Научно-исследовательский финансовый институт

# Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

№ 1 (29)
январь-февраль
2016

**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

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

**Editorial Advisory 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

**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

Журнал соответствует требования Высшей аттестационной комиссии
при Минобрнауки России к рецензируемым научным изданиям
и входит в Перечень ВАК, который вступил в силу 01.12.2015 г.

Издание включено в базу данных Российского индекса научного цитирования
(РИНЦ) с 2009 г.

Все 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, 2016

## 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 международных финансов 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 Центра 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 for International Finance, 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 Center, 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 Center for International Finance, 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

# Содержание


## *Государственные финансы. Актуальная тема*

*В. Ю. Ляшок, В. С. Назаров, М. С. Орешкин*
Факторы роста размера пенсий в современной России ..... 7

## *Международные финансы. Банковская система*

*А. В. Валькова*
Азиатский банк инфраструктурных инвестиций:
новые финансовые инициативы в АТР ..... 23

*М. А. Котляров, И. Н. Рыкова*
Гармонизация банковского законодательства
и регулирования банковской сферы стран ЕАЭС ..... 33

## *Финансы. Межбюджетные отношения*

*И. Ю. Арлашкин, А. С. Ганган, А. Н. Дерюгин, К. А. Прока*
Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады ..... 41

*И. Ю. Арлашкин, А. С. Ганган*
Консолидация федеральных субсидий субъектам РФ ..... 50

## *Бюджетная система. Эффективность бюджетных расходов*

*Р. С. Афанасьев, Н. В. Голованова*
Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство ..... 61

*Т. С. Ремизова*
Обоснование бюджетных расходов на создание
территорий опережающего развития ..... 70

*М. А. Смирнов*
Использование проектного подхода
при реализации государственных программ ..... 79

## *Бухгалтерский учет и аудит. Аудиторские услуги*

*Е. М. Гутцайт, А. М. Марьясин, И. А. Яковлев*
Качество аудиторских услуг и оценка влияния на него
мер дисциплинарного воздействия ..... 89

## *Финансы. Налоги и налогообложение*

*В. В. Громов*
Доверительное управление имуществом:
признание расходов на выплаты управляющему ..... 101

## *Математические методы экономики. Доходы бюджета*

*Е. Г. Анисимов, В. Г. Анисимов, С. В. Шкодинский*
Модель для динамической оценки объема и структуры «серого» импорта ..... 110

## *Отраслевые финансы*

*О. Н. Хлебопашева*
Меры государственной поддержки финансирования строительной отрасли ..... 117

***Аннотации/Abstracts*** ..... 122

***Авторы/Authors*** ..... 129

УДК 336.5, 336.13, 331.25

***Ключевые слова:***
*пенсионная система,*
*пенсионная реформа,*
*трудовая пенсия,*
*численность пенсионеров,*
*размер пенсий,*
*коэффициент пенсионной нагрузки,*
*коэффициент замещения,*
*Пенсионный фонд РФ,*
*бюджет ПФР*

***В. Ю. Ляшок,***
*науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС*
*(e-mail: victorlyashok@gmail.com)*

***В. С. Назаров**, к. э. н.,*
*директор Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: nazarov@nifi.ru)*

***М. С. Орешкин,***
*заместитель Министра финансов Российской Федерации*
*(e-mail: Maxim.Oreshkin@minfin.ru)*

# Факторы роста размера пенсий в современной России

***На протяжении современной истории России можно наблюдать практически постоянный процесс модернизации пенсионной системы. Так, начиная с 2000-х гг. было проведено три этапа пенсионных реформ (в 2002, 2010 и 2015 гг.), осуществлена программа валоризации, введена социальная доплата до регионального прожиточного минимума пенсионера и пр. Российские и зарубежные эксперты и исследователи не приходят к единому мнению относительно успехов и неудач проводимых реформ, однако все признают, что как минимум в одном аспекте безоговорочно были достигнуты значительные положительные результаты.***

Речь идет о размерах пенсионных выплат как в абсолютных, так и в относительных показателях, которые значительно выросли за последние 15 лет. Анализируя этот успех, задаешься закономерным вопросом: за счет чего он был достигнут? Действительно ли так эффективна российская пенсионная система и проводимые реформы или же существуют другие источники успеха? В данной статье представлены результаты анализа факторов, которые в действительности оказали основное влияние на рост размера пенсии.

## РАЗМЕР ПЕНСИЙ И ФАКТОРЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ЕГО РОСТ

Как было сказано выше, за рассматриваемый период средний размер трудовой пенсии значительно вырос (табл. 1). Если за базовый взять 2001 г. (как год до проведения первой реформы в современной России в XXI веке — реформа 2002 г.), то на всем рассматриваемом промежутке времени (с 2001 по 2014 г.) наблюдался исключительно положительный рост номинального и реального размера трудовой пенсии (за исключением 2014 г.). Так, средний размер трудовой пенсии вырос в номинальном выражении в 11 раз, а в реальном — в 3 раза.

В 2002–2007 гг. средний размер трудовой пенсии был близок к прожиточному минимуму, но начиная с 2008 г. наблюдался резкий рост соотношения пенсии и прожиточного минимума пенсионера — до 175,5 % в 2014 г.

Важным параметром, характеризующим эффективность пенсионной системы, выступает коэффициент замещения. Одним из способов расчета коэффициента замещения (не самым правильным, но самым часто используемым в российских научных публикациях, посвященных пенсионной системе, — *см. врезку ниже*) является отношение среднего размера пенсии к средней заработной плате в экономике, которое показывает, насколько в среднем пенсия компенсирует утерянный пенсионером доход в виде заработной платы. До 2008 г. динамика данного показателя имела отрицательный характер, однако в 2008 г. изменилась с отрицательной на положительную, и к 2014 г. коэффициент замещения достиг 34,3 %, тем самым превысив значение 2002 г.

**Расчет коэффициента замещения**

Этот подход к расчету коэффициента замещения не соответствует методологическим положениям Международной организации труда (МОТ). Однако недостаток данных, предоставляемых Росстатом, не позволяет в точности рассчитать коэффициент замещения. Отметим три проблемы расчета коэффициента замещения как отношения средней пенсии к средней заработной плате в стране. Во-первых, более правильным считается расчет индивидуального коэффициента замещения, который вычисляется на основании индивидуальных данных как отношение размера пенсии у нового пенсионера к утраченной им заработной плате. Во-вторых, необходимо рассматривать не среднего, а медианного работника, поэтому в статистике многих стран приводят медианную величину заработных плат и пенсий. В-третьих, средняя заработная плата в официальной статистике указана до налогообложения. Таким образом, коэффициент замещения, полученный по официальной статистике, серьезно занижен.

Стоит также отметить, что Министерством труда и социальной защиты РФ сформирована методика расчета коэффициента замещения прежнего заработка для социального обеспечения по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца. Согласно протоколу консультаций между делегацией РФ и экспертами МОТ за 2014 г., данная методика была утверждена экспертами МОТ.

*Таблица 1*

**Динамика реального размера назначенной пенсии, коэффициента замещения, отношения средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера**

| | Средний размер трудовой пенсии, руб. | Реальный размер назначенной пенсии*, % | Коэффициент замещения, % | Скорректированный коэффициент замещения**, % | Отношение пенсии к прожиточному минимуму пенсионера, % |
|---|---|---|---|---|---|
| 2002 | 1396 | 118 | 32,0 | 47,1 | 101,2 |
| 2003 | 1660 | 125 | 30,2 | 49,5 | 103,4 |
| 2004 | 1945 | 131 | 28,9 | 43,0 | 108,0 |
| 2005 | 2395 | 146 | 28,0 | 40,0 | 99,0 |
| 2006 | 2770 | 155 | 26,0 | 37,2 | 101,4 |
| 2007 | 3168 | 158 | 23,3 | 31,2 | 103,4 |
| 2008 | 4286 | 189 | 24,8 | 33,4 | 117,6 |
| 2009 | 5323 | 216 | 28,6 | 39,0 | 129,8 |
| 2010 | 7811 | 291 | 37,3 | 51,9 | 172,8 |
| 2011 | 8510 | 299 | 36,4 | 49,3 | 169,1 |

| | Средний размер трудовой пенсии, руб. | Реальный размер назначенной пенсии*, % | Коэффициент замещения, % | Скорректированный коэффициент замещения**, % | Отношение пенсии к прожиточному минимуму пенсионера, % |
|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | 9405 | 310 | 35,3 | 46,9 | 183,6 |
| 2013 | 10 313 | 319 | 34,6 | 46,8 | 171,9 |
| 2014 | 11 151 | 302 | 34,3 | 45,1 | 175,5 |

*Примечание: * при расчете динамики реального размера пенсии 2001 г. был принят за 100 %;*
*** расчет скорректированного коэффициента замещения представлен во врезке ниже.*
*Источники: Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ (RLMS-HSE); Годовой отчет Пенсионного фонда России за 2014 г.*

**Расчет скорректированного коэффициента замещения**

Для получения скорректированного коэффициента замещения мы на первом этапе получили среднюю заработную плату после налогообложения, умножив официальный показатель на коэффициент 0,87 (т. е. вычтя налог на доходы физических лиц, составляющий 13 %). На втором этапе мы перешли от среднего к медианному размеру пенсии и заработной платы после выплаты налогов. Для этого использовались данные проекта RLMS-HSE за 2002–2014 гг.* Эта база данных опроса населения включает вопросы про размеры пенсии и заработной платы, получаемой на руки, т. е. после выплаты налогов. На основании микроданных российских работников и пенсионеров были получены коэффициенты, представляющие отношение медианной и средней заработной платы и пенсии в стране. Далее официальная заработная плата и средняя пенсия умножались на указанные выше коэффициенты, что позволило перейти от средних к медианным показателям. Скорректированный коэффициент замещения оказался в среднем на 10–15 п. п. выше нескорректированного. К 2014 г. пенсия возмещает чуть более 45 % заработной платы после налогообложения для медианного работника. Динамика показателя, впрочем, соответствует динамике нескорректированного коэффициента.

* Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ (RLMS-HSE), проводимый Национальным исследовательским университетом — Высшей школой экономики и ЗАО «Демоскоп» при участии Центра народонаселения Университета Северной Каролины в Чапел-Хилле и Института социологии РАН (http://www.hse.ru/rlms; http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms).

В конце 2014 г. произошел ряд негативных сдвигов в пенсионной системе — снизился реальный размер пенсий и продолжил снижаться коэффициент замещения, что связано с высокими показателями инфляции в данный период. Тем не менее к 2014 г. можно наблюдать значительные положительные изменения в системе пенсионного обеспечения с точки зрения существующего поколения пенсионеров — реальный размер пенсии вырос, что способствовало сокращению для них риска попасть в категорию бедных.

Анализируя такой успех, мы выделяем ряд факторов, повлиявших на изменение размера пенсии. К числу благоприятных факторов, обеспечивших рост размера пенсий, можно отнести:

1. Рост заработной платы, обусловленный в свою очередь:

— ростом ВВП. При этом можно выделить две компоненты такого роста: структурную, не связанную с внешними факторами, и конъюнктурную, связанную с восстановительным ростом начала 2000-х и последовавшим затем бумом на рынке нефти;

— изменением структуры ВВП — увеличением в ней доли заработной платы.

2. Рост трансфертов и прочих безвозмездных поступлений из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации.

3. Благоприятную демографическую ситуацию, способствующую увеличению числа занятых.

С другой стороны, ряд факторов оказал отрицательное влияние на размер пенсий:

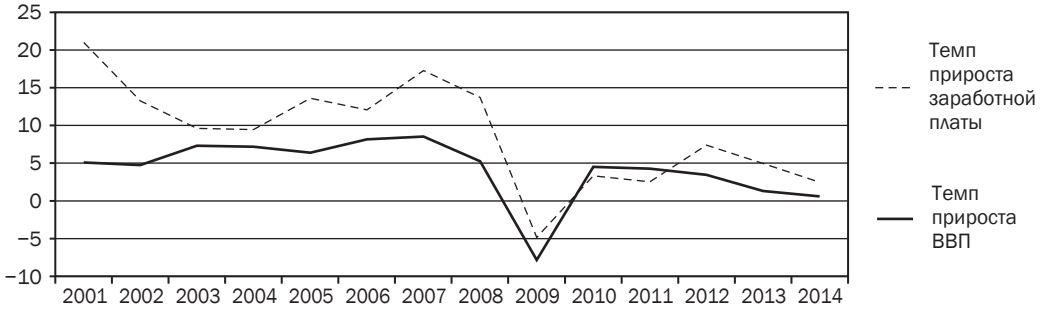
1. Снижение эффективного тарифа страховых взносов как от уменьшения фискальной нагрузки на бизнес, так и от введения накопительной компоненты.
2. Увеличение доли неформально занятых на рынке труда.
3. Рост числа пенсионеров.

Ниже представлено описание каждого из факторов, как положительных, так и отрицательных.

**Экономический рост и заработная плата.** На протяжении рассматриваемого периода ВВП демонстрировал высокие темпы роста (за исключением кризисного 2009 г., когда темп роста был отрицательный). Даже во время посткризисного восстановления экономики темп роста составлял 4–4,5 % (рис. 1). В этот период бурного экономического процветания в стране также наблюдались высокие темпы роста реального размера средней заработной платы, с которой выплачивались взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации. Важно, что заработная плата росла более высокими темпами, чем ВВП (рис. 1), что в итоге привело к увеличению доли фонда оплаты труда в ВВП. Таким образом, можно констатировать, что в рассматриваемый период заработная плата росла неустойчиво высокими темпами.

*Рисунок 1*

**Темп прироста ВВП РФ и темп прироста средней заработной платы в России, 2001–2014 гг., %**




*Источник: расчеты авторов по данным Росстата: Годовые данные ВВП в постоянных ценах 2008 г. (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab2a.xls); Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по видам экономической деятельности (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/zrpl-v.doc).*

Условно темп роста зарплаты можно разделить на несколько составляющих. Во-первых, избыточное, выше роста ВВП, увеличение реальной заработной платы. Во-вторых, повышение, связанное с ростом ВВП. При этом вторую составляющую также можно разделить на несколько компонент.

В исследовании, посвященном декомпозиции темпов роста ВВП в России в 1999–2014 гг., авторы раскладывают фактический темп роста ВВП на три составляющие — структурный ВВП, внешнеторговый ВВП (специфическая для российской экономики компонента, отражающая конъюнктуру международной торговли, а именно цены на энергоносители) и конъюнктурный ВВП (бизнес-циклы и случайные шоки)[1]. Согласно полученным авторами результатам, представленным на рис. 2, на протяжении рассматриваемого нами промежутка

[1] *Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП в России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37.*

времени темп роста структурного ВВП всегда был ниже фактического (за исключением года мирового кризиса). Высокие значения темпов роста ВВП сверх структурного ВВП были достигнуты за счет внешнеторговой и конъюнктурной компонент, причем первая была выше практически во все годы. Значительная внешнеторговая компонента была обеспечена исключительно использованием экономикой страны сверхдоходов от высоких цен на нефть. Полученные сверхдоходы «инвестировались» в первую очередь в рост заработной платы в стране, что приводило, с одной стороны, к росту объемов взносов в пенсионную систему, а с другой стороны, к серьезному замедлению потенциальных темпов роста российской экономики.

В целом авторы вышеупомянутой статьи выделяют несколько стадий развития экономики: 2001–2003 гг. — рост за счет увеличения инвестиций и загрузки капитала (акцент на структурную составляющую ВВП); 2004–2008 гг. — рост за счет благоприятной макроэкономической ситуации, максимальных мировых цен на нефть, притока сверхдоходов в страну, т. е. за счет внешнеторговой компоненты ВВП; 2008–2014 гг. — перегрев экономики — период мирового кризиса, снижения спроса на российский экспорт, замедление роста фундаментальных факторов, низкая инвестиционная активность.

*Рисунок 2*

**Фактический, структурный, внешнеторговый темп роста ВВП и конъюнктурная компонента темпа роста ВВП, 1999–2014 гг., % к предыдущему году**

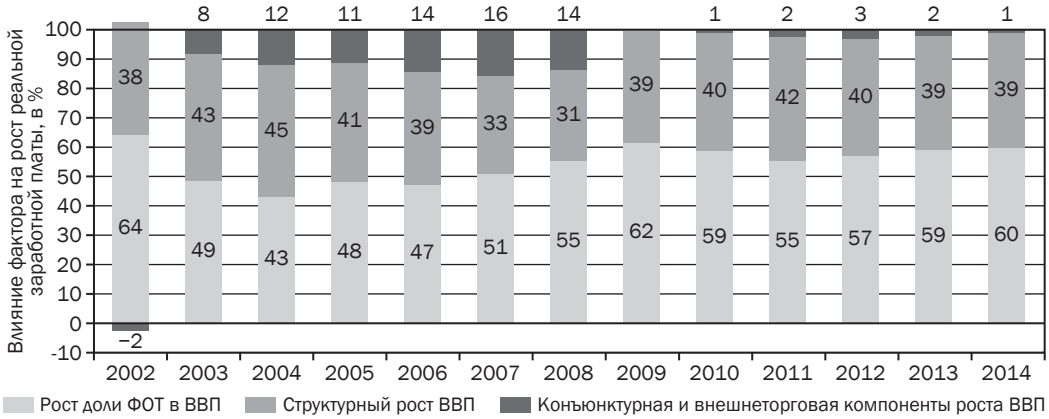
*Источник: Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП в России в 1999–2014 годах.*

Таким образом, для выявления естественной составляющей роста заработной платы необходимо на первом этапе из существующего показателя выделить сначала часть, не связанную с избыточным ростом заработной платы выше уровня роста ВВП. На втором этапе необходимо избавиться от влияния на динамику заработной платы различных внешних и временных факторов: высоких цен на нефть и бизнес-циклов. Остаток и будет составлять естественную, на уровне структурного роста ВВП, динамику заработной платы.

О том, как повлиял на рост реальной заработной платы с 2001 г. каждый из указанных факторов, можно судить по рис. 3, где рассчитан вклад каждой компоненты в рост заработной платы на основании данных Росстата. Почти во все годы наибольший вклад в динамику вносила избыточная компонента — рост доли фонда оплаты труда (ФОТ) в структуре ВВП. Структурная компонента роста ВВП производила в разные периоды различные эффекты: к 2008 г., в перегретой экономике, вклад данного фактора упал по сравнению с началом десятилетия с 43–45 % до 31–33 %, в кризисный и посткризисный период вклад стабилизировался на уровне 39–42 %. Конъюнктурная и внешнеторговая компоненты оказывали эффект только в докризисный период роста экономики, характеризующийся сверхдоходами, которые «инвестировались» в заработные платы.

*Рисунок 3*

**Вклад различных факторов в рост реальной заработной платы (базовый год — 2001-й)**




*Примечание: расчеты основаны на данных разложения ВВП (рис. 2) и данных по превышению роста зарплат над ростом ВВП (рис. 1).*
*Источник: расчеты авторов.*

**Безвозмездные поступления из федерального бюджета.** Следующим фактором, оказавшим влияние на абсолютный и относительный рост пенсий за рассматриваемый период, является рост поступлений из федерального бюджета. Такие поступления, как один из источников дохода Пенсионного фонда РФ, присутствовали всегда, т. к. именно за счет них выплачивались пенсии по государственному обеспечению.

Длительное время основная статья расходов Пенсионного фонда РФ — выплата страховых пенсий — полностью финансировалась за счет единого социального налога. Однако постепенно ситуация начала ухудшаться, т. к. приток средств из данного источника стал сокращаться. Хотя в этот период наблюдался рост занятости, эффективная ставка пенсионных взносов в целом с 2001 г. снизилась. При этом доля работающих граждан, формирующих накопительную пенсию, также постепенно росла. Одновременно с этим бюджет Пенсионного фонда недополучал доходы из-за роста доли неформально занятых в экономике[2].

С другой стороны, в период с 2001 г. по настоящее время происходило наращивание обязательств Пенсионного фонда, которое проводилось без увязки с изменением доходной части бюджета. В первую очередь под таким наращиванием понимаются валоризация, повышенная индексация трудовых и социальных пенсий в период кризиса 2008–2009 гг., резкий рост базовой части трудовой пенсии. Все это также привело к наращиванию зависимости Пенсионного фонда от федерального бюджета, однако такой рост был скорее связан с политическим решением повысить общий размер пенсий.

На основании официальной информации, предоставляемой Пенсионным фондом РФ или органами власти, невозможно четко отделить указанные компоненты роста безвозмездных поступлений из федерального бюджета. В качестве единственного источника, позволяющего определить объемы таких поступлений, можно выделить законы об исполнении бюджета Пенсионного фонда РФ. К сожалению, методология составления бюджетов за исследованный период неоднократно пересматривалась, что создает трудности для

[2] *См. более подробный анализ динамики данных факторов ниже.*

сопоставления. С 2010 г., согласно закону об исполнении бюджета Пенсионного фонда, основными являются четыре вида трансфертов, формирующих наибольшую часть всех безвозмездных поступлений:

1. средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала;

2. средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на компенсацию выпадающих доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;

3. средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (данный трансферт призван защитить бюджет Пенсионного фонда от возможного дефицита);

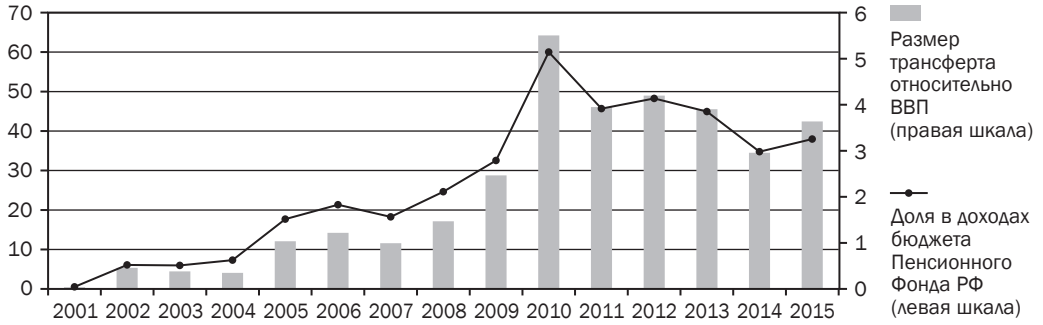
4. средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на выплаты федеральной социальной доплаты к пенсии.

В 2013 г. совокупно эти четыре трансферта составили 73 % от всех поступлений из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда РФ[3]. В 2014 г. в результате заморозки программы накопительных пенсий доля этих трансфертов сократилась до 61 %.

На рис. 4 представлена динамика размера общих поступлений из федерального бюджета относительно ВВП (включая различные трансферты на выплату пенсий по государственному пенсионному страхованию) и динамика доли трансфертов относительно совокупных доходов Пенсионного фонда. На протяжении рассматриваемого периода доходы из данного источника увеличивались и к 2011–2013 гг. составляли 45–50 % от всех доходов Пенсионного фонда, что позволило резко увеличить размеры пенсий без увязки с доходами от страховых взносов работодателей и работников. В 2014–2015 гг. произошло небольшое снижение, связанное с заморозкой программы накопительных пенсий.

