banking, insurance sectors, market investment of pension funds as well as the securities market and stock trading”. International experience in the functioning of supranational regulators in the European Union is examined. The author

gives recommendations for adaptation of experiences in the formation of the European Union legislation and supranational financial supervisory authority within the Eurasian Economic Union.
*Key words: supranational financial regulation, prudential regulation, European Systemic Risk Board, European Banking Authority, European Insurance and Occupational Pensions Authority, European Securities and Markets Authority*

---

**С. Г. Синельников-Мурылев, П. В. Трунин**

## Суверенные фонды благосостояния и денежная политика России

Экономическая теория и практика говорят о высокой степени взаимозависимости бюджетной и денежно-кредитной политики. Причем данная связь становится особенно очевидной в том случае, когда правительство аккумулирует значительные средства на своих счетах в центральном банке. Статья посвящена анализу влияния, которое оказывает формирование и расходование Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на денежно-кредитную политику Банка России, в т. ч. в современных условиях экономического кризиса, и необходимости траты ресурсов, накопленных в суверенных фондах благосостояния.
*Ключевые слова: бюджетная политика, денежно-кредитная политика, суверенные фонды благосостояния, валютные интервенции, международные резервы, бюджетное правило, денежная база, денежное предложение*

**S. Sinelnikov-Murylev, P. Trunin**

## Government Wealth Funds and Monetary Policy in Russia

Economic theory and practice acknowledge a high degree of fiscal and monetary policy interdependence. This relationship is especially evident if the government accumulates heavily on its accounts at the central bank. The article analyzes the impact of the formation and spending of the Reserve Fund and the National Wealth Fund on the monetary policy of the Bank of Russia. This effect is considered under the current economic crisis and the need to spend resources accumulated in sovereign wealth funds.
*Key words: fiscal policy, monetary policy, sovereign wealth funds, forex interventions, international reserves, budget rule, monetary base, money supply*

---

**Е. Г. Анисимов, В. Е. Новиков, С. В. Шкодинский**

## Методические подходы к оценке объема «серого» импорта и потерь доходной части федерального бюджета

В научной статье актуализируется проблема оценки объема «серого» импорта, дана характеристика различных методов указанной оценки: метод «зеркальной» статистики, метод анализа внутреннего рынка, экспертный метод, обобщены их преимущества и недостатки. Авторами представлен расчетный инструментарий использования методов «зеркальной» статистики и анализа внутреннего рынка. В статье также предложен методический подход к оценке влияния «серого» импорта на доходы федерального бюджета.
*Ключевые слова: «серый» импорт, незаконное перемещение товаров, таможенная стоимость, потери федерального бюджета, метод «зеркальной статистики», методология платежного баланса, экспертный метод*

**E. Anisimov, V. Novikov, S. Shkodinsky**

## Methodical Approaches to the Assessment of the Amount of Grey Imports and Loss of the Revenue Part of the Federal Budget

The scientific article actualizes the problem in estimate of the grey imports amount, the characteristics of various methods of this evaluation are given: the method of “mirror” statistics, the method of the domestic market analysis, expert method, summarization of their advantages and disadvantages. The authors present a set of tools for methods of “mirror” statistics and the analysis of the domestic market application. The article also provides a methodical approach to assessing the impact of grey imports on the revenues of the federal budget.
*Key words: grey import, illegal movement of goods, the customs value, the loss of the federal budget, the method of “mirror” statistics, balance of payments methodology, expert method*

---

**И. Г. Нигматуллин**

## Современное состояние теоретических исследований по вопросу государственной финансовой политики

В статье рассмотрены направления совершенствования теоретической основы государственной финансовой политики. Отсутствие качественной методологии финансовой политики является слабым звеном российской финансовой науки, что отражается при принятии государственных программ повышения эффективности управления финансами. Автором проанализирован российский и зарубежный опыт разработки методологии государственной финансовой политики, рассмотрены примеры ее адаптации в отдельных программно-целевых документах.

*Ключевые слова: государственная финансовая политика, экономическая политика, инструменты финансовой политики, цели финансовой политики, стимулирующая роль финансовой политики*

**I. Nigmatullin**

## Current State of Theoretical Researches on a Question of the Public Financial Policy

The article discusses ways of improving the theoretical basis of the state financial policy. The absence of qualitative methodology of financial policy is the weak link of the Russian financial science, which is reflected in the adoption of state programs aimed to improve the efficiency of public finances management. The author examined the Russian and foreign experience of developing the issues of the public financial policy methodology, as well as its adaptation in some public goal-oriented strategic documents.