*Рисунок 4*

**Трансферты из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда, 2001–2015 гг., %**




*Источник: расчеты авторов по данным федеральных законов об исполнении бюджета Пенсионного фонда РФ (2001–2014 гг.) и бюджета на 2015 г., прогноза МЭР, Росстата.*

**Демография.** Наконец, последним фактором, оказавшим положительное влияние на размер пенсий, является рост численности лиц трудоспособного возраста. С одной стороны, в 2000-е гг. на рынок труда выходило многочисленное поколение родившихся в период беби-бума 1980-х гг. С другой стороны, в начале 2000-х трудоспособный возраст покидало немногочисленное поколение родившихся в 1940–1945 гг. К тому же на протяжении

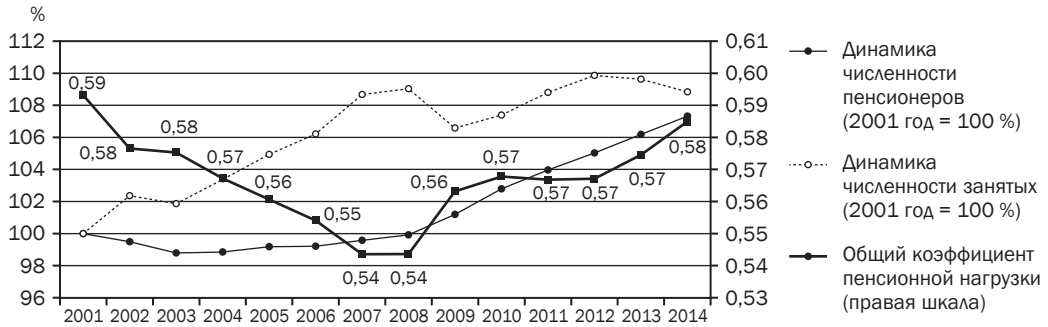
[3] *Из общей суммы поступлений вычитались трансферты на выплату материнского (семейного) капитала.*

2000-х гг. увеличивались показатели занятости среди лиц старшего возраста. Особенно отметим динамику уровня занятости женщин в возрастной группе 55–59 лет. Если в 2001 г. занятыми среди них были лишь 37,6 %, то к 2014 г. этот показатель вырос до 51,9 %[4]. В других возрастных группах старше трудоспособного возраста также наблюдался рост уровня занятости, хотя и не столь значительный. В целом за период 2001–2014 гг. число занятых, по данным Росстата, увеличилось на 9,5 %.

За указанный период также выросло общее число пенсионеров, однако рост начался только с 2005 г. и в целом составил всего лишь 6,1 %. Таким образом, демографическая ситуация в целом способствовала увеличению размера пенсий, о чем свидетельствует динамика общего коэффициента пенсионной нагрузки, т. е. отношения числа пенсионеров к числу занятых (рис. 5).

*Рисунок 5*

**Динамика численности пенсионеров и занятых, коэффициент пенсионной нагрузки**




*Источник: расчеты авторов по данным Росстата. Занятые: Официальная статистика. Трудовые ресурсы; Пенсионеры: Сборник «Социальное положение и уровень жизни населения России» (данные за 2001–2013 гг.); Официальная статистика. Старшее поколение (данные за 2014 г.).*

Однако некоторые факторы приводили к торможению роста размера пенсий. Один из таких факторов — снижение эффективной ставки страховых взносов. Некоторые особенности развития рынка труда в России также привели к снижению доходов Пенсионного фонда в рассматриваемый период.

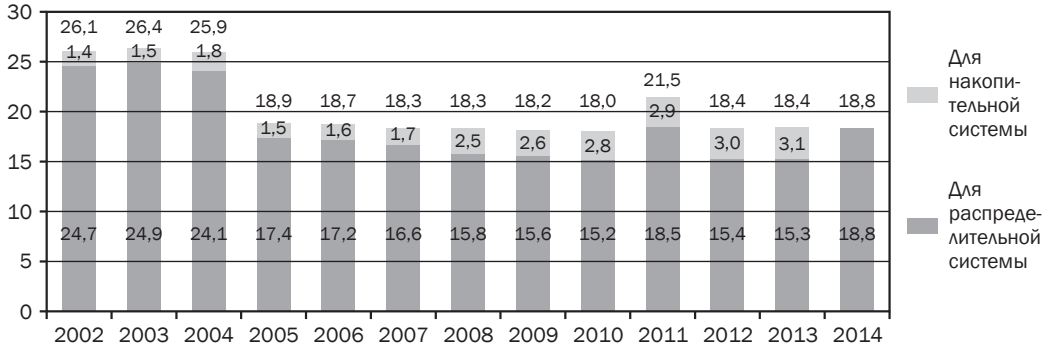
**Эффективная ставка страховых взносов.** В результате налоговой реформы 2005 г. ставка ЕСН была существенно снижена, отчисления на пенсии упали с 28 до 20 %. Хотя с 2011 г. ставка взносов в Пенсионный фонд повысилась с 20 до 26 %, уже в следующем году она была снижена до текущих 22 %. Одновременно с уменьшением ставки взносов для основной категории плательщиков в 2012 г. социальные взносы стали взиматься с заработной платы работников, которая превышала предельную величину, но только в размере 10 % от заработной платы выше предельной величины. Тем не менее ставка на все периоды оставалась регрессивной, т. е. у «высокодоходных» работников размер взносов был ниже, что снижало эффективную ставку. С другой стороны, не все взносы в Пенсионный фонд использовались для распределительной пенсионной системы. Согласно пенсионной реформе 2002 г. у ряда граждан часть социального налога (3 % от заработной платы) шла на формирование накопительной части пенсии и, соответственно, не участвовала в текущей выплате пенсий. В ходе дальнейших реформ круг лиц, участвующих в формировании накопительных пенсий, был сужен, но доля отчислений постепенно повышалась: до 4 % с 2004 г., до 6 % с 2008 г. На рис. 6 представлены наши расчеты эффективной ставки ЕСН — социальных взносов (отдельно распределительной и накопительной компоненты).

---

[4] *Экономическая активность населения / Росстат, 2006 г.; Обследование населения по проблемам занятости — 2014 г.*

*Рисунок 6*

**Эффективная ставка страховых взносов в пенсионную систему, %**




*Источник: расчеты авторов.*

**Неформальная занятость.** К сожалению, одновременно с увеличением числа занятых в экономике росла численность неформально занятых, причем динамика роста последних была существенно выше. Поэтому вместо ожидаемого увеличения числа плательщиков страховых взносов в рассматриваемый период их реальное количество только снизилось. Точно определить, насколько снизилось число платящих взносы, достаточно сложно, т. к. официальная статистика использует не подходящее для данного случая определение занятых в неформальном секторе. Так, часть платящих социальные взносы со своих доходов (в первую очередь самозанятые и индивидуальные предприниматели) подпадают, согласно Росстату, под критерии занятых в неформальном секторе. С другой стороны, возможна и обратная ситуация, например в случае с наемными работниками, с чьих заработков работодатель по какой-либо причине не уплачивает взносы.

Существует большой разброс оценок неформальной занятости, основанных как на официальной статистике Росстата, так и на негосударственных опросах населения[5]. Однако можно выделить верхнюю и нижнюю границу числа работников, с заработной платы которых уплачиваются взносы. Верхняя граница определяется на основании разницы между общим числом занятых в Российской Федерации и числом занятых в неформальном секторе (по данным Росстата). Однако последний показатель зачастую критикуется как недооценивающий число действительно неформально занятых в России[6]. К тому же не за всех занятых на предприятиях и в организациях (т. е. являющихся формально занятыми по методологии Росстата) страховые взносы уплачиваются в полном объеме — с их реальной заработной платы. Нижняя граница определяется на основании показателя среднесписочной численности работников (без внешних совместителей и работников несписочного состава) по полному кругу организаций. Сюда включаются все работники средних и крупных предприятий, но исключаются работники мелких предприятий и самозанятые. Однако именно эти две последние категории наиболее склонны к уклонению от выплат страховых взносов либо выплачивают их в существенно более низком размере.

На рис. 7 представлена динамика коэффициента пенсионной нагрузки, учитывающая неформальную занятость. При сравнении данного рисунка с рис. 5 видно, что пенсионная нагрузка с учетом неформальной занятости оказывается существенно выше, и тенденции к снижению этого показателя в исследуемый период не наблюдается.

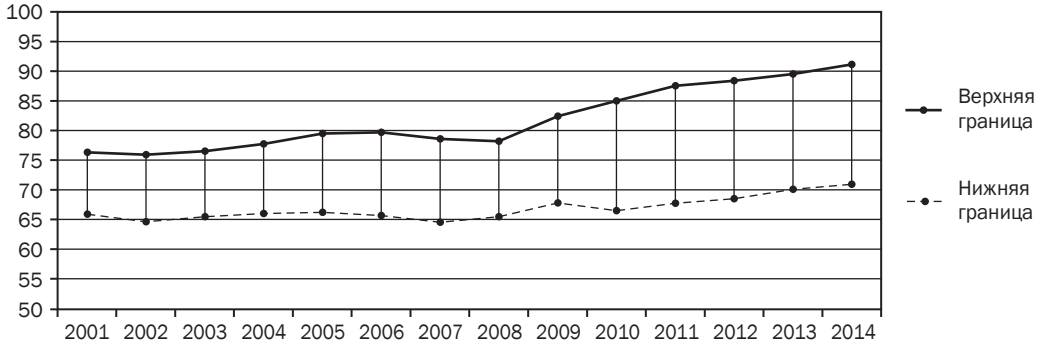
---

[5] *Подробнее см.: В тени регулирования: неформальность на российском рынке труда / Под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014.*

[6] *Там же.*

*Рисунок 7*

**Динамика пенсионной нагрузки в зависимости от верхней и нижней границ оценок неформальной занятости, %**




*Источник: расчеты авторов по данным Росстата: Официальная статистика. Трудовые ресурсы; Обследование населения по проблемам занятости (ОНПЗ) Росстата; ЦБСД Росстата (http://cbsd.gks.ru/).*

## АНАЛИЗ ВКЛАДА РАЗЛИЧНЫХ ФАКТОРОВ В РОСТ ПЕНСИЙ

Теперь проанализируем, каков был вклад каждого описанного фактора в рост размера пенсий. Для этого нами была построена модель бюджета Пенсионного фонда РФ за период 2001–2014 гг. и прогнозный 2015 г. В основу модели закладывались следующие предпосылки:

1. модель состоит из доходов и расходов Пенсионного фонда РФ за каждый год указанного периода, при этом предполагается, что доходы всегда будут равны расходам. Доходы и расходы связаны только с выплатой различных видов трудовых пенсий и пенсий по государственному обеспечению, в то время как иные пособия и выплаты, в т. ч. выплаты по материнскому (семейному) капиталу, из модели исключаются;

2. доходы бюджета Пенсионного фонда складываются из двух компонент: страховые взносы (за исключением взносов, идущих на формирование накопительной части пенсии) и поступления из федерального бюджета. Страховые взносы рассчитываются как произведение средней заработной платы работников, численности работников, платящих взносы (берется нижняя граница числа занятых) и эффективной ставки ЕСН (с 2010 г. — страховых взносов). Трансферты определяются на основании федеральных законов об исполнении бюджета Пенсионного фонда за каждый год. До 2010 г. они определяются как один фактор, затем разбиваются на два: трансферты (на валоризацию, покрытие дефицита бюджета ПФР, на недополученные доходы из-за пониженной ставки страховых взносов, на отчисления для доведения пенсии до прожиточного уровня пенсионеров), прочие поступления;

3. расходы бюджета зависят только от количества пенсионеров и среднего размера пенсий. Соответственно, в них не включаются расходы на доставку и выплату пенсий;

4. для балансирования доходов и расходов в бюджете Пенсионного фонда РФ высчитывается компонента прочих доходов/расходов.

Основными источниками данных служат данные Росстата и законодательство РФ. Все стоимостные показатели (заработные платы, пенсии) приведены к ценам 2001 г., таким образом, анализируются реальные величины. В модели предполагается, что и средняя заработная плата, и размер пенсий определены на конец соответствующего года.

На основании балансирующей модели можно получить формулу зависимости среднего размера пенсий от других факторов модели. Таких факторов всего восемь:

1. рост числа занятых в экономике;
2. рост числа пенсионеров;
3. рост доли неформально занятых в экономике;

4. рост безвозмездных поступлений из федерального бюджета;
5. рост заработной платы — избыточная компонента (рост доли ФОТ в ВВП);
6. органический рост заработной платы — на уровне структурного роста ВВП;
7. конъюнктурная и внешнеторговая компоненты роста заработной платы;
8. вклад снижения эффективной ставки страховых взносов.

Также отметим, что четвертый фактор был рассчитан как сумма безвозмездных поступлений согласно законам об исполнении бюджета ПФР и прочих доходов/расходов. Положительной стороной такого подхода является возможность более точного учета безвозмездных поступлений, поскольку в разные периоды они включались в разные строки законов об исполнении бюджета и невозможно точно определить на основании представленных там агрегированных результатов, включает ли данная строка безвозмездные поступления, источником которых не были ЕСН/страховые взносы. С другой стороны, не всегда мог соблюдаться баланс между доходами и расходами бюджета ПФР. Поэтому может получиться (и получается, как будет показано дальше), что поступления могут быть отрицательными.

Прогноз на 2015 г. основывался на социально-экономическом прогнозе Министерства экономического развития РФ в отношении средней заработной платы (снижение реального размера на 9,6 %) и ВВП (снижение на 3,9 %). Численность пенсионеров основывалась на прогнозе Пенсионного фонда РФ[7], согласно которому их число увеличится на 600 тыс. человек, в первую очередь за счет включения в состав Российской Федерации Республики Крым и Севастополя. Та же причина привела согласно нашему прогнозу к увеличению примерно на 600 тыс. человек числа платящих взносы в Пенсионный фонд. Также предполагается, что абсолютный размер пенсий в 2015 г. будет выше уровня пенсий 2014 г. на 11,4 %, то есть на ИПЦ 2014 г. Размер безвозмездных поступлений из федерального бюджета был рассчитан как разница между расходами и доходами Пенсионного фонда.

Расчет вклада каждого фактора производился через определение частных производных функции размера пенсии от каждого из этих факторов. Поскольку частная производная показывает изменение функции при условии изменения только одного фактора при неизменности других, а в реальности все факторы меняются и зависят друг от друга, точность модели не идеальна, но погрешность (т. е. разница между суммарным влиянием всех факторов и фактическим приростом пенсий) составляет не более 1–11 % в зависимости от года.

На рис. 8–16 показано, как представленные факторы повлияли на прирост пенсий за исследуемый период. В целом за 2001–2014 гг. пенсии выросли более чем на 200 %. Так, к 2014 г. рост трансфертов привел к увеличению реального размера пенсии на 143 %, общий рост заработной платы — к увеличению реального размера пенсии на 136 %. Отметим, что до 2009 г. на рост пенсий наиболее существенный эффект оказывал неестественно высокий рост заработной платы в стране, и уже только в кризисный и особенно посткризисный период решающее влияние на реальный рост пенсий начали оказывать трансферты из федерального бюджета.

Среди различных компонент роста заработной платы наибольший эффект на размер пенсий оказывала избыточная компонента, связанная с ростом доли ФОТ в ВВП. Конъюнктурная и внешнеторговая компоненты оказывали значимый эффект только до кризиса. Органическая компонента роста заработной платы имела на протяжении всего периода наиболее стабильное влияние, увеличив реальный размер пенсий к 2014 г. на 49 %.

Благоприятная демографическая ситуация наблюдалась только в 2000-е гг. К 2012 г. положительный вклад в размеры пенсии от роста числа занятых оказался меньше по модулю негативного влияния от роста числа пенсионеров. Однако в целом демогра-

---

[7] *Президент РФ утвердил бюджет Пенсионного фонда России на 2015 год (http://www.pfrf.ru/press_center/~2014/12/01/2527).*

фический фактор оказывал существенно меньшее влияние на пенсии, чем остальные рассмотренные факторы.

Чуть более высокое по модулю влияние оказал рост неформального сектора в экономике. С 2011 г. повышение числа неформально занятых привело к снижению прироста реального размера пенсий на 27 %.

Снижение эффективной ставки страховых взносов также оказало значимый отрицательный эффект на динамику показателя размера пенсий. Тем не менее отрицательное влияние данного показателя с 2011 г. уравновешивалось введением дополнительного трансферта из федерального бюджета, направляемого с целью избежать дефицита бюджета Пенсионного фонда из-за снижения ставки страховых взносов.

Прогноз на 2015 г. в целом согласуется с результатами по 2014 г. и более ранними периодами. Тем не менее ожидаемое снижение реальной заработной платы (в первую очередь через фактор избыточной компоненты такого роста) приведет к росту вклада безвозмездных поступлений. Если в 2014 г. вклад последнего фактора снизился из-за моратория на формирование накопительной части пенсии, что соответствующим образом повысило эффективную ставку по взносам, то в 2015 г., даже при продолжении действия моратория, поддержание реального размера пенсий может быть обеспечено только повышением размера трансфертов и других безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

*Рисунок 8*

**Общий прирост пенсий (базовый год — 2001-й), %**

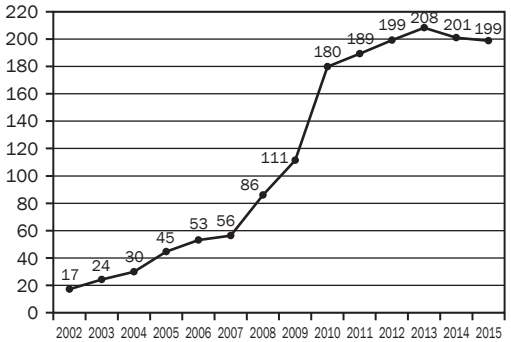



*Рисунок 9*

**Вклад роста числа занятых в экономике в общую динамику размера пенсий, %**

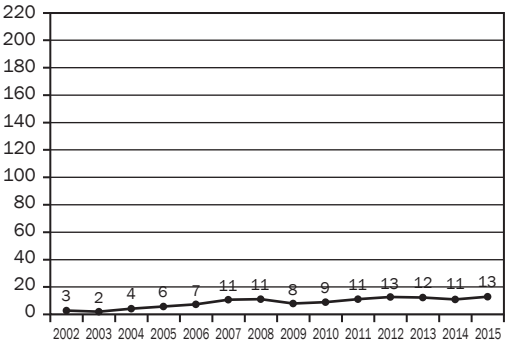



*Рисунок 10*

**Вклад роста числа пенсионеров в общую динамику размера пенсий, %**

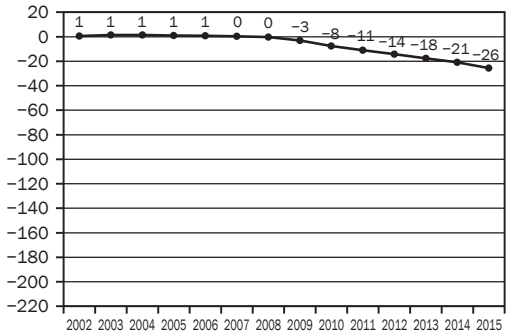



*Рисунок 11*

**Вклад роста доли неформально занятых в экономике в общую динамику размера пенсий, %**

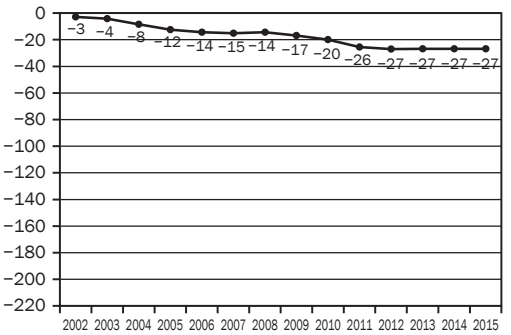


*Рисунок 12*

**Вклад роста безвозмездных поступлений из ФБ в общий прирост размера пенсий, %**

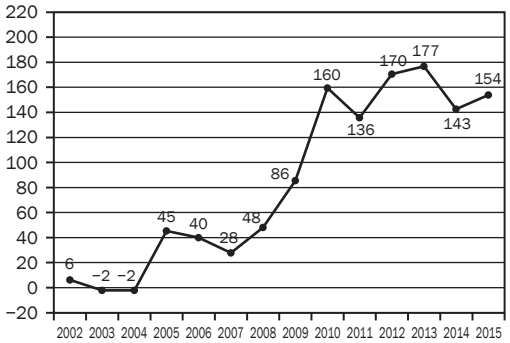



*Рисунок 13*

**Вклад избыточной компоненты роста зарплат в общий прирост размера пенсий, %**

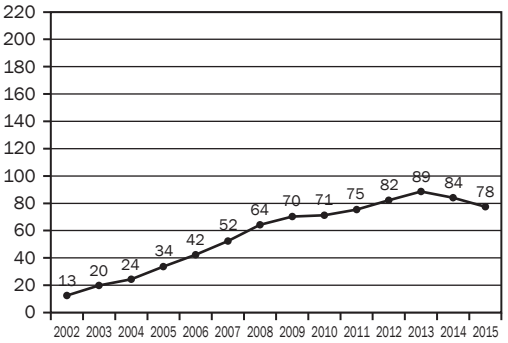



*Рисунок 14*

**Вклад конъюнктурной и внешнеторговой компонент роста зарплат в общий прирост размера пенсий, %**

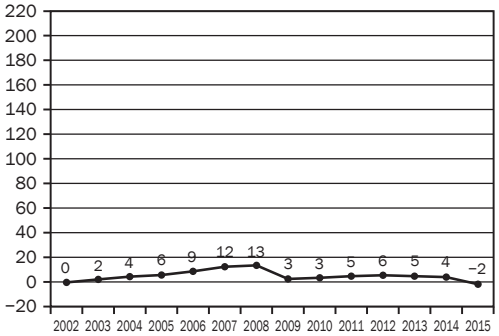



*Рисунок 15*

**Вклад органического роста зарплат в общий прирост размера пенсий, %**

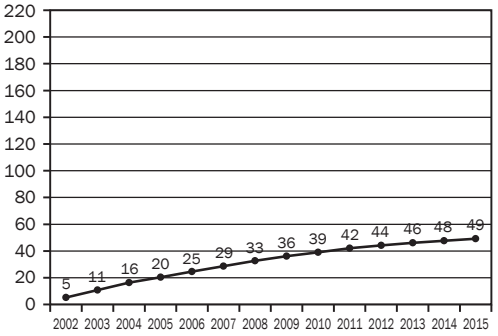
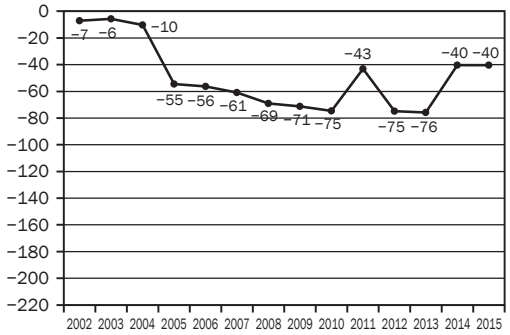



*Рисунок 16*

**Вклад динамики эффективной ставки страховых взносов в общую динамику пенсий, %**



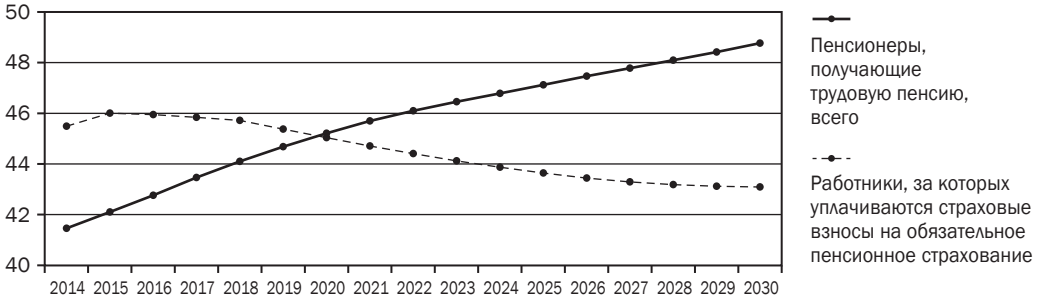
## ПРОГНОЗ ДО 2030 ГОДА

Наконец, на основании предложенной модели можно сделать условный прогноз развития пенсионной системы с 2016 до 2030 г. Такой прогноз позволит определить, является ли пенсионная система России сбалансированной, т. е. возможно ли при условии инерционного сценария развития системы добиться поставленных целей по уровню размера пенсий — минимальных (поддерживать индексацию пенсий на уровне инфляции) и оптимальных (достичь коэффициента замещения в размере 40 % от средней заработной платы).
Наш прогноз предполагает следующий гипотетический случай: экономика развивается только на основании равномерного структурного роста, без влияния различных внешних шоков. Перечислим основные предпосылки для прогноза:

- инфляция составляет 4 %;
- структурный и общий реальный рост ВВП составляет 2,5 %, внешнеторговая и конъюнктурная компоненты равны 0 %;
- рост реальной заработной платы — 2 %;
- трансферты в номинальном выражении равны на протяжении всего рассматриваемого периода уровню 2015 г.;
- численность пенсионеров и лиц, с заработной платы которых платятся взносы, берется из прогноза ПФР до 2030 г. (см. рис. 17);
- размер пенсии рассчитывается на основании указанных выше факторов.

*Рисунок 17*

**Прогноз численности пенсионеров и платящих взносы до 2030 г., млн человек**




*Источник: прогноз ПФР по численности пенсионеров и лиц, с заработной платы которых платятся пенсионные взносы.*

Таким образом, на пенсионную систему действуют как негативные факторы, снижающие размер пенсий: снижение трансфертов, рост числа пенсионеров, снижение числа плательщиков, так и положительный: рост реального размера заработных плат. Тем не менее расчеты однозначно показывают, что последний фактор не сможет перевесить отрицательные — реальный размер пенсий за период 2014–2030 гг. снизится на 16 %. Еще более резким будет падение коэффициента замещения: с 35 % в 2015 г. до 22 % в 2030 г. для нескорректированного официального показателя, с 46 до 29 % — для скорректированного. Модель однозначно показывает, что при инерционном сценарии развития пенсионной системы невозможно достичь не только оптимальной, но даже минимальной цели.

Если рассматривать влияние отдельных факторов, то можно отметить, что хотя рост заработной платы из-за роста структурной компоненты приведет к повышению пенсий на 23 %, остальные факторы в совокупности снизят пенсию на 40 %. Наибольший вклад в падение пенсий внесет ухудшение демографической ситуации (рост числа пенсионеров и снижение численности занятых), которое обусловит снижение пенсий на 18 %. Сохранение объема трансферта из федерального бюджета в номинальном выражении на

уровне 2015 г. уменьшит размер пенсий на 17 %, а снижение доли ФОТ в ВВП приведет к уменьшению уровня пенсий на 5 %.

Отметим, что если структурный рост ВВП окажется ниже 2,5 %, то даже при наращивании трансферта из федерального бюджета в номинальном и реальном выражении (при поддержании его на уровне 2014 г. в процентах к ВВП) реальный размер пенсий будет снижаться. Следовательно, даже выполнение минимальной цели, то есть индексации пенсии на уровне инфляции, может оказаться непосильной задачей для бюджетной системы.

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Как показывает проведенный анализ, быстрый рост размера пенсий за последние 15 лет был обусловлен в основном двумя факторами: ростом безвозмездных поступлений из федерального бюджета и неустойчивым ростом уровня заработной платы, связанными с высокими ценами на нефть. Благоприятная демографическая ситуация, сложившаяся в 2000-е гг., не смогла оказать положительного влияния на рост размеров пенсий, во многом из-за увеличения доли неформального рынка труда. С другой стороны, снижение эффективной ставки по взносам в Пенсионный фонд РФ (из-за введения накопительных пенсий в 2002 г. и налоговой реформы 2005 г.) приводило к торможению роста реальных пенсий в краткосрочном периоде (влияние этого фактора в долгосрочном периоде требует отдельного анализа) и во многом компенсировалось повышением трансфертов из федерального бюджета.

Период постоянного устойчивого роста цен на нефть в начале 2000-х, сформировавший условия для быстрого роста заработной платы в реальном выражении, необходимо признать уникальным. В настоящее время двукратное снижение нефтяных цен и их структурная стабилизация на более низком уровне означают (1) формирование значительного бюджетного дефицита и необходимость бюджетной консолидации, делающие даже текущий уровень трансферта в пенсионную систему неустойчивым, и (2) необходимость реального роста заработной платы темпом ниже производительности труда для обеспечения постепенного увеличения потенциальных темпов роста российской экономики.

Демографическая ситуация в стране не является такой благоприятной, какой была в 2000-е гг.: население в трудоспособном возрасте, не являющееся получателем пенсий, находится на устойчивом понижательном тренде. При этом доля неформально занятых продолжает оставаться высокой и не демонстрирует каких-либо тенденций к падению. Повышение налоговой нагрузки на экономических агентов также представляется неэффективным в условиях кризисных явлений в экономике России.

Таким образом, используемые ранее рецепты, позволявшие увеличивать размер пенсий, к 2015 г. полностью исчерпали себя. Анализ инерционного сценария развития пенсионной системы до 2030 г. показывает, что в рамках существующих демографических трендов будет невозможно поддерживать реальный размер пенсий на текущем уровне (не говоря уже о коэффициенте замещения, который будет быстро снижаться). При отсутствии возможностей увеличивать доходы Пенсионного фонда (повышение налоговой нагрузки в нынешней ситуации с высокой вероятностью окажет отрицательное влияние на доходы в среднесрочной перспективе) единственным способом, позволяющим удержать пенсии на текущем уровне, является проведение структурных реформ. Целью таких реформ должно быть улучшение собираемости взносов в Пенсионный фонд, в т. ч. за счет снижения неформальной занятости, а также снижение числа получателей пенсий, в первую очередь среди тех граждан, которые имеют другие источники дохода. Эффективным в данном случае представляется повышение пенсионного возраста, реформирование системы досрочных пенсий и пенсий, выплачиваемых работающим пенсионерам.

### *Библиография*


1. В тени регулирования: неформальность на российском рынке труда / Под общ. ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014.
2. Назаров В. Актуальные проблемы пенсионной реформы / Серия «Экономическая политика: между кризисом и модернизацией». М.: Издательство «Дело» РАНХ, 2010.
3. Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. 2014. № 5.
4. Конвенция № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» [Электронный ресурс] / Международная организация труда. Женева. 28 июня 1952 г. Режим доступа: http://ppt.ru/newstext.phtml?id=15557.
5. Официальная статистика [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/.
6. Президент РФ утвердил бюджет Пенсионного фонда России на 2015 год [Электронный ресурс] / Пенсионный фонд Российской Федерации. Режим доступа: http://www.pfrf.ru/press_center/~2014/12/01/2527.
7. Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ (RLMS-HSE) [Электронный ресурс] / Национальный исследовательский университет — Высшая школа экономики, ЗАО «Демоскоп», Центр народонаселения Университета Северной Каролины в Чапел-Хилле, Институт социологии РАН. Режим доступа: http://www.hse.ru/rlms, http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms.

УДК 339.72

***Ключевые слова:***
*экономическая интеграция,*
*экономический регионализм, финансовый регионализм,*
*финансовые институты, инвестиции,*
*Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ),*
*АТР, АСЕАН*

***А. В. Валькова,***
*заместитель директора Департамента*
*международных финансовых отношений*
*Министерства финансов Российской Федерации*
*(e-mail: avalkova@minfin.ru)*

# Азиатский банк инфраструктурных инвестиций: новые финансовые инициативы в АТР

***29 июня 2015 г. в Пекине было подписано Соглашение о создании Азиатского банка инфраструктурных инвестиций. Эта финансовая инициатива была поддержана более чем пятьюдесятью странами мира, включая Российскую Федерацию[1]. Статьи соглашения вступили в силу в конце декабря 2015 г., а формальный запуск работы Банка состоялся по результатам первого, инаугурационного заседания Совета управляющих АБИИ, прошедшего в Пекине 16–17 января с. г.***

Инициативы Китая по созданию в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ) очень активно обсуждалась в СМИ и среди экспертов. В связи с этим представляет интерес более пристальное изучение причин, способствовавших инициации создания АБИИ и концепций, реализации которых должна служить эта финансовая организация.

## СОВРЕМЕННОЕ ТЕЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ В АТР

Процесс региональной экономической интеграции протекает параллельно процессу глобализации, и если глобализация объясняется необходимостью создания гибкой системы, способной встретить глобальные вызовы, то региональная экономическая интеграция вызывается необходимостью сотрудничества и политической координации между географически близкими странами с целью обеспечения способности отвечать на вызовы, формирующиеся в пределах региона.

Процесс региональной экономической интеграции к настоящему времени имеет определенную историю, что позволяет выделить характерные черты, модели и формы его развития. Поэтому анализируя современные тенденции процесса региональной экономической интеграции в АТР, следует обратить внимание как на причину, обусловившую само возникновение региональной экономической интеграции, факторы, способствовавшие

[1] *What is the Asian Infrastructure Investment Bank? / AIIB (http://www.aiib.org/html/aboutus/AIIB/).*

ее дальнейшему развитию, так и на концепции, обосновывающие модели и подходы к ее реализации (см. табл. 1).

Рассмотрение ключевых характеристик региональной экономической интеграции имеет особую актуальность, поскольку позволяет увидеть, каким образом на практике различные страны, во-первых, решают задачу формирования эффективной формы координации деятельности, развития кооперационных связей, разработки моделей сотрудничества в различных сферах жизнедеятельности и, во-вторых, расставляют приоритеты между национальными государственными интересами и интересами интеграционного объединения.

*Таблица 1*

**Региональная экономическая интеграция: основные характеристики**

| Характеризуемый признак | Описание | | |
|---|---|---|---|
| Причина | Результат развития международного разделения труда и международной кооперации производства | | |
| Факторы | — Сокращение объема вмешательства государства в экономику в промышленно развитых странах<br>— Устранение многими развивающимися странами национальных ограничений по регулированию финансовой и экономической деятельности<br>— Переход стран социалистического блока к рыночной экономике, их стремление интегрироваться в мировое хозяйство и адаптироваться к происходящим вовне изменениям | | |
| Подходы, используемые странами для реализации региональной экономической интеграции | Процессно-ориентированный подход | | Результатно-ориентированный подход |
| | Интеграция протекает постепенно, ее главными инициаторами являются люди. Она происходит благодаря общей истории и географии, которые и выступают фундаментом, на котором строится объединение. Конечной точкой этого процесса предполагается формирование «транснациональных отношений», способствующих смешению народов и размыванию национальных границ | | Интеграция происходит быстро благодаря созданию институциональной структуры, с помощью которой государства сознательно устанавливают рамки или систему для достижения какого-либо результата |
| Модели интеграции | Частно-корпоративная модель | Межгосударственная модель | Модель экономической кооперации — «экономический регионализм» |
| Характеристика | Интеграционный процесс между промышленно развитыми странами региона стимулируется мощной корпоративной экономикой стран при доминировании сегмента наиболее развитой страны | Сознательное стимулирование правительствами процесса сближения экономических структур вплоть до их полного взаимного поглощения и создания единых региональных экономических систем с едиными правилами для субъектов объединенного рынка | Интеграционный процесс направлен на соседние регионы, местную общественность и крупную региональную промышленность. Получил развитие в АТР как реакция на признаваемые в странах Азии ортодоксальными условия интеграции, основанные на многосторонности, как противостояние протекционистской политике развитых стран |
| Стратегия | Создание объединенного рынка при государственном лоббировании интересов национального бизнеса | Придание правового статуса процессам экономической интеграции через создание наднациональных органов власти | Ускорение сотрудничества стран на двустороннем и многостороннем уровнях в целях создания социального и делового климата в регионе, преодоления стагнации в развитии экономики и способствования развитию торговли |
| Инициаторы | Корпоративный сектор | Правительства стран | Местные правительства и частный бизнес |
| Первоочередная задача | Развитие многостороннего регионального сотрудничества | | Стимулирование процветания жителей сообщества |

*Источники: составлено автором по: Кабир Л. С. Влияние регионализации на межгосударственный механизм регулирования экономических отношений // Безопасность Евразии. 2004. № 4. С. 495–499; Аносова Л. А., Кабир Л. С. Экономическая интеграция в современном мире и экономический регионализм // Экономика и управление. 2014. № 3 (101). С. 4–11.*

Модель экономической интеграции, выбираемая странами АТР (экономическая кооперация, или «экономический регионализм»), демонстрирует свою уникальность, поскольку имеет ярко выраженную специфику по следующим направлениям:

1) реализуемая стратегия (ускорение сотрудничества стран на двустороннем и многостороннем уровнях в целях развития экономики региона и способствования развитию торговли в отличие от объединения рынков исходя из политических решений или под давлением мощных корпораций на правительства стран);

2) инициаторы интеграции (местные правительства и бизнес, а не крупные корпорации и центральные правительства стран);

3) декларируемые задачи первостепенной важности (стимулирование процветания жителей сообщества, а не традиционно провозглашаемое многостороннее сотрудничество).

Специфика выбираемой странами АТР модели интеграции была обусловлена целым рядом особенностей, которые, собственно, и проявились в интеграционном процессе стран этого региона. Перечислим наиболее значимые:

1) признание азиатскими государствами неравными условий интеграции, основанных на многосторонности в формате, продвигаемом наиболее развитыми странами мира через систему международных организаций;

2) значительные различия в традициях, ценностях и экономической практике и огромный разрыв в экономическом и социальном развитии среди стран АТР, что затрудняет их быстрое сближение;

3) желание исключить принуждение к интеграции, которая, с одной стороны, приносит богатство экономически развитых стран в регион, с другой стороны, заставляет отличающуюся культуру и экономику азиатских стран подстраиваться под чуждые им стандарты;

4) неудовлетворительная глубина сотрудничества стран региона, объясняемая наличием большого количества правительственных правил и инструкций, ограничивающих торговлю соседних стран;

5) низкий уровень сопряженности и вовлеченности экономик стран региона[2].

Но сегодня интеграционный процесс в регионе подпадает под влияние новых тенденций, которые в ближайшее время, безусловно, проявятся как в динамике и направленности, так и в характере процесса интеграции в АТР. К числу наиболее важных тенденций следует отнести:

1) наличие сложной многосторонней системы торговых соглашений, что снижает эффективность торговых отношений, препятствует свободной торговле стран региона[3], и попытка стран региона переформатировать эту «многостороннюю сложность» под идеей новых стратегических инициатив. Так, например, только Китай в рамках продвижения своих стратегических инициатив по построению Экономического пояса Шелкового пути и Морского Шелкового пути в период 2012–2015 гг. заключил с 22 странами региона 14 соглашений о свободной торговле (включая АСЕАН, Чили, Новую Зеландию, Республику Корею, Австралию)[4];

2) высокий уровень дублирования интеграционных объединений и фрагментация интеграционных процессов, поскольку в регионе уже сформированы зоны свободной торговли, но продолжают формироваться новые зоны, где страны дублируются. Одновременно (см. табл. 2), страны региона ведут переговоры по продвижению RCEP (Соглашение

---

[2] *Аносова Л. А., Кабир Л. С. Экономическая интеграция в современном мире и экономический регионализм // Экономика и управление. 2014. № 3 (101). С. 4–11.*

[3] *Цзун Хэ. Идеал и реальность — проблемы создания зоны свободной торговли в АТР // Китай. 2014. № 10 (109). С. 28–30.*

[4] *Чун Яту. Китай и TPP // Китай. 2015. № 11 (121). С. 28–29.*

о Всестороннем региональном экономическом партнерстве) и повышению уровня зон свободной торговли «Китай — Япония — Южная Корея» и «Китай — АСЕАН»[5];

3) в дополнение к формату «закрытый регионализм», который предполагает, что к сотрудничеству привлекаются только страны одного региона, наблюдается формирование нового вектора — «открытый регионализм», который направлен на становление и развитие формата субрегионального сотрудничества стран, выходящих за пределы одного географического региона. В первую очередь имеется в виду Соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (*Trans-Pacific Partnership, TPP*), а также Соглашение о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве (*Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP*) (табл. 2).

*Таблица 2*

**Ключевые зоны свободной торговли в АТР**

| Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, АСЕАН (Association of SouthEast Asian Nations, ASEAN) | | Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество, АТЭС (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) | | Соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (Trans-Pacific Partnership, TPP) | | Всестороннее региональное экономическое партнерство (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) | | Соглашение о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Страна | Год | Страна | Год | Страна | Год | Страна | Год | Страна | Статус |
| Филиппины | 1967 | Австралия | 1989 | Новая Зеландия | 2005 | Индонезия | 2011 | США | 2013, переговоры завершились в 2015 г. |
| Малайзия | 1967 | Бруней | 1989 | Сингапур | 2005 | Малайзия | 2011 | 28 стран ЕС | |
| Таиланд | 1967 | Канада | 1989 | Бруней | 2005 | Филиппины | 2011 | | |
| Индонезия | 1967 | Индонезия | 1989 | Чили | 2005 | Сингапур | 2011 | | |
| Сингапур | 1967 | Япония | 1989 | США | 2008 | Таиланд | 2011 | | |
| Бруней | 1984 | Республика Корея | 1989 | Австралия | 2009 | Бруней | 2011 | | |
| Вьетнам | 1995 | Малайзия | 1989 | Перу | 2009 | Вьетнам | 2011 | | |
| Лаос | 1997 | Новая Зеландия | 1989 | Малайзия | 2010 | Лаос | 2011 | | |
| Мьянма | 1997 | Филиппины | 1989 | Вьетнам | 2010 | Мьянма | 2011 | | |
| Камбоджа | 1999 | Сингапур | 1989 | Канада | 2012 | Камбоджа | 2011 | | |
| | | Таиланд | 1989 | Япония | 2013 | Китай | 2011 | | |
| | | США | 1989 | Переговоры завершились в 2015 г. | | Япония | 2011 | | |
| | | Китайский Тайбэй | 1991 | | | Республика Корея | 2011 | | |
| | | Гонконг, Китай | 1991 | | | Индия | 2011 | | |
| | | КНР | 1991 | | | Австралия | 2011 | | |
| | | Мексика | 1993 | | | Новая Зеландия | 2011 | | |
| | | Папуа — Новая Гвинея | 1993 | | | | | | |
| | | Чили | 1994 | | | | | | |
| | | Перу | 1998 | | | | | | |
| | | Россия | 1998 | | | | | | |
| | | Вьетнам | 1998 | | | | | | |

*Источники: Аносова Л. А., Кабир Л. С. Китай в глобальном мире: технологии управления будущим // Экономика и управление. 2015. № 1 (111). С. 4–9; Чун Яту. Китай и TPP // Китай. 2015. № 11 (121). С. 28–29.*

Настоящие тенденции обуславливают формирование нового тренда, заключающегося в том, что на фоне сформировавшейся решимости стран АТР создать в регионе единый рынок в соответствии с существующей системой международных торговых и инвестицион-

[5] *Чун Яту. Китай и TPP // Китай. 2015. № 11 (121). С. 28–29.*

ных правил[6], который должен помочь им коллективно интегрироваться в международную систему на равноправных условиях, в регионе появился активный игрок (США), намеревающийся с помощью TTP, TTIP и других процессов интеграции региональной экономики изменить направление экономической интеграции в АТР.

## В СТРЕМЛЕНИИ ПОСТРОИТЬ АЗИАТСКИЙ МЕХАНИЗМ СТАБИЛЬНОСТИ

Регионализм как ключевая идея интеграции сегодня является важной особенностью мировой системы экономических и торговых отношений. Однако все большую роль в финансовых отношениях начинает играть регионализм, для которого сегодня уже предложен термин «финансовый регионализм». Несмотря на то что финансовый регионализм как процесс возник не так давно и пока еще не изучен в достаточной мере, в настоящее время на него все чаще начинают обращать внимания эксперты МВФ и отдельные исследователи[7]. Крепнет мнение, что региональные финансовые механизмы формируют новую мировую финансовую архитектуру и способствуют мировой финансовой стабильности, поскольку берут на себя функции механизма кредитования государств, участвующих в этих финансовых механизмах, когда им требуется помощь (периоды кризисов).

В АТР построение регионального финансового механизма было инициировано на рубеже XX–XXI вв. в рамках такого экономического интеграционного объединения, как АСЕАН+3 (10 государств — членов АСЕАН плюс Япония, Республика Корея и Китай), которые после азиатского финансового кризиса 1997 г. выдвинули «Чиангмайскую инициативу»[8]. Хронология формирования финансовых мер, способствующих интеграционному процессу в АТР, представлена в табл. 3.

*Таблица 3*

**Хронология региональных финансовых инициатив АСЕАН+3**

| Дата | Инициатива | Инициатор |
|---|---|---|
| 1997 г. | Предложение о формировании Азиатского валютного фонда аналогично МВФ (не была поддержана из-за протеста со стороны США и МВФ) | Япония |
| 2000 г. | «Инициатива Чиангмай» — начало построения регионального механизма коллективной защиты от финансовых кризисов:<br>1) формирование системы предупредительных мер против возможных валютных кризисов (договор об обмене информацией о потоках капитала);<br>2) разработка плана объединения экономических пространств (инициирование построения сети обмена региональными валютами) | АСЕАН+3 |
| 2003 г. | Инициация процесса укрепления региональных рынков путем увеличения объемов региональных займов в региональных валютах — Азиатская инициатива в области рынков облигаций (*Asian Bond Markets Initiative, ABMI*) — с целью снижения степени рассогласованности валютной политики стран региона | АСЕАН+3 |
| 2003 г. | Создание совместного Азиатского фонда облигаций I (*Asian Bond Fund I*) для инициирования процесса инвестирования в облигации местных эмитентов (покупка номинированных в долларах США облигаций правительств азиатских стран) | Руководители центральных банков 11 стран |
| 2005 г. | Создание Азиатского фонда облигаций II (*Asian Bond Fund II*) с целью финансирования облигационных фондов, инвестирующих и торгующих облигациями, номинированными в местных валютах | Руководители центральных банков 11 стран |
| 2009 г. (вступ. в действие с марта 2010 г.) | Развитие региональной системы поддержки ликвидности:<br>1) объединение всех соглашений многосторонней «инициативы Чиангмай» в общий пул, действующий на основании соглашения о самоуправляемом резервном пуле;<br>2) инициация регионального надзорного процесса | АСЕАН+3 |

[6] *основанных на системе соглашений ВТО.*

[7] *Каваи М., Ломбарди Д. Финансовый регионализм // Финансы и развитие. 2012. № 9. С. 23–25.*

[8] *West J. Chiang Mai initiative: an Asian IMF? / Asian Century Institute (http://asiancenturyinstitute.com/economy/248-chiang-mai-initiative-an-asian-imf).*

| Дата | Инициатива | Инициатор |
|---|---|---|
| 2010 г. | Создание Института кредитных гарантий и инвестиций (*The Credit Guarantee and Investment Facility, CGIF*) с целью предоставления гарантий по корпоративным облигациям азиатских стран для поддержания их выпуска и повышения надежности | АСЕАН+3 |
| 2011 г. | Создание региональной надзорной структуры за валютной политикой — Центра макроэкономических исследований стран АСЕАН+3 (ASEAN+3 *Macroeconomic Research Office, AMRO*) | АСЕАН+3 |

*Примечание: Фонды I и II образованы в результате принятия решения на встрече руководителей центральных банков 11 стран Восточной Азии и Тихоокеанского бассейна (Executives Meeting of East Asia and Pacific Central Banks, EMEAP) о содействии работе в рамках Азиатской инициативы в области рынков облигаций (Asian Bond Markets Initiative, ABMI).*
*Источники: составлено автором по: West J. Chiang Mai initiative: an Asian IMF? / Asian Century Institute (http://asiancenturyinstitute.com/economy/248-chiang-mai-initiative-an-asian-imf); Credit Guarantee and Investment Facility — An Asian Bond Markets Initiative / CGFI (http://www.cgif-abmi.org); Executives Meeting of East Asia and Pacific Central Banks / EMEAP (http://www.emeap.org); Asian Bonds Online — An ASEAN+3 Initiative / Asian Development Bank (https://asianbondsonline.adb.org); ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO) (http://www.amro-asia.org).*

Причина выдвижения этой инициативы заключается в том, что, не получив необходимой помощи и поддержки от МВФ и международного сообщества во время азиатского кризиса, страны приняли решение двигаться в направлении уменьшения зависимости от МВФ и повышения вовлеченности стран региона в решение проблем регионального развития и управления. Данная финансовая инициатива группы стран АТР дополнила уже существующий в рамках интеграционного объединения АСЕАН набор мер, направленных на углубление торгово-экономических и финансовых связей в регионе. Задача, на решение которой нацелен формируемый механизм, заключается в создании условий, с помощью которых страны региона получат возможность регулировать последствия проблем, возникающих за пределами региона, поскольку использование регионального финансового механизма позволит им справиться с дезорганизацией внутрирегиональных торговых и инвестиционных потоков и сохранить общую стабильность в регионе[9].