*Key words: financial policy; economic policy, instruments of financial policy, purposes of financial policy, stimulating role of financial policy*

---

**Ю. С. Евлахова**

## Сравнительный анализ методологических подходов к выявлению глобальных системно значимых финансовых институтов

В статье анализируются методологические подходы к определению глобальных системно значимых финансовых институтов. Выявленные в работе общие черты и различия в методологиях оценки таких институтов вносят свой вклад в развитие исследований системного риска на финансовом рынке, а именно: позволяют определить круг глобальных системно значимых финансовых институтов в целях регулирования их деятельности со стороны международных и национальных регуляторов и структурировать меры регулятивного воздействия на различные типы финансовых институтов.

*Ключевые слова: глобальная финансовая стабильность, системная значимость, финансовый институт, сетевой подход, глобальные системно значимые банки*

**Yu. Evlakhova**

## The Comparative Analysis of the Methodological Approaches to Identification of Global Systemically Important Financial Institutions

In this article methodological approaches to identification of global systemically important financial institutions are analyzed. The common features and distinctions revealed in the work in methodologies of an assessment of such institutes make the contribution to development of researches of systemic risk in the financial market, namely: allow to define a circle of global systemically important financial institutions for regulation of their activity from the international and national regulators and to structure measures of regulatory impact on various types of financial institutions.

*Key words: the global financial stability, the systemic importance, the financial institute, the network approach, the global systemically important banks*

---

**И. Ю. Арлашкин, А. Н. Дерюгин, К. А. Прока**

## Формирование бюджетного прогноза на долгосрочный период: региональный аспект

В статье предпринята попытка разработки рекомендаций органам власти субъектов Российской Федерации по формированию долгосрочного бюджетного прогноза, дающего представление о сроках

и масштабах изменений в бюджетной сфере, которые могут возникнуть в результате влияния экономических и демографических факторов. Рекомендации были разработаны в отношении прогнозирования отдельных демографических и экономических показателей, а также параметров региональных бюджетов и основываются на обобщении практики долгосрочного прогнозирования в зарубежных странах. В статье также содержатся рекомендации по оценке устойчивости долгосрочных прогнозов к изменению отдельных демографических, экономических и прочих факторов.

*Ключевые слова: долгосрочный прогноз, долгосрочное бюджетное планирование, региональные бюджеты, региональная бюджетная политика*

**I. Arlashkin, A. Deryugin, K. Proka**

## Development of Long-term Budget Outlook: Regional Aspect

The article attempts to develop recommendations to regional authorities of the Russian Federation on developing long-term fiscal projections that enable to estimate the length and extent of changes in the public sector, which may arise as a result of the impact of economic and demographic factors. These recommendations include the ones on the predicting a number of demographic and economic indicators, as well as the parameters of regional budgets and are based on best practice of long-term forecasting in foreign countries. The article also provides guidance on assessing the sustainability of long-term projections to changes in individual demographic, economic or other factors.

*Key words: long-term forecast, long-term fiscal planning, subnational budgets, regional fiscal policy*

---

**Т. А. Малинина, В. В. Громов**

## Совершенствование налогообложения доходов физических лиц от реализации активов, полученных на безвозмездной основе или с частичной оплатой

В статье рассматриваются преимущественно практические аспекты налогообложения доходов физических лиц от реализации активов, полученных на безвозмездной основе или с частичной оплатой. Неполнота законодательного регулирования указанной сферы приводит к ненейтральному налогообложению таких доходов, снижает эффективность налоговой системы. Проводится анализ налогового законодательства и правоприменительной практики, по результатам которого представлены предложения по совершенствованию налогового законодательства.

*Ключевые слова: налогообложение доходов физических лиц, реализация активов, наследование, дарение, материальная выгода*

**T. Malinina, V. Gromov**

## Improving Taxation of Personal Incomes from Realization of Assets Acquired Without Compensation or at a Price below Market

The article concerns mainly the practical aspects of taxation of personal incomes from realization of assets acquired without compensation or at a price below market. Incomplete regulations in this area lead to a non-neutral taxation of such incomes, reduce the tax system efficiency. The analysis of the tax law and the established practice of its applying is carried out, the proposals for improvement of the tax law are made subsequent to the results.

*Key words: personal income taxation, assets realization, inheritance, transfer by gift, assets acquisition at a price below market*

---

**Ю. А. Сплетухов**

## Регулирование страховой деятельности в странах ЕАЭС: сходство и различия

Статья посвящена анализу законодательства стран ЕАЭС в области регулирования страховой деятельности. Особое внимание уделено отличиям между нормами каждой из стан. Автор останавливается на процедурах допуска страховых организаций на рынок страховых услуг, регулировании деятельности в области перестрахования, на требованиях, предъявляемых к страховым посредникам.

*Ключевые слова: страхование, государственное регулирование, страховые организации, рынок страховых услуг, страны — участницы ЕАЭС*

**Yu. Spletukhov**

## Regulation of Insurance in the Countries of the Eurasian Economic Union: Similarity and Differences

The article is devoted to analysis of the EEU countries' legislation in the field of insurance business regulation. Particular attention is paid to the differences between the rules of each country. The author considers the procedure for admission of insurance organizations in the insurance market, regulation of reinsurance, the requirements for the activities of insurance intermediaries.

*Key words: insurance, government regulation, insurance organizations, insurance market, member states of the EEU*

---

**Т. А. Белоусова**

## Современная практика страхования экспортных кредитов в странах ЕС

В статье дается обзор современной практики проведения операций по страхованию экспортно-импортных кредитов государственными и частными страховыми агентствами стран ЕС. Рассматриваются применяемые в некоторых европейских странах стратегии продвижения услуг по страхованию экспортно-импортных кредитов. Предлагается использовать европейский опыт внедрения инноваций в процесс обслуживания и страхования рисков отечественных экспортеров.

*Ключевые слова: страхование, экспортные кредиты, политический риск, коммерческий риск, факторинг, поручительство, продуктовые инновации*

**T. Belousova**

## The Modern Practice of Export Credit Insurance in the EU

The article provides an overview of current practices of insurance operations of export-import loans by public and private EU insurance companies. Strategies of promotion of insurance services for import and export credits, which are used in some European countries, are considered. The European experience of innovation in the process of maintenance and security risks of domestic exporters are encouraged to use.

*Key words: insurance, export credits, political risk, commercial risk, factoring, indemnity bond, product innovation*

---

**Н. В. Голованова**

## Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта

Концепция открытости (прозрачности) бюджетной системы была разработана в 90-х годах XX века и стала особенно актуальной в период финансового кризиса. Согласно недавним исследованиям, повышение прозрачности в бюджетно-налоговой сфере приводит к улучшению результатов исполнения бюджетов, снижению стоимости заимствований и сокращению масштабов коррупции. Данный обзор содержит описание основных подходов, используемых при оценке открытости бюджетов, и представляет интерес как для практиков, так и для исследователей, занимающихся вопросами прозрачности бюджетов.

*Ключевые слова: открытость бюджетной системы, открытый бюджет, индекс открытости бюджетов, прозрачность в налогово-бюджетной сфере, индекс прозрачности бюджетов*

**N. Golovanova**

## Measuring Budget Transparency: International and Russian Experience

Fiscal (budget) transparency is a concept that was developed in the 1990s and became particularly relevant in times of financial crisis. Recent studies show that improving transparency results in better budget performance, lower borrowing costs and reduced corruption. This review describes the main approaches used in budget transparency evaluation and is addressed to practitioners and researchers dealing with budget transparency.

*Key words: budget transparency, open budget, Open Budget Index, fiscal transparency, fiscal transparency index*

---

**Ю. В. Белоусов, О. И. Тимофеева**

## Анализ уровня открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации

В статье рассматриваются результаты оценки открытости бюджетных данных регионов в 2014 году. Эти данные получены в результате мониторинга и составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных. Приводится распределение регионов по группам в зависимости от достигнутого уровня открытости бюджета. На конкретных примерах рассматриваются основные проблемы, препятствующие повышению открытости бюджета. Даются рекомендации по улучшению ситуации.