Несмотря на существующую критику представленных выше финансовых инициатив, сводимую к низкой эффективности азиатского финансового механизма, поскольку выдвигаются сомнения в отношении его способности предотвращать финансовые кризисы по причине малых объемов доступных финансовых ресурсов, невысокого уровня организации регионального надзора, низкой скорости принятия решений и недостаточного доверия к валютной политике стран-участниц, следует отметить и их положительные результаты. В этом качестве рассматриваются наметившаяся диверсификация структуры валютных и кредитных отношений в регионе, либерализация валютных отношений между странами, развитие региональных валютных и финансовых рынков и повышение координации стран в сфере обеспечения региональной финансовой стабильности.

## АБИИ: НОВАЯ ТЕНДЕНЦИЯ ФИНАНСОВОГО РЕГИОНАЛИЗМА ИЛИ РАЗВИТИЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ ФИНАНСОВЫХ ИНИЦИАТИВ?

Особенностью АБИИ является тот факт, что он поддержан странами региона, которые уже имеют определенный опыт построения регионального финансового механизма в формате АСЕАН+3. Обосновывая необходимость настоящей инициативы, Китай, как инициатор создания АБИИ, предлагал странам региона идею, заключающуюся в том, что создание

[9] *Каваи М., Ломбарди Д. Финансовый регионализм. С. 24.*

АБИИ позволит странам-участницам «уверенно смотреть в будущее»[10]. Выдвигается следующий аргумент: существующие ныне международные финансовые структуры уже не могут удовлетворять потребности в развитии глобальной экономики. Как отметил в своем выступлении на ежегодном Форуме по вопросам развития Китая (Пекин, 21–23 марта 2015 г.) ответственный секретарь Временного секретариата АБИИ Цзинь Лициюнь, до 2020 г. ежегодный спрос на инфраструктурные инвестиции в Азиатско-Тихоокеанском регионе составит порядка $730 млрд. Этот объем инвестиций необходим для прогрессивного развития экономики стран региона. Но существующие международные финансовые институты (Всемирный банк, Азиатский банк развития и др.) не способны в полной мере предоставить необходимые для развития Азии ресурсы[11].

*Таблица 4*

**Проблемы развития и потенциальные возможности АБИИ**

| Проблемы развития | Направления преодоления проблем | Возможности АБИИ |
|---|---|---|
| Застой глобальной экономики | АБИИ станет двигателем экономического развития в АТР | Обеспечить контакты и деловые связи между странами-участницами |
| Огромная потребность в инфраструктурных инвестициях в Азии | АБИИ повысит эффективность использования региональных капиталов и уровень вклада в региональное развитие | Укрепить потенциал самостоятельного развития стран-участниц |
| Отсутствие эффективно функционирующей системы, способной запустить механизм взаимовыгодного сотрудничества стран Азии и всего мира | АБИИ будет способствовать расширению глобального спроса и восстановлению мировой экономики | Обеспечить надежную движущую силу для развития экономики и наращивания инфраструктуры. Содействовать реформированию мировой валютной системы и совершенствованию системы управления мировой экономикой и финансами |

*Источники: составлено автором по: Аносова Л. А., Кабир Л. С. Активизация Китая по изменению мировой валютной системы: Азиатский банк инфраструктурных инвестиций // Экономика и управление. 2015. № 10 (120). С. 6.*

Одновременно в странах Азии крепнет мнение, что инвестиции должны предоставляться международными финансовыми институтами «без нагрузки» и без навязывания дополнительных условий. Кроме того, следует иметь в виду, что в АТР нет дефицита капитала, но имеются проблемы обеспечения эффективности механизма его аккумуляции, поскольку отсутствует «специальная платформа для мобилизации региональных накоплений и инфраструктурных инвестиций». Именно в качестве подобной «платформы» и позиционируется АБИИ.

Одно из ключевых направлений деятельности АБИИ — углубление региональных связей и укрепление региональных рынков. Поэтому, создавая АБИИ, страны АТР решают как задачу совершенствования международной финансовой архитектуры, дополняя международную финансовую систему новым региональным финансовым институтом, так и целый ряд других задач (см. табл. 4). Правительством Китая официально заявлено, что упор в деятельности АБИИ будет сделан на поддержку инфраструктурного строительства в Азии, при этом операционная деятельность этого нового финансового института будет осуществляться на основе модели и принципов других многосторонних банков развития[12]. Соответственно, структура управления АБИИ будет иметь три уровня: Совет управляющих, Совет директоров, менеджмент во главе с Президентом Банка.

---

[10] *Каким будет АБИИ: краткое изложение выступления Цзинь Лициюня на ежегодном Форуме высокого уровня по вопросам развития Китая // Китай. 2015. № 5. С. 32–33.*

[11] *Шаньшань Ю. АБИИ и большие надежды Азии // Китай. 2015. № 5. С. 28–30.*

[12] *Лю Ин. Своевременный и дополняющий // Китай. 2015. № 5. С. 34–35.*

На начальном этапе функционирования АБИИ планируется учреждение Совета директоров на нерезидентной основе, обязанностью которого станет проведение регулярных, на ежеквартальной основе, встреч с целью выработки и принятия ключевых решений по вопросам деятельности Банка. Через формирование эффективного механизма контроля и ответственности предполагается обеспечить качественное руководство и строгий отбор кадров. Достижение прозрачности в работе Банка планируется обеспечить через «поддержание высоких стандартов и следование международным правилам относительно структуры управления, политики принятия оперативных решений и управления людскими ресурсами в целях обеспечения профессионализма, эффективности и прозрачности деятельности АБИИ»[13].

Еще одним принципиальным моментом является распределение долей акций среди учредителей АБИИ. Согласно разработанной Китаем формуле, распределение осуществляется на основе расчета ВВП с использованием обменного курса, на базе рыночных цен и паритета покупательной способности[14]. Поскольку уставный капитал АБИИ составляет $100 млрд, то на долю Китая придется $29 млрд, или 30,34 %, что выдвигает его на первоначальном этапе существования АБИИ на роль крупнейшего акционера. Этот факт не является окончательным результатом распределения прав и возможностей акционеров АБИИ. Согласно информации, представленной в табл. 5, в процессе дальнейшего формирования и развития АБИИ возможно преодоление целого ряда противоречий между странами.

*Таблица 5*

**Права акционеров АБИИ: возможные противоречия и направления преодоления**

| Право | Порядок приобретения / наделения | Возможные противоречия среди учредителей | Направления преодоления |
|---|---|---|---|
| Право на долю в акционерном капитале | Осуществляется на основе расчета ВВП с использованием обменного курса, на базе рыночных цен и паритета покупательной способности | Китай стремится к монополии | Права ключевого акционера напрямую связаны с уровнем экономического развития страны. В состав АБИИ входят как страны региона, так и страны, находящиеся за его пределами, поэтому при распределении долей будет учитываться это различие. Доля стран региона составляет 75 %, доля других стран — 25 %. Это позволит избежать чрезмерно крупной доли Китая |
| Право вето | Право голоса каждой страны-участницы равняется доле ее акций; чем больше у нее акций, тем больше голосов. По важным вопросам необходимо набрать 75 % голосов | Китай имеет 26,06 %, он обладает правом вето | Эта ситуация может измениться после вступления в АБИИ новых стран-членов. В соответствии со статьями Соглашения 10 % всего объема акций распределяется поровну («базовые» голоса). Страна может увеличить свой «вес» за счет приобретения оставшихся акций. Кроме того, со вступлением новых членов доля первоначальных акционеров будет «размываться», что снизит влияние Китая |
| Штаб-квартира размещается в Пекине | Принципы открытия представительства | Китай стремится к максимуму выгод от контроля над финансовыми потоками | Согласно высказанным пожеланиям Китая, город-кандидат должен обладать «мощностью излучения», достаточной для охвата всего региона, улучшать региональные отношения сотрудничества, содействовать развитию проектов, обеспечивать качественные услуги и условия работы |

*Источник: составлено автором по: Аносова Л. А., Кабир Л. С. Активизация Китая по изменению мировой валютной системы: Азиатский Банк Инфраструктурных Инвестиций. С. 7.*

[13] *Пять вопросов к АБИИ // Китай. 2015. № 8. С. 26–28.*
[14] *Там же. С. 27.*

Большое количество акционеров АБИИ усложняет проблему управления этой финансовой организацией, поскольку каждая страна пожелает в большей степени защитить свои интересы. В связи с этим, наряду с вопросами прозрачности АБИИ, роли ключевых акционеров и территориального размещения штаб-квартиры АБИИ и его возможных представительств, большую роль играет организация функционирования АБИИ. Уже определены виды операций, которые будут проводиться банком[15]. Они подразделяются на простые (услуги по финансированию и аккумуляции простых капиталов) и специальные (осуществление операций на основе выделенных банку специальных фондов, предназначенных для обслуживания собственных целей), установлены способы их осуществления. В первом случае это акционерное инвестирование, непосредственное предоставление ссуды, предоставление гарантии, совместное финансирование или участие в ссуде, выданной другим банком. Во втором случае это предоставление средств специального фонда, оказание технической помощи.

Одновременно статьями Соглашения предусматривается возможность не предоставлять отдельным странам льгот при закупках; допускается аккумуляция средств на международном финансовом рынке; предусмотрено наличие у каждой страны-участницы представителя в Совете управляющих, который наделяет правами Совет директоров, и недопустимость того, чтобы хотя бы два человека в составе Совета директоров имели одинаковое гражданство.

АБИИ является инструментом, который предположительно должен позволить вывести процесс региональной экономической интеграции в АТР на многосторонний уровень и далее за пределы региона и одновременно согласовать интеграционные процессы в регионе. Учитывая, что формируется именно финансовый механизм, также можно предположить возможность с его помощью повысить уровень сопряженности торговых, экономических и финансовых отношений и углубить сотрудничество стран в АТР.

Подводя итоги проведенному анализу, сформулируем следующие выводы.

1. Интеграционные процессы в АТР проходят новую фазу своего развития, спецификой которой является углубление сфер, по которым происходит развитие интеграционных отношений (добавление финансовой интеграции), усиление дублирования интеграционных инициатив, развитие формата субрегионального сотрудничества.

2. Ключевая идея развития финансового регионализма в АТР заключается в стремлении стран к формированию регионального финансового механизма, обеспечивающего стабилизацию процессов на финансовых рынках стран региона, что является результатом реакции стран на неэффективность финансовой помощи, предоставляемой международными финансовыми организациями.

3. Региональные финансовые инициативы характеризуются высокой динамикой развития и высокой конкуренцией стран, признающих АТР сферой своих жизненных интересов.

4. Китай, инициируя создание АБИИ, осуществляет попытку принять на себя роль страны — ключевого инвестора, преимуществом которой выступает возможность определять направление развития экономики всего региона.

5. С созданием АБИИ происходит выход процесса финансовой интеграции за пределы региона, т. е. его перевод в формат субрегионального сотрудничества, что существенным образом повлияет на ход идущего с 2000-х гг. процесса финансовой интеграции в формате «закрытого регионализма».

---

[15] *Мэй Синьюй. АБИИ улучшает международную финансовую систему // Китай. 2015. № 8. С. 30–31.*

### *Библиография*


1. Аносова Л. А., Кабир Л. С. Экономическая интеграция в современном мире и экономический регионализм // Экономика и управление. 2014. № 3.
2. Аносова Л. А., Кабир Л. С. Китай в глобальном мире: технологии управления будущим // Экономика и управление. 2015. № 1.
3. Аносова Л. А., Кабир Л. С. Активизация Китая по изменению мировой валютной системы: Азиатский Банк Инфраструктурных Инвестиций // Экономика и управление. 2015. № 10.
4. Кабир Л. С. Влияние регионализации на межгосударственный механизм регулирования экономических отношений // Безопасность Евразии. 2004. № 4.
5. Каваи М., Ломбарди Д. Финансовый регионализм // Финансы и развитие. 2012. № 9.
6. Лю Ин. Своевременный и дополняющий // Китай. 2015. № 5.
7. Мэй Синьюй. АБИИ улучшает международную финансовую систему // Китай. 2015. № 8.
8. Цзун Хэ. Идеал и реальность — проблемы создания зоны свободной торговли в АТР // Китай. 2014. № 10.
9. Чун Яту. Китай и ТРР // Китай. 2015. № 11.
10. Шаньшань Ю. АБИИ и большие надежды Азии // Китай. 2015. № 5.
11. Каким будет АБИИ: краткое изложение выступления Цзинь Лициюня на ежегодном Форуме высокого уровня по вопросам развития Китая // Китай. 2015. № 5.
12. Пять вопросов к АБИИ // Китай. 2015. № 8.
13. West J. Chiang Mai initiative: an Asian IMF? [Электронный ресурс] Asian Century Institute. Режим доступа: http://asiancenturyinstitute.com/economy/248-chiang-mai-initiative-an-asian-imf.
14. What is the Asian Infrastructure Investment Bank? [Электронный ресурс] / AIIB. Режим доступа: http://www.aiib.org/html/aboutus/AIIB/.
15. Credit Guarantee and Investment Facility — An Asian Bond Markets Initiative [Электронный ресурс] / CGFI. Режим доступа: http://www.cgif-abmi.org.
16. Executives Meeting of East Asia and Pacific Central Banks [Электронный ресурс] / EMEAP. Режим доступа: http://www.emeap.org.
17. Asian Bonds Online — An ASEAN+3 Initiative [Электронный ресурс] / Asian Development Bank. Режим доступа: https://asianbondsonline.adb.org.
18. ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.amro-asia.org.

УДК 336.025

***Ключевые слова**:*
*гармонизация, банк, банковская система, законодательство, регулирование, Евразийский экономический союз*

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

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

# Гармонизация банковского законодательства и регулирования банковской сферы стран ЕАЭС

***Гармонизация банковского законодательства стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) — это не просто формальная сверка положений нормативных актов и законов, регулирующих отдельные направления банковской деятельности. Наряду с юридическими аспектами необходимо принимать во внимание то экономическое влияние на деятельность финансовых институтов, которое могут оказать адаптируемые нормы.***

Эффективность процессов гармонизации законодательства во многом будет определяться такими факторами, как возможность принимать адекватные, оправданные и мотивированные решения, необходимые для ежедневного управления денежными потоками банков до и после унификации тех или иных норм законодательства; обеспечение эффективности рынков капитала и возможности доступа банков к новым источникам финансирования, формирование приемлемого портфеля депозитов и активов, способствующих поддержанию и увеличению платежеспособности; возникновение вероятных преимуществ перед банками-конкурентами, складывающихся за счет анализа дополнительных источников информации по операциям банка (асимметричная информация) и др.

Реализация процессов гармонизации банковского законодательства и функционирования банковской сферы РФ как участницы ЕАЭС включает в себя ряд этапов, основанных на следующих практических рекомендациях.

## ГАРМОНИЗАЦИЯ И СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПРАВОВЫХ НОРМ, ФОРМИРУЮЩИХ ОСНОВЫ ДЕЙСТВУЮЩЕГО БАНКОВСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В настоящее время в Российской Федерации в двух базовых федеральных законах (Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»[1], Федеральный закон Российской Федерации от 2 декабря 1990 г. № 395-I

[1] *Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм., внесенными федеральными законами от 29.12.2014 № 451-ФЗ, № 484-ФЗ).*

«О банках и банковской деятельности»[2]) присутствуют почти исключительно финансово-правовые (традиционно понимаемые как публично-правовые) нормы. Нелицензируемые банковские сделки регулируются при этом гражданским законодательством. Обращаясь к опыту других стран ЕАЭС, нужно отметить, что наиболее развитое и систематизированное банковское законодательство на сегодняшний день присутствует в Республике Беларусь (РБ), где Банковский кодекс, принятый в 2010 г., содержит общую и особенную части, включающие в себя как финансово-правовые, так и гражданско-правовые нормы, регулирующие и регламентирующие банковскую деятельность[3]. Также с целью гармонизации в российское банковское законодательство сегодня необходимо ввести единый перечень банковских услуг в соответствии с основополагающими принципами Базельского комитета по банковскому регулированию[4].

Вывод: необходимо совершенствование Федерального закона «О банках и банковской деятельности» путем внесения в него гражданско-правовых норм деятельности банков, а также единого перечня банковских операций.

## ГАРМОНИЗАЦИЯ ПОНЯТИЙНО-КАТЕГОРИАЛЬНОГО АППАРАТА

Российское банковское законодательство отличается наиболее низким уровнем понятийно-категориального аппарата по сравнению с нормативно-правовыми основами, действующими сегодня в других странах — участницах ЕАЭС. В обоих базовых законах, регулирующих банковскую сферу РФ[5], на настоящий момент отсутствуют статьи, посвященные используемой в них терминологии. Не раскрываются такие базовые понятия, как «банковское регулирование», «банковский контроль», «банковский надзор».

Терминологический аппарат банковского законодательства РФ, включающий в себя такие понятия, как «банковская система», «кредитная организация», «банк», «небанковская кредитная организация», «банковская группа», «банковский холдинг», наиболее схож с терминологическим аппаратом РБ. В то же время уровень понятийного аппарата и в РФ, и в РБ существенно уступают его развитию в Республике Казахстан (РК). Банковское законодательство РК включает в себя такие понятия, как «макропруденциальное регулирование», «системные риски», «системообразующие финансовые организации», «золотовалютные резервы Национального банка Республики Казахстан», «межгосударственный банк», «банковский омбудсмен», «банковский конгломерат», «специализированный отраслевой банк», «стабилизационный банк» и др.[6] Более того, в 2005–2014 гг. постановлениями правления Национального банка Республики Казахстан (НБРК) было введено не только понятие «монетарная деятельность НБРК», но и ее детальное разъяснение и степень воздействия на нее НБРК[7].

---

[2] *Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-I «О банках и банковской деятельности» (с изм. на 2014 г.).*

[3] *Банковский кодекс Республики Беларусь от 25 октября 2000 г. № 441-З (с изм. на 2012 г.) (http://kodeks.by/bankovskij-kodeks-rb).*

[4] *Основополагающие принципы эффективного банковского надзора (Основополагающие базельские принципы) / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации (http://docs.cntd.ru/document/901723842).*

[5] *Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России); Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-I «О банках и банковской деятельности».*

[6] *Закон Республики Казахстан от 30 марта 1995 г. № 2155 «О Национальном Банке Республики Казахстан» (с изм. на 2014 г.) (http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1003548); Закон Республики Казахстан от 31 августа 1995 г. № 2444 «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» (с изм. на 2014 г.) (http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1003931).*

[7] *Постановление Правления Национального Банка Республики Казахстан от 26 ноября 2005 года № 153 «Об определении деятельности, относящейся к монетарной» (в редакции постановлений Правления Национального Банка Республики Казахстан от 29.03.2010 № 27, от 25.07.2014 № 154) (http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30040736).*

На центральные банки стран — участниц ЕАЭС возложены идентичные функции, однако в законодательстве РФ, в отличие от РБ, нет законодательно закрепленного понятия «денежно-кредитная политика», а также нет перечня инструментов денежно-кредитной политики.

Учитывая опыт проведения гармонизации в ЕС и уже состоявшиеся в ряде стран — участниц ЕАЭС попытки гармонизации банковского законодательства, в нормативно-правовые основы необходимо ввести общее модельное определение понятия «кредитная организация», которое будет имплементировано в национальные законодательства стран — участниц Союза (в т. ч. РФ). Также необходимо закрепить перечень организаций, специфический статус которых определяется национальным законодательством и к которым, следовательно, не относятся унифицированные требования.

Вывод: необходимо расширение и законодательное закрепление терминологического аппарата банковской деятельности, а также деятельности ЦБ РФ; введение унифицированного понятия «кредитная организация».

## ГАРМОНИЗАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ РЕГУЛЯТОРОВ

В настоящее время в странах — участницах ЕАЭС реализуются различные модели деятельности центральных банков в части их статуса, подотчетности и сферы ответственности. В отдельных странах национальные (центральные) банки подчиняются непосредственно главам государств. В России, например, статус Центрального банка закреплен Конституцией, положения ст. 75 которой позволяют толковать статус Центрального банка как самостоятельного и независимого органа государственной власти.

Стоит отметить, что в юридической литературе существует несколько направлений, рассматривающих организационно-правовой статус ЦБ РФ как унитарного предприятия (коммерческая организация), государственного учреждения, государственной корпорации, некоммерческого предприятия[8]. В то же время на основании задач, функций, полномочий ЦБ РФ и практики его функционирования он не может быть однозначно отнесен ни к одной из вышеперечисленных форм.

Полагаем, что попытка выработки единого шаблона для всех стран — участниц ЕАЭС вряд ли возможна, да и целесообразна. Вместе с тем принятие во внимание специфики правового режима национальных (центральных) банков государств, основных выполняемых ими функций, степени независимости и оперативности в принятии решений является необходимым условием для выработки скоординированной денежно-кредитной политики, в т. ч. мер по обеспечению стабильности национальных валют и банковских систем.

Вывод: необходима содержательная проработка специфики статуса, подотчетности, выполняемых функций центральных (национальных) банков стран — участниц ЕАЭС.

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СОЗДАНИЯ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ЕДИНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ

Унификация законодательства стран — участниц ЕАЭС по данному критерию в настоящее время весьма затруднительна в связи с различиями в организационно-правовых формах, в которых могут создаваться банки. Согласно действующему законодательству в РФ банки могут быть созданы в форме хозяйственных обществ: в виде обществ с ограниченной ответственностью (ст. 87-94 ГК РФ[9], Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»[10]), с дополнительной ответственностью

---

[8] *См., напр., систематизацию, представленную в источнике: Организационно-правовая форма Центрального банка РФ, как юридического лица (http://www.bankforward.ru/bfos-650-4.html).*

[9] *Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая (в ред. ФЗ от 30.11.1994 № 52-ФЗ, от 05.05.2014 № 99-ФЗ, от 06.04.2015 № 80-ФЗ).*

[10] *Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».*

(ст. 95 ГК РФ[11]) и в виде акционерных обществ (ст. 96-104 ГК РФ[12] и Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»[13]). В РК создание банков возможно только в форме акционерного общества[14], а в РБ — либо в форме акционерного общества, либо в форме государственного унитарного предприятия[15]. В то же время разница в организационно-правовых формах, по мнению специалистов, не является существенным препятствием к процессам гармонизации: «положения, касающиеся организационно-правовых форм и учредительных документов кредитной организации, целесообразно оставить на национальном уровне регулирования»[16], в то время как разница в требованиях лицензирования банковской деятельности может ее осложнить. В РФ в данный момент существует трехэтапный процесс легализации банковской деятельности: заключение ЦБ РФ (проходит в два этапа: заключение ГТУ ЦБ РФ, заключение ЦБ РФ) — государственная регистрация — лицензирование, что является чрезмерно забюрократизированной процедурой. Данный порядок должен быть изменен и приведен к двухэтапному процессу (государственная регистрация — лицензирование), аналогичному тому, который сейчас реализуется, например, в РБ.

Необходимо обратить внимание на отсутствие единообразия в сфере законодательного регулирования порядка открытия банка и получения лицензии. В РК получение разрешения на открытие банка регулируется ст. 19 Закона о НБРК, а получение лицензии — ст. 26 Закона об НБРК[17]. Законодательство РФ предусматривает единый перечень документов, который предоставляется для регистрации и лицензирования кредитной организации (гл. 3 Инструкции ЦБ № 135-И[18]). Регистрацию банков в РФ осуществляет Центральный банк совместно с налоговыми органами, в РБ — Национальный банк, в РК — органы юстиции. Представляется целесообразным в рамках процесса гармонизации ввести единую технологию регистрации и лицензирования кредитных организаций аналогично процессу получения разрешений в ЕС.

Необходимым в плане лицензирования банковской деятельности было бы введение принципа признания национальных банковских лицензий стран — членов ЕАЭС на всей территории ЕАЭС. Иными словами, банки, получившие лицензии в стране своего местонахождения, смогут на законных основаниях осуществлять свою деятельность в других странах ЕАЭС без получения каких-либо дополнительных разрешений и дополнительных лицензий. При этом контроль над их деятельностью должен быть, на наш взгляд, возложен на контролирующие органы государств по месту фактической деятельности банка.

Вывод: необходима гармонизация получения лицензии на основе двухэтапного процесса, введение единой технологии регистрации и лицензирования, распространение действия лицензий кредитных организаций стран — членов ЕАЭС на всей территории ЕАЭС.

---

[11] *Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая.*

[12] *Там же.*

[13] *Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».*

[14] *Закон Республики Казахстан от 30 марта 1995 г. № 2155 «О Национальном Банке Республики Казахстан» (с изм. на 2014 г.); Закон Республики Казахстан от 31 августа 1995 г. № 2444 «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» (с изм. на 2014 г.).*

[15] *Банковский кодекс Республики Беларусь от 25 октября 2000 г. № 441-З (принят палатой представителей 3 октября 2000 г., одобрен Советом РБ 12 октября 2000 г., с изм. на 2012 г.) (http://kodeks.by/bankovskij-kodeks-rb).*

[16] *Понаморенко В. Е. Европейская интеграция // Евразийский юридический журнал. 2014. № 3 (70). С. 66–70.*

[17] *Закон Республики Казахстан от 30 марта 1995 г. № 2155 «О Национальном Банке Республики Казахстан» (с изм. на 2014 г.).*

[18] *Инструкция Банка России от 02.04.2010 № 135-И (ред. от 25.11.2014) «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций» // Вестник Банка России. 30.04.2010. № 23.*

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ БАНКОВ С ИНОСТРАННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ. РАЗМЕР УЧАСТИЯ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА

На сегодняшний день создание филиалов иностранных банков в РФ запрещено, также законодательно не закреплена возможная доля участия иностранного капитала в банковском секторе (Правительство РФ внесло в Госдуму законопроект № 501490-6 «О внесении изменений в статьи 16 и 18 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”»[19], однако он до сих пор не принят). Аналогичная ситуация сегодня наблюдается и в РБ, в то время как законодательство РК допускает такое участие в размере не более 50 %.

Подобное ограничение иностранного капитала имеет свои исторические объективные причины. Однако кредитные учреждения остаются одним из главных проводников финансовых ресурсов в экономику. Следовательно, стимулирование развития банковского сектора, а также создание условий для привлечения банковского капитала по более низкой стоимости — одна из важных задач евразийской финансово-банковской интеграции. В рамках гармонизации банковских услуг в ЕАЭС снятие ограничения на участие иностранного капитала стран — членов ЕАЭС позволит сократить сроки интеграции финансовых систем стран-участниц в общее экономическое пространство Союза, увеличить активы банков.

Вывод: необходимо законодательное снятие ограничений на участие иностранного капитала в банковском секторе стран — членов ЕАЭС.

## ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ

В РФ систему страхования вкладов физических лиц в банках регулирует Федеральный закон № 177-ФЗ[20], согласно которому (ст. 11) максимальная сумма страхового обеспечения составляет 1,4 млн руб. Отметим, что в странах — членах ЕАЭС нет унифицированного подхода к сумме выплат по денежным депозитам населения. Например, в РБ государством гарантируется возмещение вкладов в полном объеме (Закон РБ от 2008 г. № 369-З «О гарантированном возмещении банковских вкладов (депозитов) физических лиц»[21]), в то время как в РК (ст. 765 ГК РК) гарантия составляет 5 млн тенге по вкладам в иностранных валютах (приблизительно $15 тыс.) и 10 млн тенге — по вкладам в национальной валюте (приблизительно $30 тыс.). Для сравнения — в странах ЕС гарантия составляет €100 тыс., в США — $250 тыс.[22]

Защита национальных интересов банков требует выработать единый подход к суммам страховых возмещений вкладов на всей территории ЕАЭС и имплементировать его в национальные законодательства (в т. ч. в банковское законодательство РФ), что позволит построить единый рынок банковских услуг. Возможно за основу взять сумму возмещения, установленную в России, с ее последующим увеличением.

Вывод: необходимо установление единого подхода к вопросу гарантирования вкладов населения и установления единой суммы возмещения на всей территории ЕАЭС с имплементацией нормы в национальные законодательства стран — участниц Союза, в т. ч. РФ.

---

[19] *Проект Федерального закона № 501490-6 «О внесении изменений в статьи 16 и 18 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”» (ред., принятая ГД ФС РФ в первом чтении 17.06.2014).*

[20] *Федеральный закон от 23 декабря 2008 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».*

[21] *Закон РБ от 8 июля 2008 г. № 369-З «О гарантированном возмещении банковских вкладов (депозитов) физических лиц» (http://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_garantirovannom_vozmewenii_bankovskih_vkladov_depozitov_fizicheskih_lits.htm).*

[22] *Сошина В. Фонд страхования вместо круговой поруки // Национальный банковский журнал. 2012. № 1.*

## РЕГЛАМЕНТАЦИЯ РАБОТЫ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ НА ТЕРРИТОРИИ ЕАЭС

Международные платежные системы (Visa, MasterCard) осуществляют свою деятельность на территории всех стран — участниц ЕАЭС, и до 2015 г. порядок их работы был идентичен. В 2014 г. были пересмотрены условия работы международных платежных систем на территории России: установление депозитарного взноса и осуществление расчетов строго через национальную платежную систему России, запрет на размещение операционных центров платежных систем за пределами России и передачу информации по переводам денежных средств, осуществляемым в рамках платежной системы, на территорию иностранного государства (исключения сделаны только для трансграничных переводов). Также в России было объявлено о создании собственной национальной платежной системы карточных расчетов, независимой от международных платежных систем (Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»[23]).

Надо отметить, что до 2015 г. в России национальная платежная система карточных расчетов должным образом не функционировала. К началу 2014 г. совокупная доля иностранных платежных систем Visa и MasterCard, по ряду экспертных оценок, составляла до 85 %.

В РБ на 1 января 2014 г., по данным аналитиков, на долю национальной платежной карточной системы «Белкарт» приходилось около 45 % пластиковых карт, выпускаемых в Белоруссии. С марта 2014 г. в партнерстве с MasterCard начат выпуск пластиковых карт «БелКарт-Maestro», которые можно использовать не только в Белоруссии, но и за рубежом[24].

Изменение работы международных карточных систем в РФ, слабое развитие собственной национальной карточной платежной системы влечет за собой увеличение стоимости услуг данного сегмента для держателей банковских карт в российских банках и, как следствие, снижение конкурентоспособности российских банков в этой сфере.

Вывод: необходимо внедрение на территории ЕАЭС единой карточной платежной системы для держателей пластиковых карт, эмитированных странами — участницами ЕАЭС, и интеграция национальных платежных систем в общую систему.

## ГАРМОНИЗАЦИЯ БАНКОВСКИХ ДОКУМЕНТАРНЫХ ОПЕРАЦИЙ

Стремление стран ЕАЭС к единому экономическому пространству ставит вопрос о необходимости приведения законодательства в области документарных операций во всех странах ЕАЭС в соответствие с международными правилами оформления аккредитивов UCP-600[25] (Унифицированные обычаи и правила по документарному аккредитиву) и международными правилами оформления гарантий — URGD 758[26] (Унифицированные правила ICC для гарантий по требованию). Вопросы финансовой безопасности сделок и механизмы обеспечения исполнения обязательств должны входить в концепцию внедрения системы минимизации рисков в каждом субъекте банковской системы стран — участниц ЕАЭС, хотя в международной практике отсутствует принцип обязательного использования правил UCP при регулировании торговых сделок.

Необходимо обратить внимание на практику применения аккредитивов и гарантий в рамках сделок одного государства, где чаще всего действует внутреннее национальное

---

[23] *Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015).*

[24] *Яшина Г. Национальная платежная система. Почему России нужна альтернатива Visa и MasterCard / Интернет-издание «Капитал страны» (http://kapital-rus.ru/articles/article/246910/).*

[25] *UCP 600 (the latest revision of the Uniform Customs and Practice that govern the operation of letters of credit, 1 July 2007) / International Chamber of Commerce (http://shippingandfreightresource.com/wp-content/uploads/2013/05/ucp-600.pdf).*

[26] *ICC Uniform Rules for Demand Guarantees (URDG 758, 2010 Ed.) / International Chamber of Commerce (http://store.iccwbo.org/urdg-russian).*

законодательство. В то же время в транснациональных сделках в настоящее время практически в 100 % случаев используются только правила UCP. Поскольку правила являются унифицированным международным инструментом, все документы предоставляются на английском языке, условия аккредитива подаются тоже на английском языке, а следовательно, и проверка документов также ведется, исходя из требований английского языка. И даже при наличии перевода правил UCP рабочим инструментом остается английский вариант.

Если рассматривать ЕАЭС как единое экономическое пространство в будущем, унификация документарных операций стран-участниц, в т. ч. России, их соответствие международным стандартам позволит надзорным органам национальных банковских систем минимизировать незаконные схемы, направленные на псевдопоставки товаров как внутри ЕАЭС, так и за ее пределы.

Вывод: необходимо внесение в национальное законодательство России (как и других стран — участниц ЕАЭС) положений международных правил UCP-600 и URGD 758.

Подводя итог представленным рекомендациям, следует отметить, что в настоящее время профильными комиссиями ЕАЭС уже прорабатываются вопросы о введении в ЕАЭС единого наднационального банковского регулятора. Однако, на наш взгляд, внесение предложений по данному вопросу преждевременно, оно может быть законодательно оформлено только после введения и адаптации в реальных условиях мер по гармонизации банковского законодательства в пределах каждой страны, в т. ч. в России.

Финансовый сектор является важным пунктом интеграции, который открывает перед участниками ЕАЭС новые возможности использования капитала. Однако для достижения необходимого уровня интеграции в экономическое пространство ЕАЭС, при котором будет возможно создание общего финансового рынка, сегодня России необходимо поэтапное внедрение особых интеграционных инструментов, что невозможно сделать за короткий промежуток времени. Общий финансовый рынок ЕАЭС призван обеспечить эффективное распределение капитала, диверсифицировать риски, повысить конкуренцию на рынке финансовых услуг и снять барьеры по взаимному допуску на рынки.

Согласно прогнозу представителей Евразийской экономической комиссии, общий финансовый рынок ЕАЭС можно будет назвать сформированным к 2030 г.[27] Это обусловлено необходимостью прохождения нескольких этапов евразийской интеграции. Первым этапом формирования общего финансового рынка можно считать гармонизацию законодательства стран Евразийского экономического союза. В настоящее время страны ЕАЭС, в том числе Россия, используют в совокупности нормы национального законодательства и нормы международного права.

Двухсторонние и многосторонние договоры государств (как и резидентов стран) регламентируются международным правом. Однако для создания эффективного общего финансового рынка необходимо, чтобы субъекты рынка действовали в едином правовом поле. Современные трудности взаимодействия резидентов государств — участников ЕАЭС вызваны существующими правовыми различиями между законодательствами РФ, РК и РБ. Это затрудняет осуществление экономической деятельности и взаимодействие стран-участниц. Примером унификации банковского законодательства и банковской сферы в данном случае для России (в числе членов ЕАЭС) может выступить Европейский союз, где созданы наднациональные институты, а также особая правовая среда для стран-участниц.

---

[27] *Цит. по: Бекмухаметова А. Б. Финансовые механизмы углубления интеграции экономик стран — членов ЕАЭС / Публикации преподавателей КазНУ им. Аль-Фараби. 2015 (http://pps.kaznu.kz/2/Main/FileShow2/20668/99/3/6/0/).*

### *Библиография*


1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая (в ред. ФЗ от 30.11.1994 № 52-ФЗ, от 05.05.2014 № 99-ФЗ, от 06.04.2015 № 80-ФЗ).
2. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм., внесенными федеральными законами от 29.12.2014 № 451-ФЗ, № 484-ФЗ).
3. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-I «О банках и банковской деятельности» (с изм. на 2014 г.).
4. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».
5. Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».
6. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015).
8. Проект Федерального закона № 501490-6 «О внесении изменений в статьи 16 и 18 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”» (ред., принятая ГД ФС РФ в первом чтении 17.06.2014).
9. Инструкция Банка России от 02.04.2010 № 135-И (ред. от 25.11.2014) «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций» // Вестник Банка России. 30.04.2010. № 23.
10. Исследование подходов к гармонизации законодательства на финансовых рынках Евразийского экономического союза / Под ред. И. Н. Рыковой. Научный доклад. М.: НИФИ, 2015.
11. Котляров М. А., Платонов С. Р., Рыкова И. Н. Формирование финансовых надзорных органов ЕАЭС: адаптация европейского опыта // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.
12. План мероприятий гармонизации национальных законодательств в финансовой сфере Евразийского экономического союза на 2015–2030 гг. («дорожная карта») / Под ред. И. Н. Рыковой. Научный доклад. М.: НИФИ. 2015.
13. Понаморенко В. Е. Европейская интеграция // Евразийский юридический журнал. 2014. № 3.
14. Сошина В. Фонд страхования вместо круговой поруки // Национальный банковский журнал. 2012. № 1.
15. Банковский кодекс Республики Беларусь от 25 октября 2000 г. № 441-З (с изм. на 2012 г.) [Электронный ресурс] / Интернет-ресурс Kodeks.by. Режим доступа: http://kodeks.by/bankovskij-kodeks-rb.
16. Бекмухаметова А. Б. Финансовые механизмы углубления интеграции экономик стран — членов ЕАЭС [Электронный ресурс] / Публикации преподавателей КазНУ им. Аль-Фараби. 2015. Режим доступа: http://pps.kaznu.kz/2/Main/FileShow2/20668/99/3/6/0/.
17. Закон Республики Беларусь от 2008 г. № 369-З «О гарантированном возмещении банковских вкладов (депозитов) физических лиц» [Электронный ресурс] / Интернет-ресурс Kodeks.by. Режим доступа: http://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_garantirovannom_vozmewenii_bankovskih_vkladov_depozitov_fizicheskih_lits.htm.
18. Закон Республики Казахстан от 30 марта 1995 г. № 2155 «О Национальном Банке Республики Казахстан» (с изм. на 2014 г.) [Электронный ресурс] / Информационная система «Параграф». Режим доступа: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1003548.
19. Закон Республики Казахстан от 31 августа 1995 г. № 2444 «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» (с изм. на 2014 г.) [Электронный ресурс] / Информационная система «Параграф». Режим доступа: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1003931.
20. Организационно-правовая форма Центрального банка РФ, как юридического лица [Электронный ресурс] / BankForward. Режим доступа: http://www.bankforward.ru/bfos-650-4.html.
21. Постановление правления Национального Банка Республики Казахстан от 26 ноября 2005 года № 153 «Об определении деятельности, относящейся к монетарной» (в редакции постановлений Правления Национального Банка Республики Казахстан от 29.03.2010 № 27, 25.07.2014 № 154) [Электронный ресурс] / Информационная система «Параграф». Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30040736.
22. Основополагающие принципы эффективного банковского надзора (Основополагающие базельские принципы) [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/901723842.
23. Яшина Г. Национальная платежная система. Почему России нужна альтернатива Visa и MasterCard [Электронный ресурс] / Интернет-издание «Капитал страны». 2014. Режим доступа: http://kapital-rus.ru/articles/article/246910/.
24. UCP 600 (the latest revision of the Uniform Customs and Practice that govern the operation of letters of credit, 1 July 2007) [Электронный ресурс] / International Chamber of Commerce. Режим доступа: http://shippingandfreightresource.com/wp-content/uploads/2013/05/ucp-600.pdf.
25. ICC Uniform Rules for Demand Guarantees (URDG 758, 2010 Ed.) [Электронный ресурс] / International Chamber of Commerce. Режим доступа: http://store.iccwbo.org/urdg-russian.

УДК 336.15

***Ключевые слова**:*
*блочный трансферт,*
*грантополучатель,*
*консолидация,*
*грант,*
*подотчетность*

***И. Ю. Арлашкин**,*
*науч. сотр. Лаборатории исследований бюджетной политики*
*Института прикладных экономических исследований РАНХиГС*
*(e-mail: arlashkin@ranepa.ru)*

***А. С. Ганган**,*
*науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики*
*Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара*
*(e-mail: asgangan@gmail.com)*

***А. Н. Дерюгин**,*
*руководитель Лаборатории исследований бюджетной политики*
*Института прикладных экономических исследований РАНХиГС*
*(e-mail: deryugin@ranepa.ru)*

***К. А. Прока**,*
*науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики*
*Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара*
*(e-mail: proka-ka@ranepa.ru)*

# Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады

***Предоставление блочных трансфертов — общий тренд межбюджетных отношений в развитых странах. В настоящее время в России также взят курс на консолидацию и сокращение федеральных субсидий. Однако до сих пор отсутствует четкое представление будущего механизма их распределения, тем более что сам по себе факт консолидации субсидий не является решением проблем позднего или более справедливого распределения межбюджетных субсидий.***

Разнообразие накопленного опыта в развитых странах дает понять, что без учета мотивации перехода на принципы блочного финансирования, а также без урегулирования таких вопросов, как уровень консолидации, формула распределения, обеспечение прозрачности механизма предоставления трансфертов, санкции за недостижение результативных показателей, переход на блочные трансферты не изменит существующего положения, т. е. наличия большого количества неэффективных трансфертов или позднего доведения трансфертов до конечных потребителей.

Консолидация целевых межбюджетных трансфертов в блочные трансферты в развитых странах была направлена в первую очередь на решение вопросов сокращения дефицита государственного бюджета за счет снижения объемов предоставления финансовой помощи региональным правительствам, реформирования государственных финансов, улучшения качества предоставления государственных услуг в регионах, повышения уровня ответственности и прозрачности действий получателей трансфертов. При этом стратегическими целями консолидации чаще всего выступали предоставление большей гибкости регионам и повышение их подотчетности.

## СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

Дебаты вокруг консолидации целевых трансфертов в США начались в середине XX века и продолжаются до сих пор. Так, согласно мнению одной из американских школ федерализма, консолидация целевых трансфертов должна происходить в условиях, когда:

— федеральное правительство считает необходимым поддержать определенный уровень предоставления государственных услуг в рамках полномочий штатов и муниципалитетов;

— стратегические национальные цели соответствуют целям, закрепленным в региональных и местных правительственных программах;

— федеральное правительство стремится установить общенациональный минимальный уровень услуг в соответствующих отраслях;

— федеральное правительство предполагает, что правительства штатов и муниципалитетов обладают бóльшим количеством информации для приоритизации и администрирования программ, которые они реализуют[1].

Альтернативное мнение представлено *U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (далее — *ACIR*). Согласно *ACIR* программы предоставления целевых трансфертов должны быть консолидированы в блочные трансферты, если[2]:

— программы являются незначительными и не оказывают желаемого воздействия на поведение грантополучателей[3];

— программы не направлены на реализацию основных национальных целей;

— программы могут быть обеспечены за счет бюджетов штатов и муниципалитетов, платы за предоставление услуг или могут быть переданы на реализацию частному сектору[4].

Помимо вышеперечисленного, консолидация должна происходить в таких сферах, как здравоохранение, образование, социальные услуги, в рамках которых принято много государственных программ, или в таких сферах, как юстиция, природные ресурсы, охрана и безопасность труда, которые имеют высокий уровень индекса фрагментации (*ACIR* определила данный индекс как удельный вес программы трансферта в функциональной области по отношению к удельному весу распределенного федерального финансирования по данным программам в соответствующей отрасли)[5].

Рассмотрим далее реальную картину перехода к предоставлению блочных трансфертов в США. С 1940 г. федеральное правительство рассматривало идею консолидации целевых трансфертов в блочные. Однако только в 1961 г. был предоставлен первый блочный трансферт — на здравоохранение. Постепенно количество блочных трансфертов увеличивалось, и в 2014 г. всего было предоставлено 23 блочных трансферта, при этом общее количество целевых трансфертов достигло 1453[6]. В США присутствует типичная для России проблема — невозможность подсчета точного количества целевых трансфертов из-за отсутствия методологии оценки, а количество межбюджетных трансфертов может отличаться в зависимости от методов, используемых оценивающей организацией. Тем не

---

[1] *Dilger R., Boyd E. Block Grants: Perspectives and Controversies / CRS Report. 2014. July 15. P. 10 (https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40486.pdf).*

[2] *Там же. С. 11.*

[3] *Важно отметить, что понятия трансферта и гранта тождественны в данной статье. В США межбюджетные трансферты называются грантами, тогда как в Канаде и Австралии они называются трансфертами и платежами соответственно.*

[4] *An Agenda for American Federalism: Restoring Confidence and Competence / ACIR. 1981. A-86. P. 111–112 (http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-86.pdf).*

[5] *Federal Grant Programs in Fiscal Year 1989: Their Numbers, Sizes, and Fragmentation Indexes in Historical Perspective / ACIR. 1993. SR-14. P. 2. (http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/staff/SR-14.pdf).*

[6] *Catalog of Federal Domestic Assistance: база данных межбюджетных трансфертов США (https://www.cfda.gov/).*

менее федеральное правительство США частично решило данную проблему с помощью каталога национальной федеральной помощи (*Catalog of Federal Domestic Assistance*), основная цель которого состоит в информировании населения об актуальных федеральных программах предоставления федеральной целевой помощи.