*Ключевые слова: общественные финансы, государственные финансы, бюджеты субъектов Российской Федерации, открытость бюджетных данных, открытые данные, открытое государственное управление*

**Yu. Belousov, O. Timofeeva**

## The Analysis of the Russian Federal Subjects Budget Transparency

This article presents the results of the evaluation of the Russian Federal Subjects' budgets transparency in 2014. This data was obtained on the basis of Russian Federal Subjects' monitoring, and subsequently the Subjects were rated by the level of transparency of the budgetary data. It reveals the ranking of Federal Subjects based on the achieved level of transparency of the budget, with specific examples. The basic challenges to improve the transparency of the budget are illustrated and recommendations for improving the situation are given.

*Key words: public finances, state finances, budgets of subjects of the Russian Federation, open budget, the transparency of budget data, open data, open government*

---

**В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова, Н. В. Гаврилова**

## Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии

В статье впервые в научной литературе предпринята попытка анализа и систематизации российского опыта партисипаторного бюджетирования, а также различных его разновидностей: программ поддержки местных инициатив, проектов «Народная инициатива», реализованных в ряде регионов РФ. Кроме того, публикация содержит обширные сведения об актуальном зарубежном опыте партисипаторного бюджетирования, представляющем значительный интерес для представителей государственной власти различного уровня, местных органов власти, ученых, экспертов и общественности.

*Ключевые слова: бюджетный процесс, открытый бюджет, партисипаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, Всемирный банк, проекты «Развитие на основе местных сообществ» (CDD)*

**V. Vagin, N. Shapovalova, N. Gavrilova**

## Initiative Budgeting: International Context of Russian Version

For the first time in scientific literature the author of this article attempts to analyze and systematize the Russian experience in participatory budgeting practice and its various versions: local initiatives support programs, projects "National initiative", realized in a row of Russian Federation's regions. Besides, the publication contains extensive information of the current foreign experience of participatory budgeting, which represents the considerable interest for the governmental representatives of the different level, local authorities, scientists, experts and the public.

*Key words: budget process, open budget, participatory budgeting, initiative budgeting, World Bank, community-driven development (CDD) projects*

**Анисимов Евгений Георгиевич**, д. воен. н., д. т. н., проф., директор НИИ Российской таможенной академии, заслуженный деятель науки Российской Федерации
**Evgeny G. Anisimov**, Doctor of Military Sciences, Doctor of Technical Sciences, Professor, Director of Research Institute of the Russian Customs Academy, Honored Scientist of the Russian Federation
(e-mail: an-33@rambler.ru)

**Арлашкин Игорь Юрьевич**, науч. сотр. Центра исследований региональных реформ РАНХиГС
**Igor Yu. Arlashkin**, Researcher of Center for Research on Regional Reforms, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: igor-arlashkin@mail.ru)

**Белоусов Юрий Викторович**, к. э. н., директор Центра прикладной экономики, ст. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института
**Yury V. Belousov**, PhD (Economics), Director of the Centre for Applied Economics, Senior Researcher of the Centre for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: belousov@nifi.ru)

**Белоусова Тамара Анатольевна**, к. э. н., доцент кафедры «Страховое дело» Финансового университета при Правительстве РФ
**Tamara A. Belousova**, PhD (Economics), Associate Professor of the Department of Insurance Business, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: beloysova_ta@mail.ru)

**Болдырь Александр Александрович**, экономист, государственный советник Российской Федерации 3 класса
**Alexander A. Boldyr**, Economist, State Councilor of the Russian Federation, 3rd class
(e-mail: Aleksandr.Boldyr@minfin.ru)

**Бычков Станислав Сергеевич**, экономист, государственный советник Российской Федерации 3 класса
**Stanislav S. Bychkov**, Economist, State Councilor of the Russian Federation, 3rd class
(e-mail: Stanislav.Bychkov@minfin.ru)

**Вагин Владимир Владимирович**, к. филос. н., руководитель Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института
**Vladimir V. Vagin**, PhD (Philology), Head of the Center of Participatory Budgeting, Financial Research Institute
(e-mail: vagin@nifi.ru)

**Гаврилова Надежда Владимировна**, мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института
**Nadezda V. Gavrilova**, Junior Researcher of the Center of Participatory Budgeting, Financial Research Institute
(e-mail: gavrilova@nifi.ru)

**Голованова Наталия Владимировна**, ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института
**Nataliya V. Golovanova**, Senior Researcher of the Interbudget Relations Center, Financial Research Institute
(e-mail: golovanova@nifi.ru)