С целью рассмотрения особенностей блочных трансфертов в США в данной статье были выбраны: блочный грант на поддержку развития сообществ (*Community Development Block Grant*, далее — *CDBG*) и блочный трансферт на временные пособия для нуждающихся семей (*Temporary Assistance for Needy Families*, далее — *TANF*).

*TANF* — блочный трансферт, который был создан «с нуля». В отличие от *TANF* большинство блочных трансфертов сформировалось вследствие консолидации узкоцелевых программ. Кроме того, данный трансферт отличается от других по нескольким аспектам: распределение гранта, требование о софинансировании и санкции в случае несоблюдения условий предоставления гранта.

При распределении *TANF* используется отраслевой принцип — трансферт получают все штаты. В 1996 г. был установлен базовый объем ежегодного трансферта для каждого штата, который не индексируется (такой подход используется при распределении целевых платежей в Австралии). Помимо этого двум группам штатов может быть предоставлен дополнительный объем трансферта: штатам с относительно высоким уровнем роста населения и штатам, которым исторически предоставлялись небольшие объемы социальных грантов по сравнению с региональным уровнем бедности. Таким образом, при предоставлении 17 штатам дополнительной помощи частично реализуется территориальный принцип, но основным все-таки является отраслевой. Помимо этого отраслевой характер проявляется в условиях расходования средств *TANF*. Средства блочного гранта также могут расходоваться на предоставление широкого круга услуг семьям с детьми, предусмотренных другими похожими программами и грантами, такими как *Child Care and Development Block Grant* (блочный трансферт на защиту и развитие детей) или *Social Services Block Grant* (блочный трансферт на социальные услуги). Расходование средств *TANF* не прикрепляется к финансовому году — штат может зарезервировать неиспользуемые средства трансферта на будущий финансовый год.

Существует несколько условий предоставления гранта, в случае несоблюдения которых в отношении штатов могут быть применены финансовые санкции. Так, если штат не обеспечит занятость как минимум 50 % семей, подпадающих под программу *TANF*, и 90 % семей с двумя родителями, федеральное правительство сократит объем блочного гранта для штата[7]. Кроме того, если штат не соблюдает условие софинансирования, федеральное правительство сократит блочный грант на $1 за каждый недостающий доллар регионального софинансирования.

Отчетность штатов по *TANF* характеризуется достаточной простотой. Штаты обязаны представить трехлетние планы о намерениях расходования средств *TANF* — это обязательное условие для получения блочного гранта. Также федеральное правительство требует от штатов предоставления отчетов о количестве семей, получивших помощь.

*CDBG* — капитальный блочный трансферт на поддержку развития сообществ, возникший вследствие консолидации шести федеральных целевых грантов[8]. Он имеет длинную историю, т. к. предусмотрен Законом о жилищном и общественном развитии, принятым в 1974 г. Первоначальная цель программы *CDBG* состояла в развитии жизнеспособных городских и сельских сообществ (пространств) путем расширения экономического

---

[7] *Falk G. The Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Block Grant: Responses to Frequently Asked Questions / CRS Report. 2015. December 16. P. 2 (https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32760.pdf).*

[8] *Block Grants: A Comparative Analysis / ACIR. 1977. A-60. P. 31 (http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-60.pdf).*

потенциала и повышения качества жизни, в основном для лиц с низким или средним уровнем дохода[9].

Предусмотрено более 72 различных направлений расходования средств *CDBG*, среди которых стоит отметить субсидирование частного сектора для строительства и ремонта жилищного фонда, предоставление кредитов малому бизнесу, финансирование инфраструктурных проектов и пр.

Формула распределения *CDBG* построена таким образом, что 70 % всех средств предоставляется имеющим право на данный трансферт столицам и округам штатов, а остальные 30 % — штатам, чтобы финансировать не входящие в перечень получателей гранта муниципалитеты. Кроме того, для распределения используется двойная формула (*A* и *B*) для каждой из двух вышеуказанных групп получателей. Для столиц и округов штатов формула *A* включает такие показатели, как численность населения (вес — 25 %), уровень бедности (вес — 50 %), перенаселенность (вес — 25 %). Формула *B* включает следующие показатели: отставание по росту населения (вес — 20 %), уровень бедности (вес — 30 %) и доля объектов ЖКХ, построенных до 1940 г. (вес — 50 %). Для штатов используется аналогичная формула *A*, а формула *B* немного видоизменена — вместо отставания по росту населения она учитывает численность населения в целом[10]. Для каждого получателя *CDBG* ведется подсчет трансферта сначала по формуле *A*, потом по формуле *B*, и затем получателю предоставляется тот трансферт, размер которого больше.

С течением времени количество получателей *CDBG* увеличивается, а объем гранта сокращается[11], что может вызвать сомнения относительно его эффективности и возможности влияния на действия местных правительств. Тем не менее некоторые исследования свидетельствуют о «положительном влиянии» *CDBG* на потенциал и возрождение американских городов[12].

Таким образом, некоторые школы федерализма считают, что блочные гранты в США являются больше исторической случайностью, чем тщательно продуманной реструктуризацией программ целевых трансфертов. Эксперты утверждают, что блочные трансферты задумывались как инструмент сокращения дефицита бюджета, а не проведения реформы межбюджетных отношений. Главный аргумент противников предоставления блочных трансфертов: блочные трансферты служат инструментом сокращения объемов отдельных целевых трансфертов и размывания стратегических национальных целей[13]. Кроме того, доля блочных трансфертов в США остается незначительной, а количество целевых трансфертов стремительно растет, что не позволяет оценить эффективность системы блочных трансфертов в целом. Такая оценка может быть сделана только в отношении отдельных блочных грантов. России стоит избегать такого пути — сокращение федеральных субсидий может быть проведено и без их консолидации. Также во избежание американских ошибок российский путь консолидации должен иметь более радикальный характер.

## АВСТРАЛИЯ

Для оценки механизма блочных трансфертов необходимо понимание конституционального контекста межправительственных отношений в Австралии. Конституция Австралии определяет полномочия федерации, но не ограничивает возможности штатов по

---

[9] *Community Planning and Development Community Fund (https://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=18-FY16CJ-CDFund.pdf).*

[10] *Community Planning and Development Community Fund.*

[11] *CDBG Funding and Number of Metro Cities & Urban Counties / US Department of Housing & Urban Development (https://www.hudexchange.info/onecpd/assets/File/CDBG-Allocations-History-FYs-1975-2014.pdf).*

[12] *Community Planning and Development Community Fund.*

[13] *Dilger R., Boyd E. Block Grants: Perspectives and Controversies.*

законодательному регулированию любой сферы деятельности, кроме таможни и обороны. Также ст. 96 Конституции наделяет федеральный уровень власти полномочиями по предоставлению финансовой помощи штатам по собственному усмотрению[14].

В 1908 г. федеральное правительство утвердило механизм предоставления целевых трансфертов. Данные трансферты приняли форму национальных целевых платежей. В середине 1970-х гг. объемы федеральных целевых и нецелевых платежей были равными. В 1992 г. федеральное правительство совместно с правительствами штатов и территорий основало Совет австралийских правительств (*Council of Australian Governments*, далее — *COAG*), который, по сути, и сейчас является форумом по межправительственным отношениям в Австралии. В настоящее время в *COAG* входят премьер-министр Австралии, премьер-министры или главные министры штатов и территорий и президент австралийской ассоциации муниципалитетов. В 1999 г. федеральное правительство начало перераспределять штатам и территориям налог на добавленную стоимость (*Goods and Services Tax*). Уже в начале 2000-х стало ясно, что система межбюджетных отношений нуждается в реформировании. Одной из предпосылок реформы стало то, что с 1999 по 2008 г. существенно выросло количество национальных целевых платежей (до 100 единиц), а их общий объем увеличился на 46 %[15]. В таких условиях проявились следующие проблемы национальных целевых платежей, присущие и системе межбюджетных субсидий в России:

— навязывание федеральным правительством собственной политики штатам и территориям через целевые платежи, что в итоге приводит к возникновению совместных полномочий федерации и штатов;

— зависимость штатов и территорий от национальных целевых платежей;

— недостаточно гибкие условия предоставления платежей[16].

Кроме того, в 2005 г. штаты и территории предложили федеральному правительству распределять национальные целевые платежи на подушевой основе с учетом индекса потребительских цен для покрытия инфляции. Позже правительство обратило внимание на недостаточный уровень подотчетности штатов и территорий по федеральным целевым трансфертам.

Таким образом, сложились оптимальные условия для предоставления блочных трансфертов, и в 2008 г. федеральное правительство и правительства штатов и территорий приняли Межправительственное соглашение о федеральных финансовых отношениях (*Intergovernmental Agreement on Federal Finance Relation*, далее — *IAFFR*). Главная цель данного соглашения состоит в улучшении качества и эффективности государственных услуг через сокращение количества федеральных предписаний способа предоставления услуг штатам и территориям. Таким образом, штаты обеспечиваются бóльшей гибкостью при предоставлении услуг населению, однако при этом им предъявляются более высокие требования по прозрачности и подотчетности расходования федеральных трансфертов[17]. Кроме того, *IAFFR* призвано обеспечить более четкое разграничение полномочий и ответственности для каждого уровня власти и бóльшую подотчетность штатов за достигнутые результаты или качество предоставления услуг. Проблему разграничения полномочий Австралия частично решила через требование определения полномочий и ответственности каждой из сторон в соглашениях о предоставлении целевых платежей. Данный подход мог

---

[14] *Конституция Австралии (http://worldconstitutions.ru/?p=23&page=3).*

[15] *Reform of the Federation. White Paper / COAG and Federal Financial Relations. Issues Paper. 2015. № 5. P. 15 (https://federation.dpmc.gov.au/sites/default/files/issues-paper/issues-paper-5_COAG_FFR.pdf).*

[16] *Bennett S., Webb R. Specific purpose payments and the Australian federal system / Research Paper. 2007. № 17 (http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp17#problems).*

[17] *Reform of the Federation. White Paper / COAG and Federal Financial Relations. 2015. № 5. P. 14.*

бы быть применен и в нашей стране, учитывая, что разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти в России не лишено недостатков[18].

Вследствие заключения *IAFFR* все национальные целевые платежи были консолидированы в рамках пяти отраслей: здравоохранение, школы, подготовка и повышение квалификации трудовых ресурсов, услуги для лиц с ограниченными возможностями, доступное жилье.

В настоящее время предоставляются три отраслевых целевых платежа: подготовка и повышение квалификации трудовых ресурсов (*Skills and Workforce Development*), услуги для лиц с ограниченными возможностями (*Disability Services*) и доступное жилье (*Affordable Housing*)[19]. В рамках соглашения *IAFFR* федеральное правительство взяло на себя обязательство по предоставлению пяти целевых платежей, однако в результате заключения соглашений по реформе здравоохранения и образования целевые платежи на здравоохранение и школьное образование были заменены платежом на осуществление национальной реформы здравоохранения и платежом для школ. Данные платежи отличаются от национальных целевых платежей частотой предоставления и методом осуществления индексации.

Как и в случае с *TANF* в США, для каждого национального целевого платежа установлен базовый объем, однако в Австралии целевые платежи ежегодно индексируются с учетом факторов роста, установленных в *IAFFR*. Условия предоставления национальных целевых платежей не предполагают требования о региональном софинансировании. Аргументируется это тем, что штаты заинтересованы в достижении положительных результатов, потому добровольно обеспечат необходимый для этого уровень финансирования за счет собственных средств.

В рамках улучшения подотчетности штатов по национальным целевым платежам казначейства штатов и территорий должны представлять отчеты постоянно действующему совету (*Standing Council*) за шесть месяцев до конца каждого финансового года, в которых отражаются следующие данные:

— валовые расходы штатов и территорий в тех отраслях, на которые ориентированы те или иные целевые платежи;

— объемы полученных национальных целевых платежей;

— объемы национальных целевых платежей, которые были израсходованы в соответствующих отраслях;

— детальное объяснение любых расхождений между предыдущими двумя пунктами[20].

Национальные целевые платежи распределяются на подушевой основе, т. к. в *IAFFR* федеральное правительство и правительства штатов и территорий достигли согласия в том, что подушевое распределение гарантирует всем австралийцам, независимо от места проживания, равную долю федеральной финансовой помощи.

Помимо национальных целевых платежей федеральное правительство предоставляет штатам национальные партнерские платежи (*National Partnership Payments*)[21] на проведение государственных реформ или на улучшение предоставления государственных услуг.

Существует три типа национальных партнерских платежей: проектные платежи, платежи на содействие реформам и поощрительные платежи. Проектные платежи предусматриваются правительством с целью достижения национальных целей и подразумевают

---

[18] *См. подробнее: Арлашкин И. Ю., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 85–93.*

[19] *Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations (http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/intergovernmental_agreements/IGA_federal_financial_relations_aug11.pdf).*

[20] *Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations.*

[21] *Российским аналогом национальных партнерских платежей являются субсидии на поддержку программ реформирования региональных финансов.*

распределение финансовых средств тем штатам и территориям, которые работают над осуществлением проектов национального или общегосударственного характера. Проекты должны быть малорискованными и низкозатратными[22]. Национальные партнерские платежи на содействие реформам представляют собой целевые трансферты, предоставляемые с целью поддержки проведения бюджетных реформ или улучшения предоставления государственных услуг. Национальные партнерские поощрительные платежи рассматриваются как вознаграждение тем штатам и территориям, которые достигли определенного прогресса в реформах или в непрерывном улучшении предоставления услуг. Данные платежи структурированы таким образом, чтобы поощрять достижение амбициозных целей и контрольных показателей.

Таким образом, опыт Австралии отличается от опыта других стран тем, что переход к практике предоставления блочных трансфертов осуществлялся в рамках открытого диалога между федеральным и региональным уровнем. Заключение *IAFFR* не только удовлетворило требования штатов о подушевом распределении целевых платежей и запрос федерального правительства на повышение уровня подотчетности штатов, но и обеспечило больше гибкости при расходовании федеральных средств. Именно открытый диалог между федеральным правительством и регионами позволит России безболезненно осуществить подобный переход, при котором будут учтены не только требования федерального уровня власти, но и потребности регионов.

## КАНАДА

Одна из мер федеральной стратегии снижения дефицита бюджета заключалась в том, что в 1995 г. федеральное правительство существенно сократило межбюджетные трансферты на социальные программы — с 18 до 11 млрд канадских долларов. Позже объем помощи достиг 12,5 млрд канадских долларов для здравоохранения, социальной помощи и высшего образования[23]. Таким образом был сформирован новый блочный трансферт *Canada Health and Social Transfer* (*CHST*), который предусматривал больше свободы действий для провинций и территорий.

Однако из-за чрезмерной консолидации *CHST* и с целью повышения прозрачности и подотчетности федеральной финансовой помощи для провинций и территорий в 2003 г. было создано два новых блочных трансферта — канадский трансферт на здравоохранение (*Canada Health Transfer*, далее — *CHT*) и социальный трансферт (*Canada Social Transfer*, далее — *CST*) — и был ликвидирован блочный трансферт *CHST*[24].

Канадский социальный трансферт в настоящее время является основным источником федерального финансирования провинциальных и территориальных социальных программ, в частности послешкольного образования, социальной помощи, социальных услуг и программ социальной защиты детей. Размер *CST* ежегодно увеличивается на 3 %[25].

Блочный трансферт на здравоохранение предоставляется провинциям начиная с 2004 г. и призван улучшить прозрачность и подконтрольность расходов на здравоохранение[26]. Начиная с 2017–2018 г. *CHT* будет расти в соответствии с трехлетней скользящей

---

[22] *Developing National Partnerships under the Federal Financial Relations Framework / Federal Finances Circulars. 2015/01 (http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/circulars/Circular_2015_01.pdf).*

[23] *Cameron D., Simeon R. Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism // Publius. 2002. Vol. 32. № 2. P. 54.*

[24] *History of Health and Social Transfers / Department of Finance Canada (http://www.fin.gc.ca/fedprov/his-eng.asp).*

[25] *Там же.*

[26] *Romanov R. J. Building on Values: The Future of Health Care in Canada / Commission on the Future of Health Care in Canada, 2002 (http://www.cbc.ca/healthcare/final_report.pdf).*

средней роста номинального ВВП, с гарантированным ростом финансирования *CHT* как минимум на 3 % в год[27]. Условием получения средств *CHT*[28] является обеспечение равного доступа к медицинским услугам для всех канадцев.

Оба блочных трансферта, *CHT* и *CST*, предоставляются на подушевой основе. Провинции и территории, получившие данные трансферты, должны предоставлять отчеты о расходовании федеральных трансфертов населению, а не федеральным органам власти.

Канада достигла серьезного прогресса в консолидации не только текущих, но и капитальных трансфертов. Так, из федерального бюджета предоставляется блочный капитальный трансферт (*Gas Tax Fund*, далее — *GTF*) провинциям и территориям на обеспечение муниципальных инфраструктурных проектов.

*GTF* обеспечивает долгосрочное и предсказуемое финансирование для канадских муниципалитетов с целью строительства и обновления муниципальной инфраструктуры. Распределяется он на подушевой основе, однако для острова Принца Эдуарда, северо-западных территорий — Юкона и Нанавута — формула немного изменена — для них предусмотрено базовое финансирование, т. е. компонент постоянных расходов. Таким образом реализуется как отраслевой принцип, так и частично территориальный. Муниципалитеты имеют право выбирать проекты, которые могут быть обеспечены федеральным трансфертом, в следующих сферах: питьевая вода, сбор и переработка твердых отходов, муниципальные энергетические системы, местные дороги и мосты, автомагистрали, местные и региональные аэропорты, железнодорожные подъездные пути, ликвидация последствий стихийных бедствий, культура, туризм, спорт, отдых[29]. Изначально *GTF* распределяется провинциям, которые в свою очередь имеют полномочия по дальнейшему распределению трансферта муниципалитетам.

Во многих странах существует проблема предсказуемости межбюджетных трансфертов, которая состоит в незнании получателями будущих объемов трансфертов. Проблема предсказуемости блочных трансфертов в Канаде решается относительно просто — через закрепление ежегодного увеличения объема гранта к росту ВВП или путем утверждения прогнозного объема гранта на 10-летний срок, как это сделано с *GTF*.

Ключевой урок для России в данном случае заключается в том, что консолидация должна решать ряд проблем прозрачности и подотчетности механизма предоставления целевых трансфертов, иначе пересмотра условий предоставления блочных трансфертов в ближайшем будущем не избежать. Помимо этого, опыт Канады свидетельствует о том, что капитальный характер трансферта не является препятствием для его консолидации.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К настоящему времени в России сформировались оптимальные условия для консолидации межбюджетных субсидий. Этому способствуют также геополитическая и экономическая ситуации. Впрочем, несмотря на то что консолидация субсидий определяется необходимостью снижения нагрузки на федеральный бюджет, стратегические цели не должны фокусироваться именно на этой задаче. Консолидация прежде всего должна быть направлена на увеличение прозрачности и предсказуемости механизма предоставления

---

[27] *Economic Action Plan 2015: Strong Leadership / Department of Finance Canada (http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/budget2015-eng.pdf).*

[28] *Отдельные исследователи считают CHT лучшим примером результат-ориентированного трансферта (результат-ориентированного финансирования здравоохранения). С этим мнением сложно согласиться, учитывая, что за десять лет существования CHT его объем вырос на 60 %, в то время как показатели доступности медицинских услуг улучшились незначительно.*

[29] *The Federal Gas Tax Fund: Permanent and predictable funding for municipalities (http://www.infrastructure.gc.ca/alt-format/pdf/GTF-FTE-20140905-eng.pdf).*

целевых трансфертов, на улучшение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, о чем свидетельствует практика ряда развитых стран. Именно отраслевой характер блочных трансфертов позволил бы решить вышеперечисленные задачи. Кроме того, опыт США показывает, что сохранение большого числа «старых», узкоцелевых субсидий наряду с блочными трансфертами усложняет систему межбюджетных отношений и не позволяет в полной мере воспользоваться преимуществами консолидации.

### *Библиография*


1. Арлашкин И. Ю., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.
2. Конституция Австралии [Электронный ресурс] / Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. Режим доступа: http://worldconstitutions.ru/?p=23&page=3.
3. CDBG Funding and Number of Metro Cities & Urban Counties [Электронный ресурс] / US Department of Housing & Urban Development. Режим доступа: https://www.hudexchange.info/onecpd/assets/File/CDBG-Allocations-History-FYs-1975-2014.pdf.
4. Cameron D., Simeon R. Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism // Publius. 2002. Vol. 32. № 2.
5. An Agenda for American Federalism: Restoring Confidence and Competence [Электронный ресурс] / ACIR. A-86. 1981. Режим доступа: http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-86.pdf.
6. Bennett S., Webb R. Specific purpose payments and the Australian federal system [Электронный ресурс] / Parliament of Australian. Research Paper. 2007. № 17. Режим доступа: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp17#problems.
7. Block Grants: A Comparative Analysis [Электронный ресурс] / ACIR. 1977. A-60. Режим доступа: http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-60.pdf.
8. Catalog of Federal Domestic Assistance [Электронный ресурс] / База данных межбюджетных трансфертов США. Режим доступа: https://www.cfda.gov/.
9. Community Planning and Development [Электронный ресурс] / Community Fund. Режим доступа: https://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=18-FY16CJ-CDFund.pdf.
10. Dilger R., Boyd E. Block Grants: Perspectives and Controversies [Электронный ресурс] / CRS Report. 2014. Режим доступа: https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40486.pdf.
11. Developing National Partnerships under the Federal Financial Relations Framework [Электронный ресурс] / Federal Finances Circulars. 2015/01. Режим доступа: http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/circulars/Circular_2015_01.pdf.
12. Economic Action Plan 2015: Strong Leadership [Электронный ресурс] / Department of Finance Canada. Режим доступа: http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/budget2015-eng.pdf.
13. Federal Grant Programs in Fiscal Year 1989: Their Numbers, Sizes, and Fragmentation Indexes in Historical Perspective [Электронный ресурс] / ACIR. 1993. SR-14. Режим доступа: http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/staff/SR-14.pdf.
14. Falk G. The Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Block Grant: Responses to Frequently Asked Questions [Электронный ресурс] / CRS Report. 2015. December 16. Режим доступа: https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32760.pdf.
15. Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations [Электронный ресурс] / Council on Federal Financial Relations. Режим доступа: http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/intergovernmental_agreements/IGA_federal_financial_relations_aug11.pdf.
16. History of Health and Social Transfers [Электронный ресурс] / Department of Finance Canada. Режим доступа: http://www.fin.gc.ca/fedprov/his-eng.asp.
17. Reform of the Federation. White Paper [Электронный ресурс] / COAG and Federal Financial Relations. Issues Paper. 2015. № 5. Режим доступа: https://federation.dpmc.gov.au/sites/default/files/issues-paper/issues-paper-5_COAG_FFR.pdf.
18. Romanov R. J. Building on Values: The Future of Health Care in Canada [Электронный ресурс] / Commission on the Future of Health Care in Canada. Режим доступа: http://www.cbc.ca/healthcare/final_report.pdf.
19. The Budget Plan 2015: Strong Leadership [Электронный ресурс] / Government of Canada. Режим доступа: http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/budget2015-eng.pdf.
20. The Federal Gas Tax Fund: Permanent and predictable funding for municipalities [Электронный ресурс] / Government of Canada. Режим доступа: http://www.infrastructure.gc.ca/alt-format/pdf/GTF-FTE-20140905-eng.pdf.

УДК 336.143

***Ключевые слова**:*
*субсидия,*
*межбюджетный трансферт,*
*блочный трансферт,*
*консолидация*

***И. Ю. Арлашкин**,*
*науч. сотр. Лаборатории исследований бюджетной политики*
*Института прикладных экономических исследований РАНХиГС*
*(e-mail: arlashkin@ranepa.ru)*

***А. С. Ганган**,*
*науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики*
*Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара*
*(e-mail: asgangan@gmail.com)*

# Консолидация федеральных субсидий субъектам РФ

***Действующая федеральная система долевой финансовой помощи субъектам Российской Федерации включает достаточно большое количество межбюджетных субсидий. Так, по данным Минфина России, в 2014 г. регионам было предоставлено 92 субсидии из федерального бюджета общим объемом 409,9 млрд руб.[1] В то же время система федеральных субсидий отличается недостаточной эффективностью, причинами которой являются рассогласованность приоритетов оказания долевой финансовой помощи и неэффективность механизма выделения субсидий.***

В частности, при предоставлении федеральных субсидий регионам это проявляется следующим образом. **Во-первых**, многие субсидии дублируют друг друга по направлениям софинансирования, что вкупе с большим числом субсидий говорит об отсутствии четких приоритетов софинансирования региональных расходов. По нашим оценкам, софинансирование капитального строительства или реконструкции дошкольных образовательных организаций, проведения капитального ремонта в них предусмотрено шестью различными субсидиями. Другой пример — софинансирование мероприятий в области дорожного хозяйства, предусмотренное восемью субсидиями, при этом строительство, реконструкция, ремонт дорог также финансируются регионами за счет целевых доходов — дорожных фондов — и предусматриваются некоторыми иными межбюджетными трансфертами. Проблема усугубляется параллельным существованием «отраслевых» (направлены на достижение отраслевых целей) и «территориальных» (направлены на развитие конкретных территорий) субсидий. В 2015 г. как минимум по 15 субсидиям в формулировке целей или направлений софинансирования определены регионы-получатели, при этом

[1] *Отчет о достижении значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2014 году по итогам проведенного мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации. С. 1 (http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/05/main/otchet_po_monitoringu_subsidiy_za_2014_god.pdf).*

софинансируемые за счет таких «территориальных» субсидий мероприятия пересекаются с мероприятиями «отраслевых» субсидий.

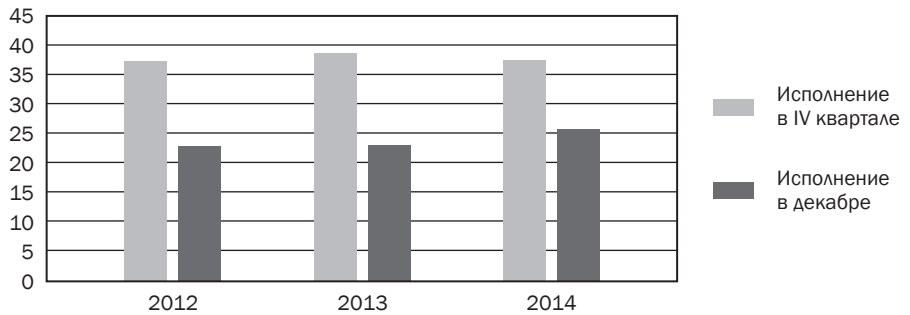
**Во-вторых**, субсидии зачастую распределяются регионам в столь мизерном объеме, что это не позволяет существенно повлиять на региональную расходную политику и, помимо прочего, влечет за собой более высокие административные издержки в сравнении с субсидиями, предоставляемыми в большем объеме. По нашим оценкам на 12.10.2015, всем 85 субъектам Российской Федерации хотя бы по одной предоставляемой федеральной субсидии (направлению софинансирования в рамках субсидии) распределено менее 1 млн руб. Общий объем таких распределений (менее 1 млн руб.) составляет 187,8 млн руб. 58 субъектов Российской Федерации хотя бы по одной федеральной субсидии (направлению софинансирования в рамках субсидии) в 2015 г. должны получить менее 100 тыс. руб.

**В-третьих**, субсидии предоставляются преимущественно на годовой основе, т. е. вся процедура предоставления субсидии (сбор заявок, их оценка, утверждение распределения субсидии, заключение соглашений) каждый год происходит заново, что приводит к смещению собственно исполнения субсидии по доходам (рис. 1) и, как следствие, по расходам на конец года. Проблема усугубляется поздним утверждением распределений субсидий: около 56 % (66 % в денежном выражении) всех распределенных актами Правительства Российской Федерации по состоянию на 01.11.2015 субсидий были распределены с июля по октябрь (рис. 2).

Однако проблема состоит не только в поздних сроках исполнения субсидии, но и в том, что предоставление субсидии на годовой основе не позволяет устанавливать среднесрочные и долгосрочные цели ее предоставления, т. е. ориентирует федеральную региональную политику преимущественно на краткосрочную перспективу. Это не соответствует ни автономной природе региональной власти в рамках теории бюджетного федерализма, ни концепции бюджетирования по результатам (поскольку по краткосрочным целям невозможно устанавливать показатели конечного результата для оценки степени их достижения). При этом, по данным Минфина России, из 314 показателей результативности по 82 субсидиям в 2014 г. не выполнены 35 показателей по 24 субсидиям более чем 15 регионами (имеются в виду те показатели, значения по которым не были достигнуты более чем у 15 регионов). А отклонение факта от плана, превышающее 50 %, было выявлено более чем у пяти регионов по 32 показателям 21 субсидии[2].

*Рисунок 1*

**Исполнение субсидий по доходам регионов, % от общего исполнения за год**

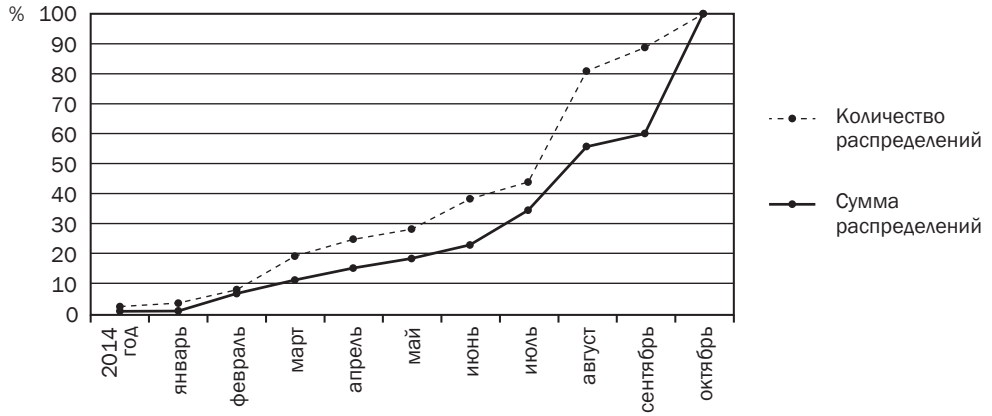



*Источник: расчеты авторов по данным Федерального казначейства.*

[2] *Отчет о достижении значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2014 году по итогам проведенного мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации. С. 9.*

*Рисунок 2*

**Динамика утверждения Правительством Российской Федерации распределений субсидий на 2015 г., накопленным итогом**




*Источник: расчеты авторов по состоянию на 31.10.2015, учитывались последние редакции соответствующих распоряжений Правительства Российской Федерации.*

## КОНСОЛИДАЦИЯ СУБСИДИЙ КАК МЕРА МЕЖБЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Основным выходом из сложившейся ситуации Правительство Российской Федерации видит консолидацию субсидий[3], при этом сопутствующие меры направлены на стабилизацию исполнения субсидий в течение года (утверждать распределение субсидий, кроме конкурсных, законом о федеральном бюджете) и усиление ориентированности предоставляемых субсидий на результат (увеличить долю субсидий, по которым установлены показатели результативности).

Консолидация субсидий представляет собой процесс объединения действующих субсидий в несколько блочных субсидий. Блочная субсидия[4] отличается от узкоцелевой тем, что предполагает более широкий набор возможных направлений софинансирования, причем получатель субсидии самостоятельно определяет, какой объем субсидии будет потрачен на каждое выбранное им направление софинансирования. Исполнение субсидии, таким образом, контролируется федеральным уровнем не по фактическому объему затрат на каждое направление, а по выполнению показателей результативности. Иными словами, консолидация предполагает не просто «укрупнение» субсидий, а переход к их предоставлению в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результаты.

---

[3] *См.: 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”»; Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов; Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов (проект) (http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6); ГП 36 — Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Проект паспорта государственной программы в соответствии с распределением бюджетных ассигнований проекта федерального бюджета на 2016 год (http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6).*

[4] *Блочная субсидия — долевой межбюджетный трансферт, цель предоставления которого сформулирована широко, а конкретные направления его расходования в рамках данной цели определяются получателем трансферта самостоятельно.*

В то же время меры по консолидации субсидий в соответствующих документах прописаны недостаточно четко. С одной стороны, ранее декларировался подход «одна госпрограмма — одна субсидия», т. е. в рамках одной госпрограммы Российской Федерации может предоставляться только одна единая субсидия[5].

С другой стороны, несколько иной, причем внутренне противоречивый, подход заложен в проекте Основных направлений бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов. Так, «... повышение эффективности и результативности предоставления субсидий ... должно быть обеспечено за счет... распределения консолидированных субсидий (за исключением конкурсных) приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете»[6]. То есть предполагается наличие по меньшей мере нескольких консолидированных субсидий. В то же время говорится о том, что «развитие методологии разработки государственных программ, повышение эффективности их реализации будет продолжено по следующим направлениям: ...оказание систематической поддержки реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих государственных программ, путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации единой субсидии»[7]. Непонятно, имеется ли в виду единая субсидия по всем госпрограммам или единые субсидии в рамках каждой отдельной госпрограммы.

Наконец, отдельной мерой указывается: «... разграничить способы софинансирования из федерального бюджета расходных обязательств субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) путем предоставления «капитальных» субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации только в случае, если региональные (муниципальные) объекты недвижимости необходимы для функционирования объектов федеральной собственности, а также единой (комплексной) субсидии на софинансирование создания других объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) в рамках государственных программ без включения объектов в ФАИП»[8]. Иными словами, допускается предоставлять множество «мелких» капитальных субсидий и одну комплексную капитальную субсидию (опять же остается неясным: в рамках каждой госпрограммы или одна комплексная субсидия на все госпрограммы).

Если исходить из данных приложения 14 к пояснительной записке к проекту закона о федеральном бюджете на 2016 г., в 2016 г. планируется предоставить 89 субсидий в рамках 21 государственной программы[9]. При этом в государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (точнее, в проекте паспорта на 2016 г. в составе материалов к законопроекту) указаны следующие целевые значения по количеству субсидий: 91 — в 2015 г.,

---

[5] *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”».*

[6] *Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов (проект) С. 107.*

[7] *Там же. С. 31–33.*

[8] *Там же. С. 82.*

[9] *Распределение бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (группа видов расходов 500 «Межбюджетные трансферты»). Приложение № 14 к пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» (http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6).*

86 — в 2016-м[10]. По всей видимости, на федеральном уровне проводят консолидацию субсидий путем постепенного механического сокращения количества и объема предоставляемых субсидий. Однако представляется, что консолидация субсидий должна проводиться с учетом какого-то видения будущего механизма предоставления субсидий, т. е. требуется определить, каким именно образом должна быть организована система блочных субсидий.

## ВОЗМОЖНЫЙ ВАРИАНТ КОНСОЛИДАЦИИ СУБСИДИЙ

Одним из возможных вариантов является консолидация действующих субсидий в несколько блочных субсидий, сгруппированных по традиционным направлениям софинансирования региональных расходов в России:

1) блочная субсидия на капитальное строительство — включает субсидии, предоставляемые на строительство (реконструкцию) капитальных объектов, а также субсидии в области жилищно-коммунального хозяйства;

2) блочная субсидия на дорожное хозяйство — включает субсидии, выделяемые на строительство и ремонт дорог;

3) блочная субсидия на реформирование общественного сектора — включает субсидии, направляемые на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, включая осуществление государственных и муниципальных закупок, внедрение новых методов деятельности, проведение административной и бюджетной реформ и т. п.;

4) блочная субсидия на поддержку региональной экономики — включает субсидии, выделяемые на поддержку инноваций, малого и среднего предпринимательства, сельского хозяйства, занятости.

Еще одно традиционное направление — социальную поддержку — предлагается финансировать не за счет субсидий. Подобные социальные обязательства, если они будут осуществляться на постоянной основе, должны изначально быть федеральными, т. е. финансироваться за счет субвенций. Если же это временная мера социальной политики, то ее также не следует вменять регионам — лучше разово предоставить иной межбюджетный трансферт.

В табл. 1 приведены условные расчеты, осуществленные исходя из аналитического распределения действующих субсидий по четырем выделенным направлениям софинансирования. Расчеты проведены на основании бюджетной росписи по состоянию на 1 октября 2015 г., а также по материалам к проекту закона о федеральном бюджете на 2016 г.

При этом выделение субсидий должно быть частично привязано к стратегическому циклу: каждая субсидия включает несколько направлений софинансирования, а сами направления софинансирования формулируются в рамках госпрограмм. Субсидии на капитальное строительство и на поддержку региональной экономики могут предоставляться на пять-шесть лет, остальные — на три-четыре года. Начало цикла софинансирования в рамках четырех субсидий может быть разнесено на разные годы с целью оптимизации издержек на заключение соглашений и сопутствующие процедуры. Выделение субсидии должно быть привязано к бюджетному циклу: вся подготовительная работа, в т. ч. заключение соглашений, проводится до принятия закона о бюджете на первый год софинансирования.

---

[10] *ГП 36 — Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Проект паспорта государственной программы в соответствии с распределением бюджетных ассигнований проекта федерального бюджета на 2016 г.*

*Таблица 1*

**Результаты консолидации субсидий**

| Блочная субсидия | Объем субсидии, млрд руб. | | | | Доля в общем объеме, % | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2015 | 2016 | 2016* | 2017 | 2015 | 2016 | 2016* | 2017 |
| На капитальное строительство | 125,8 | 85,1 | 95,5 | 123,5 | 28,7 | 27,9 | 27,2 | 34,4 |
| На дорожное хозяйство | 78,3 | 43,7 | 48,3 | 42,4 | 17,8 | 14,3 | 13,7 | 11,8 |
| На реформирование общественного сектора | 39,7 | 40,5 | 32,4 | 43,4 | 9,0 | 13,3 | 9,2 | 12,1 |
| На поддержку региональной экономики | 195,1 | 136,1 | 174,9 | 150,1 | 44,5 | 44,6 | 49,8 | 41,8 |
| ВСЕГО | 438,9 | 305,4 | 351,0 | 359,5 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Примечание: * рассчитано по материалам проекта закона о федеральном бюджете на 2016 г.; остальные расчеты — по бюджетной росписи.*
*Источники: Распределение бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (группа видов расходов 500 «Межбюджетные трансферты»). Приложение № 14 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год»; Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (по состоянию на 1 октября 2015 г.) (http://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/federal_budget/budj_rosp/index.php#ixzz3ojGyEeoj); расчеты авторов.*

## МЕХАНИЗМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЛОЧНОЙ СУБСИДИИ

Механизм выделения субсидии в случае реализации предложенного варианта консолидации может быть организован следующим образом.

1. За разработку перечня направлений софинансирования в рамках субсидии и правил ее предоставления отвечает трехсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений. В рамках подготовки проекта закона о федеральном бюджете Правительство Российской Федерации индикативно определяет общий объем по субсидии на каждый год ее предоставления. Трехсторонняя комиссия руководствуется этими данными при разработке перечня направлений софинансирования и правил предоставления субсидии.

2. Ответственный исполнитель госпрограммы совместно с заинтересованными соисполнителями и участниками госпрограммы формулирует перечень направлений софинансирования, предлагаемых в рамках госпрограммы, а также предложения по разработке правил предоставления субсидии по данным направлениям. В частности, по каждому направлению софинансирования должны быть предложены критерии отбора регионов-получателей, условия предоставления и расходования, показатели результативности. Показатели результативности должны соответствовать показателям госпрограммы. Кроме того, должна быть предложена методика распределения объема субсидии по каждому направлению софинансирования, включая определение уровня софинансирования.

3. Трехсторонняя комиссия на основе поступивших от ответственных исполнителей предложений разрабатывает перечень направлений софинансирования и правила предоставления субсидии. При этом могут быть дополнительно установлены общие (не зависящие от содержания конкретного направления софинансирования) критерии отбора получателей и условия предоставления и расходования субсидии. Общие условия расходования субсидии могут включать минимальные или максимальные ограничения по доле расходов, направляемых на софинансирование определенной категории расходов. Правительство Российской Федерации уточняет и утверждает соответствующий перечень и правила.

4. После публикации перечня и правил предоставления и распределения субсидии регионы — потенциальные получатели субсидий подают заявки на получение субсидии уполномоченному Правительством Российской Федерации органу (федеральному ГРБС, ответственному за предоставление субсидии). В заявке должно быть указано, в рамках каких региональных программ будут осуществлены мероприятия, софинансируемые за счет федеральной субсидии. Уполномоченный орган проводит оценку заявок, включающую

оценку региона-получателя на соответствие критериям отбора. Правилами может быть предусмотрено, что по отдельным критериям отбора допускается их невыполнение на дату подачи заявки с условием их выполнения в первый год софинансирования.

5. Правительство Российской Федерации на основе предложений уполномоченного органа распределяет объем субсидии в разрезе направлений софинансирования, что используется в дальнейшем для распределения субсидии между регионами-получателями. Уполномоченный орган в соответствии с методикой распределения распределяет субсидию между получателями, что в дальнейшем используется при принятии законов о федеральном бюджете на соответствующие годы.

6. Субсидия отражается в части кода программы и подпрограммы как непрограммное направление деятельности, в части кода ГРБС — по коду уполномоченного органа.

7. На этапе формирования субсидии уполномоченным органом разрабатывается и Правительством Российской Федерации утверждается порядок взаимодействия уполномоченного органа и ответственных исполнителей госпрограмм, а также ответственных исполнителей, соисполнителей и участников госпрограмм по вопросам предоставления субсидии. В порядке указывается, в каких случаях и на каких условиях уполномоченный орган привлекает ответственных исполнителей, соисполнителей и участников госпрограммы, в частности, для оценки заявок по конкретным направлениям софинансирования — оценки на соответствие критериям отбора и согласования региональных программ, проведения внутреннего финансового контроля и аудита, контроля соблюдения условий предоставления и расходования субсидии, оценки эффективности использования средств субсидии.

8. Соглашение заключается между уполномоченным органом и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Помимо прочего, соглашение должно содержать индикативное распределение субсидии по направлениям софинансирования (согласно заявке региона с учетом последующих уточнений).

9. В первый год софинансирования при проверке условий предоставления и расходования субсидий в начале финансового года должны быть согласованы региональные программы, в рамках которых мероприятия софинансируются за счет субсидий. Кроме того, в первый год софинансирования должны быть выполнены те критерии отбора, которые не были выполнены на дату заключения соглашения.

10. Средства субсидии перечисляются по фактической потребности, но с авансами в начале финансового года.

11. Ежегодно уполномоченный орган с привлечением ответственных исполнителей, соисполнителей и участников госпрограмм контролирует соблюдение условий предоставления и расходования субсидии.

12. По завершении финансового года получатель предоставляет уполномоченному органу отчетность, по которой проводится ежегодная оценка эффективности (результативности) использования субсидии. Ежегодная оценка проводится по показателям непосредственного результата и отдельным показателям промежуточного результата. По субсидиям, предоставляемым на пять-шесть лет, может быть также проведена промежуточная оценка эффективности (на третий или четвертый год софинансирования) по показателям промежуточного и конечного результата. На основе данной оценки принимается решение о целесообразности продолжения софинансирования: если показатели промежуточного и конечного результата по отдельному направлению софинансирования не достигнуты, в дальнейшем данное направление не софинансируется.

13. Уполномоченный орган при невыполнении условий предоставления и расходования субсидий, в т. ч. при недостижении показателей результативности, вправе применить санкции, в частности, приостановить выделение субсидии, сократить объем предоставления субсидии, потребовать возврата средств в федеральный бюджет (условия применения санкций прописываются в соглашении).

14. Остатки средств по субсидии автоматически переносятся с первого года на второй, со второго на третий и т. д. По завершении цикла софинансирования остатки субсидии подлежат обязательному возврату в федеральный бюджет (кроме случая, когда неполнота исполнения субсидии вызвана нарушением графика перечисления субсидии Федерацией).

15. В ходе контроля уровня регионального финансирования оценивается только общий объем регионального финансирования, без применения санкций в случае несоблюдения индикативного распределения по направлениям софинансирования, зафиксированного в соглашении.

## ОСОБЕННОСТИ КОНСОЛИДАЦИИ СУБСИДИЙ

Предложенный механизм имеет ряд особенностей, требующих пояснения. Прежде всего, существенной его чертой является ориентация на программный принцип: сами направления софинансирования формируются в разрезе госпрограмм, а при выделении субсидии требуется оценить согласованность региональной программы с федеральной в софинансируемой части.

Отдельно следует отметить и среднесрочный характер выделения субсидий. При этом сроки предоставления отдельных блочных субсидий можно разнести, что позволит более эффективно организовать процесс заключения соглашений, который в случае блочных трансфертов влечет за собой значительные трудовые и административные издержки. Например, в первый год происходит заключение соглашений по блочной субсидии на капитальное строительство, предоставляемой на пять лет, во второй год — по блочной субсидии на реформирование общественного сектора сроком на три года и т. д.

Значимой проблемой российской системы субсидий является неопределенность таких категорий, как «условия предоставления и расходования субсидии» и «критерии отбора регионов-получателей». Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации[11] и Методические рекомендации по применению их положений[12] не разводят данные категории строгим образом, в результате чего на практике одни и те же требования по одним субсидиям могут обозначаться как критерии отбора, а по другим — как условия предоставления. Более того, по субсидии на реализацию мероприятий, предусмотренных федеральной целевой программой «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» критерий отбора получателей включает выполнение условий предоставления и расходования субсидий[13]. Считаем, что критерии отбора должны отражать то, что должно быть сделано (наличествовать) до предоставления субсидии, условия предоставления и расходования — соответственно, что должно быть сделано в процессе или в результате расходования субсидии.

Касательно консолидации субсидий необходимо отметить, что как критерии отбора, так и условия предоставления и расходования субсидии должны быть специфицированы для конкретных направлений софинансирования. Это также предполагает установление показателей результативности использования субсидии в разрезе отдельных направлений софинансирования.

---

[11] *Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».*

[12] *Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 06.11.2014 № 06-06-05/3/56168 «О направлении методических рекомендаций по применению положений Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999».*

[13] *Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.1996 № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года”».*

Поскольку софинансирование осуществляется на среднесрочной основе, целесообразно предусмотреть возможность для региона — потенциального получателя выполнить требования по критериям отбора в течение первого года софинансирования, если к моменту заключения соглашений с получателями отдельные требования не были выполнены, но их выполнение в течение ближайшего года возможно, а отсрочка не должна существенным образом повлиять на эффективность использования средств субсидии.

Кроме того, следует отметить, что могут устанавливаться дополнительные условия расходования субсидии — в форме минимальных и максимальных ограничений по использованию средств субсидии на софинансирование отдельных направлений расходов региона. В частности, основные способы установления ограничений включают следующие:

— определяется минимальная доля средств субсидии, которая должна быть потрачена на конкретное направление. Это позволяет достаточно эффективно сочетать блочный подход с узкоцелевым;

— определяется максимальная доля средств субсидии, которая может быть потрачена на финансирование определенных видов расходных обязательств. Например, на обучение сотрудников — не более 5 %, на прочие расходы — не более 10 %, на премии — не более 3 % и т. д. В данном случае смысл ограничения заключается в контроле административных издержек;

— в случае если предполагается дальнейшее распределение субсидии между муниципальными образованиями, определяется минимальная (или максимальная) доля средств субсидии, которая должна быть представлена конкретной категории муниципалитетов (по численности населения, степени урбанизации, особенностям расселения и т. д.).