**Громов Владимир Владимирович**, к. э. н., ст. науч. сотр. Института прикладных экономических исследований РАНХиГС
**Vladimir V. Gromov**, PhD (Economics), Senior Researcher of the Institute of Applied Economic Researches, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: Gromov@ranepa.ru)

**Дерюгин Александр Николаевич**, директор Центра исследований региональных реформ РАНХиГС
**Alexander N. Deryugin**, Director of Center for Research on Regional Reforms, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: deryugin@ranepa.ru)

**Евлахова Юлия Сергеевна**, к. э. н., доцент кафедры «Финансовый мониторинг» Ростовского государственного экономического университета (РИНХ)
**Yuliya S. Evlakhova**, PhD (Economics), Associate Professor of the Department of Financial Monitoring, Rostov State University of Economics (RINH)
(e-mail: evlahova@yandex.ru

**Котляров Максим Александрович**, д. э. н., проф., гл. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
**Maxim A. Kotlyarov**, Doctor of Economics, Professor, Chief Research Associate of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: kotlyar2005@list.ru)

**Лавров Алексей Михайлович**, проф., зав. кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса
**Alexey M. Lavrov**, Professor, Head of the Department of Financial Management in Public Sector, National Research University Higher School of Economics, Actual State Councilor of the Russian Federation, 1st class
(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru)

**Малинина Татьяна Александровна**, зав. лабораторией налоговой политики Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара, ст. науч. сотр. Института прикладных экономических исследований РАНХиГС
**Tatyana A. Malinina**, Head of Laboratory of the Tax Policy, Gaidar Institute for Economic Policy; Senior Researcher of the Institute of Applied Economic Researches, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: Malinina@iep.ru)

**Новиков Владимир Егорович**, д. э. н, проф., начальник отдела исследований экономических проблем в таможенном деле НИИ Российской таможенной академии
**Vladimir E. Novikov**, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department Research and Economic Problems in Customs Business of Research Institute of the Russian Customs Academy
(e-mail: nic_215@mail.ru)

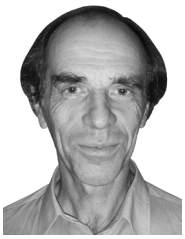
**Нигматуллин Ирек Газизович**, к. э. н., депутат Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан, член Комитета Государственного собрания — Курултая Республики Башкортостан по бюджетной, налоговой, инвестиционной политике и территориальному развитию, докторант РАНХиГС
**Irek G. Nigmatullin**, PhD (Economics), the Deputy of the State Assembly — Kurultai, the Republic of Bashkortostan, the Member of the Fiscal, Tax, Investment Policy and Territorial Development Committee of the State Assembly — Kurultai, the Republic of Bashkortostan, working for the doctorate degree at the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: nigmatullin.ireck@yandex.ru)

**Платонов Сергей Ревазович**, заместитель директора Департамента финансовой политики Министерства финансов Российской Федерации
**Sergey R. Platonov**, Deputy Head of the Financial Policy Department, Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: D05@minfin.ru)

**Прока Ксения Аркадьевна**, науч. сотр. Центра исследований региональных реформ РАНХиГС
**Kseniya A. Proka**, Researcher of the Center for Research on Regional Reforms, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: proka-ka@ranepa.ru)

**Рыкова Инна Николаевна**, д. э. н., руководитель Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
**Inna N. Rycova**, Doctor of Economics, Head of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: rycova@yandex.ru)

**Синельников-Мурылев Сергей Германович**, д. э. н., проф., ректор ВАВТ Минэкономразвития России
**Sergey G. Sinelnikov-Murylev**, Doctor of Economics, Professor, Rector of the Russian Foreign Trade Economy
(e-mail: sinel@vavt.ru)



**Сплетухов Юрий Александрович**, к. э. н., вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института, доцент кафедры «Страховое дело» Финансового университета при Правительстве РФ
**Yury A. Spletukhov**, PhD (Economics), Leading Researcher of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute; Associate Professor of the Department of Insurance Business, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: uspletuhov@nifi.ru)

**Тимофеева Ольга Ивановна**, к. э. н., зам. директора Центра прикладной экономики, ст. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института
**Olga I. Timofeeva**, PhD (Economics), Deputy Director of the Center for Applied Economics, Senior Researcher of the Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: timofeeva@nifi.ru)

**Трунин Павел Вячеславович**, к. э. н., вед. науч. сотр. Центра изучения проблем центральных банков РАНХиГС
**Pavel V. Trunin**, PhD (Economics), Leading Researcher, the Center for Study of Central Banks' Issues, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: pt@iep.ru)

**Шаповалова Наталья Арнольдовна**, мл. науч. сотр. Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института
**Natalia A. Shapovalova**, Junior Researcher of the Center of Participatory Budgeting, Financial Research Institute
(e-mail: shapovalova@nifi.ru)

**Шкодинский Сергей Всеволодович**, д. э. н., проф., начальник отдела Государственного НИИ системного анализа Счетной палаты РФ
**Sergey V. Shkodinsky**, Doctor of Economics, Professor, Head of the State Research Institute of System Analysis of the Accounts Chamber of the Russian Federation
(e-mail: shkodinskiy.sv@niisp.ru)

# РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ


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

**Богачева О. В.**, руководитель Центра бюджетной политики НИФИ, кандидат экономических наук

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

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

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

**Зембатов М. Р.**, ведущий научный сотрудник Центра финансов государственных и муниципальных учреждений НИФИ, кандидат экономических наук

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

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

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

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

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

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

**Хабаев С. Г.**, руководитель Центра финансов государственных и муниципальных учреждений НИФИ, доктор экономических наук, доцент

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

**Швандар К. В.**, руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ, доктор экономических наук

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

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

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

# EDITORIAL BOARD


**V. Nazarov, Editor in Chief**
Director, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**O. Bogacheva**, Head of the Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**I. Varjas**, Head of the Analytical Center of Financial Investigations, Financial Research Institute, Professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics

**E. Gurvich**, Head of Economic Expert Group, Member of Economic Board at the President of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Public Board at the Ministry of Finance of the Russian Federation, Head of the Center of the Budgetary Analysis and Forecasting, Financial Research Institute, PhD (Physics and Mathematics)

**E. Gutzait**, Leading Researcher of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

**M. Zembatov**, Leading Researcher of the Center for State and Municipal Institutions' Finance, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**L. Kabir**, Chief Research Associate of the Center of Budgetary Policy in Economy Branches, Financial Research Institute, Doctor of Economics

**A. Maryasin**, Head of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**V. Omelyanovskiy**, Director of the Health Technology Assessment Center of the Applied Economic Research Institute, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Head of the Public Health Finance Center, Financial Research Institute, Doctor of Medicine, Professor

**M. Pinskaya**, Director of the Tax and Tax Law Institute, Financial University under the Government of the Russian Federation, Head of the Tax Policy Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

**I. Rycova**, Deputy Editor in Chief, Head of the Sectoral Economy Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

**V. Trubin**, Head of the Social Sphere Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**S. Khabaev**, Head of the Center for State and Municipal Institutions' Finance, Financial Research Institute, Doctor of Economics, Associate Professor

**G. Shakhova**, Chief Researcher Associate of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

**K. Shvandar**, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

**I. Yakovlev**, Senior Deputy Director, Head of the International Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**T. Zakharova**, Senior Editor of the Journal, Editor of Publishing Department, Financial Research Institute

**G. Ageev**, Chief of Publishing Department, Financial Research Institute

**ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ!**

Тексты всех статей журнала представлены в открытом доступе на сайтах **www.nifi.ru** и **www.elibrary.ru**

Оформить подписку на издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» можно в отделениях почтовой связи по Объединенному каталогу «Пресса России» (подписной индекс 42068).

Любой номер журнала второго полугодия 2015 г. можно заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org, телефон для справок (499)152-04-90.

Редакция:
**Главный редактор** В. С. Назаров
**Зам. главного редактора** И. Н. Рыкова
**Ведущий редактор** Т. М. Захарова
**Корректор** И. П. Белова
**Дизайн и верстка** А. С. Лухин

**Адрес редакции:**
127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2
Тел. (495) 699-76-83
Веб-сайт: www.nifi.ru
e-mail: finjournal@gmail.com

Подписано в печать 23.06.2015 г. Свободная цена. Тираж 300 экз.
Заказ № 4578
Отпечатано в типографии ООО «Буки Веди»
119049, г. Москва, Ленинский проспект, д. 4, стр. 1 А
Тел. (495) 926-63-96