Последнее ограничение представляется важным инструментом защиты прав муниципальных образований, поскольку предоставление регионам полной свободы над распределением субсидий между муниципальными образованиями может привести к несообразному целям предоставления федеральной субсидии концентрированию средств в городских округах. Подобная проблема при предоставлении блочных трансфертов была характерна для зарубежных стран. Альтернативой данному ограничению может стать установление максимального объема (в денежном выражении) трансферта муниципальному образованию, предоставляемого за счет федеральной субсидии.

Особую сложность представляет администрирование блочных субсидий. В частности, координировать деятельность заинтересованных федеральных органов должен некий единый центр. Так, возможно создание комиссии, в полномочия которой может входить подготовка соглашений к заключению, а также осуществление контроля результатов использования субсидии, включая предварительную оценку эффективности. Оперативное управление лучше осуществлять в рамках конкретного органа власти, например Минфина России.

Роль подобной комиссии могла бы играть трехсторонняя комиссия по вопросам межбюджетных отношений. В настоящее время в задачи трехсторонней комиссии согласно ее регламенту входит рассмотрение проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, устанавливающих правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, распределение которых между бюджетами субъектов Российской Федерации не утверждено федеральным законом о федеральном бюджете, с соответствующим распределением межбюджетных трансфертов[14]. Фактически трехсторонняя комиссия рассматривает также и иные вопросы, включая результаты распределения дотаций и бюджетных кредитов.

---

[14] *Регламент трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений (принят Правительством РФ, ГД ФС РФ, СФ ФС РФ 26.09.2013).*

Привлечение трехсторонней комиссии к формированию субсидий (т. е. на этапе разработки и утверждения правил предоставления и распределения субсидий) позволяет:

— в рамках консолидации субсидий обеспечить согласование приоритетов софинансирования, в том числе учесть мнение регионов (в части представителей Совета Федерации);

— облегчить согласование соответствующих статей бюджета при принятии закона о бюджете.

Однако привлечение трехсторонней комиссии нецелесообразно на последующих этапах, т. е. при заключении соглашений, при оценке эффективности (как предварительной, так и промежуточной) и контроле. Это связано с необходимостью обеспечения разделения властей: представители законодательных органов не должны вовлекаться в процессы исполнительного характера. При этом допустимо привлекать трехстороннюю комиссию на этапе заключительной оценки эффективности. В частности, на заседаниях трехсторонней комиссии может обсуждаться заключительный сводный отчет о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, по итогам обсуждения могут формироваться рекомендации на следующий цикл софинансирования.

Наконец, в результате консолидации субсидий должна существенно измениться система контроля исполнения субсидий. Основной вектор изменений — переход от преимущественно финансового контроля к контролю результатов. В то же время зарубежная практика показывает, что исключение финансового контроля невозможно, а контроль только по результатам зачастую не позволяет адекватно оценить использование субсидий, поскольку на результаты, получаемые в общественном секторе, влияет слишком много разноплановых факторов. С практической точки зрения это означает, что все формы и методы контроля остаются востребованными, хотя и несколько меняется их роль и соотношение.

Так, особое значение приобретает предварительный контроль, включающий:

— оценку выполнения критериев отбора регионов. Если критерии отбора формулируются в привязке к обозначенным направлениям софинансирования, то такая оценка должна гарантировать, что в регионе созданы условия для эффективного использования субсидии;

— предварительную оценку эффективности софинансируемых региональных программ (их отдельных частей). В данном случае Федерация должна убедиться, что потребность в финансировании действительно существует.

Безусловно, предварительный контроль может занять достаточно много времени и потребовать серьезных трудозатрат, однако в рамках предоставления субсидий на многолетней основе подобные меры оправданны.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, предложенный вариант консолидации представляет собой достаточно радикальный подход, в то же время в большей степени соответствующий тем целям, которые ставит перед собой современная система межбюджетного регулирования, чем подход «одна госпрограмма — одна субсидия». Консолидация субсидий по нескольким тематическим блокам позволяет сфокусироваться на широко сформулированных основных направлениях предоставления межбюджетных трансфертов, в то же время сохранив раздельный контроль над капитальными расходами, строительством дорог, реализацией реформаторских федеральных инициатив на региональном уровне и т. д. Например, в части капитальных расходов это позволит не решать за регион, капитальное развитие какой отрасли является для него приоритетным, но при этом обеспечить необходимый для развития региона уровень бюджетных инвестиций. А в части блочной субсидии на проведение реформ еще на этапе формирования субсидии, определения ее целей это обеспечит бóльшую степень согласованности тех мер, которые разные федеральные ведомства планируют реализовать на региональном уровне.

## *Библиография*


1. 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”».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.1996 № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года”».
4. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.
5. Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (по состоянию на 1 октября 2015 года) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/federal_budget/budj_rosp/index.php#ixzz3ojGyEeoj.
6. ГП 36 — Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Проект паспорта государственной программы в соответствии с распределением бюджетных ассигнований проекта федерального бюджета на 2016 год [Электронный ресурс] / Материалы к Законопроекту № 911755-6. Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6.
7. Исполнение бюджетов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Казначейства России. Режим доступа: www.roskazna.ru.
8. Отчет о достижении значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2014 году по итогам проведенного мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/05/main/otchet_po_monitoringu_subsidiy_za_2014_god.pdf.
9. Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов (проект) [Электронный ресурс] / Материалы к Законопроекту № 911755-6. Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6.
10. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 06.11.2014 № 06-06-05/3/56168 «О направлении методических рекомендаций по применению положений Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999» [Электронный ресурс] / СПС «КонсультантПлюс».
11. Распределение бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (группа видов расходов 500 «Межбюджетные трансферты»). Приложение № 14 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» [Электронный ресурс] / Материалы к Законопроекту № 911755-6. Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=911755-6.
12. Регламент трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений (принят Правительством Российской Федерации, ГД ФС Российской Федерации, СФ ФС Российской Федерации 26.09.2013) [Электронный ресурс] / СПС «КонсультантПлюс».

УДК 336.144.382; 336.146

***Ключевые слова**:*
*эффективность расходов,*
*результативность расходов,*
*экономичность, экономность,*
*эффективность использования ресурсов*

***Р. С. Афанасьев**, к. э. н.,*
*ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: afanasev@nifi.ru)*

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

# Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство

***Оценка эффективности бюджетных расходов относится к ключевым вопросам управления общественными финансами. Однако несмотря на частое употребление термина «эффективность» в стратегических документах российских органов власти, терминология действующего федерального законодательства отличается от принятых в литературе определений.***

Начало активного использования понятия «эффективность бюджетных расходов» в Российской Федерации приходится на 2000-е гг. Так, в Положении о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2002 г. № 301, одним из основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов стало управление расходами бюджетов, содержащее такой пункт, как «формирование и применение критериев расходования бюджетных средств и оценка эффективности этих расходов, проведение регулярных обследований и аудита бюджетных расходов».

Об эффективности бюджетных расходов говорилось в Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг., а в Положении о предоставлении субсидий из фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 2005 г. № 2, одним из основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов стало бюджетирование, ориентированное на результат, включающее «регулярный учет эффективности бюджетных расходов»[1].

Для преодоления последствий финансового кризиса в 2010 г. была разработана Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности

[1] *Постановление Правительства Российской Федерации от 5 января 2005 г. № 2 «Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов».*

бюджетных расходов на период до 2012 года. В декабре 2013 г. была утверждена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, целью которой является «повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития...»[2].

Все перечисленные документы содержат термин «эффективность бюджетных расходов» или «эффективность использования бюджетных средств». Однако, хотя понятие «эффективность расходов» за последнее десятилетие подробно рассматривалось в многочисленных публикациях[3], на сегодняшний день в федеральном законодательстве отсутствует четкое определение данного термина, что приводит к терминологической путанице и препятствует внедрению в бюджетный процесс механизмов оценки эффективности.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

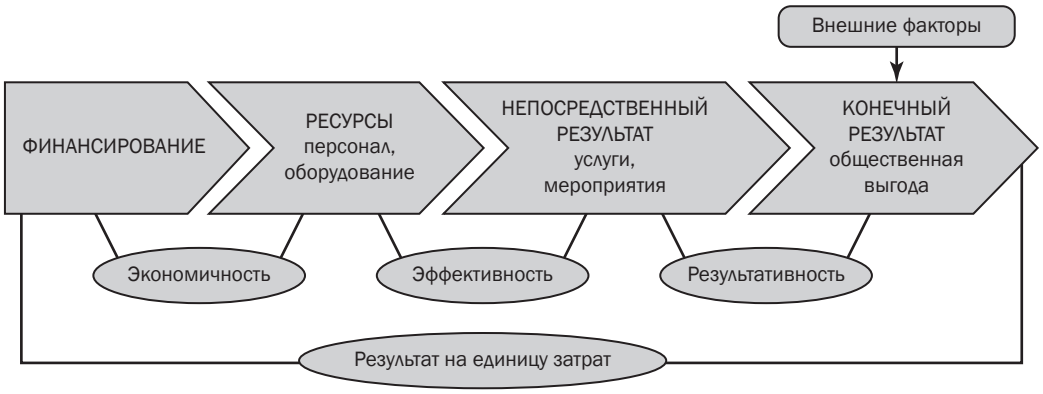
В зарубежной теоретической и прикладной литературе изначально выделяли две базовые модели, характеризующие эффективность бюджетных расходов:

1. «экономичность — эффективность — результативность» (*англ. «economy — efficiency — effectiveness»*), или модель «3Es», т. к. все три термина начинаются с одной буквы;
2. «ресурсы — непосредственный результат — конечный результат» (*англ. «input — output — outcome»*), или модель «IOO»[4].

Впоследствии две модели были объединены в одну (см. рис. 1).

*Рисунок 1*

**Понятие эффективности в зарубежной литературе**




*Источник: Noman Z. Performance Budgeting in the United Kingdom / OECD Journal on Budgeting. 2008. Vol. 8. № 1 (http://www.oecd.org/unitedkingdom/43411005.pdf).*

---

[2] *Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».*

[3] *См., напр.: Беленчук А. А. Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 31–44; Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69; Рыкова И. Н., Фокина Т. В. Совершенствование подходов к системе оценки эффективности государственных программ Российской Федерации // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и Право». 2014. № 9–10. С. 65–73.*

[4] *Boyne G. A. Local Government: Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales // Public Money & Management. 2002. Vol. 22. Iss. 2. P. 17–24.*

Понятие эффективности включает следующие компоненты:

— техническая эффективность (*technical efficiency*), которая определяется как соотношение стоимости промежуточного результата (общественного блага или услуги) и ресурсов, затраченных на его производство;

— аллокационная эффективность (*allocative efficiency*), которая означает использование имеющихся в распоряжении бюджета ресурсов для получения результата, максимально соответствующего предпочтениям жителей[5].

В моделях «3Es» под эффективностью обычно подразумевается именно техническая эффективность[6].

Техническую эффективность также часто связывают с производственной эффективностью (*productive efficiency*)[7], которая достигается при получении заданного результата с минимальными издержками. Это означает, что общественные блага производятся с максимально возможным использованием доступных ресурсов и что невозможно увеличить производство блага, не увеличив использование ресурсов, т. е. производство блага осуществляется на границе производственных возможностей. На рис. 2 (I) ниже перемещение из точки *A* в точку *B*, *C* или *D* соответствует повышению эффективности расходов.

*Рисунок 2*

*Источник: On efficiency and effectiveness: some definitions / Productivity Commission. Staff Research Note. May 2013. P. 3 (http://www.pc.gov.au/research/completed/efficiency-effectiveness/efficiency-effectiveness.pdf).*

Аллокационная эффективность означает, что жители получают максимальную отдачу от ограниченных бюджетных ресурсов. Ресурсы государства могут быть использованы на различные цели, но наибольшая эффективность достигается при распределении ресурсов в соответствии с предпочтениями жителей. Перемещение из точки *B* в точку *C* на рис. 2 (II) иллюстрирует повышение эффективности при переходе на кривую, соответствующую более высокому уровню полезности, в результате изменения структуры производства общественных благ с учетом интересов населения.

Результативность определяется различными способами, но наиболее распространенное определение — это достижение поставленных целей.

---

[5] *Jackson P. The Political Economy of Bureaucracy. Oxford: Philip Allen, 1982; Diamond J. Establishing a Performance Management Framework for Government / Washington: IMF. Working Paper WP/05/50.*

[6] *Boyne G. A. Local Government: Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales // Public Money & Management. 2002. Vol. 22. Iss. 2.*

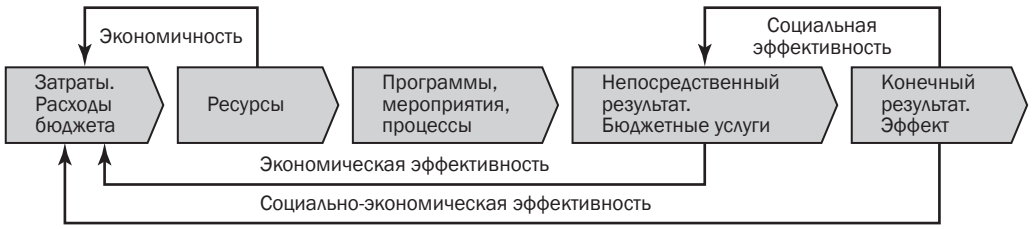
[7] *On efficiency and effectiveness: some definitions / Productivity Commission. Staff Research Note. May 2013 (http://www.pc.gov.au/research/completed/efficiency-effectiveness/efficiency-effectiveness.pdf).*

В отечественных публикациях также выделяют несколько характеристик эффективности (см. рис. 3):

— экономичность;
— экономическая эффективность;
— социальная эффективность;
— социально-экономическая эффективность;
— результативность.

*Рисунок 3*

**Оценка эффективности бюджетных расходов**




*Источник: Лавров А. М. Государственные программы и государственные задания как инструменты повышения эффективности бюджетных расходов / Минфин России. Презентация. 2010 (http://fz-83.ru/sites/default/files/documents/lavrov_16_12_2010.pdf).*

**Определение понятия эффективности бюджетных расходов в российских публикациях**

**Экономичность** характеризует стоимость единицы определенного вида ресурсов, использующихся для предоставления общественных благ (реализации программы, финансирования бюджетной услуги).

**Экономическая эффективность*** характеризует соотношение объема общественных благ (предоставленных услуг) определенного качества и затрат (в денежном выражении) на их предоставление или производство.

**Социальная (общественная) эффективность** характеризует степень достижения общественно значимого результата (эффекта) в зависимости от объема и качества предоставляемых государством услуг.

**Социально-экономическая (общественно-экономическая) эффективность** характеризует соотношение величины достигнутого в результате реализации программы (финансирования мероприятия, статьи расходов) общественно значимого результата (эффекта) и величины затрат на его достижение.

**Результативность** характеризует соотношение фактически достигнутых и запланированных результатов, т. е. соответствие результатов, достигаемых за счет осуществления бюджетных расходов, заранее поставленным целям.

** Многие авторы для обозначения того же понятия используют термин «производительность» — см., напр.: Афанасьев М. П. (2012), Якобсон Л. И., Колосницына М. Г. (2014). Андреева Е. И., Горшкова И. Д. и Ковалевская А. С. (2014) называют соотношение стоимости непосредственных результатов и затраченных на их получение ресурсов экономической эффективностью, соотношение результата и объема ресурсов производительностью, а отношение объема затраченных ресурсов к результату — эффективностью использования ресурсов. В переводе книги Г. П. Хатри (2005) отношение объема продуктов (или результатов) к объему ресурсов называется продуктивностью, обратное отношение — объема ресурсов к объему продуктов (или результатов) — эффективностью.*

Все эти характеристики тесно связаны и выражают различные аспекты понятия эффективности бюджетных расходов[8]. Экономичные решения обеспечивают более высокую

[8] *Экономика общественного сектора: учебник для вузов / под ред. Л. И. Якобсона, М. Г. Колосницыной. М.: Юрайт, 2014.*

экономическую эффективность, а она в свою очередь приводит к более высокой социально-экономической эффективности.

## ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В федеральном законодательстве нет однозначной трактовки понятия «эффективность», что вызывает затруднения при попытке эту эффективность оценить. В действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст. 34) содержится принцип эффективности использования бюджетных средств, включающий два компонента:

— экономность — достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств;

— результативность — достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

О сложности определения понятия эффективности в законодательстве свидетельствует наличие нескольких редакций ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, первоначально принцип, изложенный в ст. 34, назывался принципом эффективности и экономности использования бюджетных средств, затем, с 2008 г., принципом результативности и эффективности использования бюджетных средств и лишь в 2013 г. получил название принципа эффективности использования бюджетных средств.

При этом понятие результативности в определении ст. 34 Бюджетного кодекса отличается от принятого в теоретической литературе: речь идет не о достижении запланированного результата, а о достижении наилучшего результата, возможного при данном объеме финансирования, хотя при таком подходе результат может быть отличен от первоначально запланированного. В теории данному понятию скорее соответствует термин «эффективность использования ресурсов»[9].

Определение «результативности» как достижения запланированного результата встречается в Методических рекомендациях по подготовке Докладов об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования[10] (*далее — Методические рекомендации*). Из всех разработанных на федеральном уровне документов положения Методических рекомендаций в наибольшей степени соответствовали понятийному аппарату, разработанному в теоретической литературе.

**Определение эффективности в Методических рекомендациях по подготовке Докладов об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования**

**Результативность** — степень достижения целей, решения тактических задач и степень соответствия запланированному уровню затрат.

**Экономическая эффективность** — соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов, планируемых для достижения в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий, с затратами на их достижение (например, затраты на строительство/ремонт 1 км автодороги).

**Общественная эффективность** — соотношение общественно значимого эффекта деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения) по отношению к непосредственным показателям деятельности.

**Общественно-экономическая эффективность** — соотношение величины достигнутого в результате реализации программы конечного общественно значимого результата и величины затрат на его достижение.

---

[9] *См.: Андреева Е. И., Горшкова И. Д., Ковалевская А. С. Рекомендации по оценке социально-экономической эффективности социальных программ. Определения, подходы, практический опыт. М.: Проспект, 2014.*

[10] *Письмо Минфина РФ от 27.06.2005 № 02-АЛ/2008 «О направлении Методических рекомендаций по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 годы».*

В дальнейшем понятие эффективности применительно к государственным программам было сформулировано в Постановлении Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (*далее — ПП № 588*) и включало такие компоненты, как:

— успешное (полное) выполнение запланированных на период реализации целевых индикаторов и показателей, а также мероприятий государственной программы в установленные сроки;

— экономическая эффективность — вклад государственной программы в экономическое развитие Российской Федерации в целом, оценка влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики Российской Федерации (может включать прямые (непосредственные) и косвенные (внешние) эффекты от реализации государственной программы);

— социальная эффективность — вклад государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

При этом термины «экономическая» и «социальная» («общественная») эффективность в трактовке ПП № 588 отличаются от определений, использовавшихся в Методических рекомендациях, речь уже идет не о сопоставлении результата и затрат, а о вкладе программы в «экономическое» или «социальное» развитие, который непонятно как оценивать.

Следующим документом, конкретизировавшим понятие «эффективности» применительно к программам, стали Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. Согласно Приказу № 690 оценка эффективности государственной программы производится с учетом:

— оценки степени достижения целей и решения задач государственной программы и входящих в нее подпрограмм;

— оценки степени реализации основных мероприятий программ и достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации;

— оценки степени соответствия запланированному уровню затрат;

— оценки эффективности использования средств федерального бюджета[11].

Как и в ПП № 588, в Приказе № 690 упоминается необходимость учета достижения поставленных целей и задач при оценке эффективности, но это понятие не называется «результативностью», т. к. термин «результативность» используется в Бюджетном кодексе в трактовке, отличной от устоявшейся в литературе, посвященной вопросам эффективности.

При оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации использовалось понятие эффективности расходов. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (*далее — ПП № 322*, утратило силу в связи с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142) содержало методологию оценки «неэффективных расходов» в отдельных отраслях. Методика, утвержденная ПП № 322, базировалась на показателях, отражающих инфраструктурную обеспеченность и занятость в бюджетной сфере. В ее формулировках под «неэффективными расходами» понимались расходы, превышающие некое установленное нормативное значение, таким образом,

---

[11] *Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», Приложение № 2 (далее — Приказ № 690).*

в трактовке ПП № 322 «эффективные расходы» — это расходы, не превышающие определенный уровень, рассчитанный на основе заданных нормативов. Например, объем «неэффективных расходов» в сфере общего образования оценивался исходя из нормативного числа учеников, приходящихся на одного учителя, и наполняемости классов в городской и сельской местности. При таком подходе расходование бюджетных средств могло быть признано более эффективным в субъектах Российской Федерации, имеющих минимальный уровень развития социальной инфраструктуры и низкую занятость в отраслях социальной сферы, даже если при этом в регионе наблюдалось низкое качество предоставления бюджетных услуг. Трактовка понятия «эффективность» в ПП № 322 иллюстрирует некорректность оценок, характеризующих использование ресурсов без учета достигнутых результатов.

По мнению И. А. Соколова, оценка эффективности расходов должна проводиться на трех уровнях: на уровне программ, на уровне проектов (мероприятий) и на уровне видов расходов[12]. Этот подход также нашел отражение в «Критериях и методике оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей определенных видов расходов»[13] (*далее — Критерии*). В Критериях, с одной стороны, приводится ссылка на ст. 34 Бюджетного кодекса, в которой результативность определяется как достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. В то же время говорится, что оценка результативности бюджетных расходов основана, в частности, на анализе «степени достижения установленных социально-экономических целей, удовлетворенности целевых групп потребителей государственных услуг», что соответствует понятию результативности, принятому в литературе[14].

На наш взгляд, можно было бы избежать терминологической неопределенности, связанной с понятием результативности, если достижение наилучшего результата при использовании определенного бюджетом объема средств обозначать как эффективность использования ресурсов, а под результативностью, в соответствии с теорией, понимать степень соответствия полученных результатов заранее запланированным.

## ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Неоднозначность трактовок понятия «эффективность» в федеральных нормативных актах привела к неопределенности в законодательстве субъектов Российской Федерации.

В документах регионов, посвященных разработке региональных программ, эффективность часто определяется через результативность. Например, во Владимирской области «планируемая эффективность государственной программы (подпрограммы) — показатель, отражающий результативность достижения ее целевых показателей при заданном объеме финансовых затрат»[15]. В законодательстве Белгородской области в определении, помимо понятия результативности (в теоретическом значении этого термина, а не в формулировке Бюджетного кодекса), используется понятие, соответствующее экономической

---

[12] *Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7–10.*

[13] *«Критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей определенных видов расходов», утверждены 30.06.2014 сопредседателями Рабочей группы по вопросам разработки критериев и методики оценки эффективности бюджетных расходов, заместителем Министра финансов Российской Федерации А. М. Лавровым и руководителем аппарата Счетной палаты Российской Федерации Ю. В. Ворониным (http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=108&id=1176750).*

[14] *См., напр. Гараджа М. Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.*

[15] *Постановление губернатора Владимирской области от 24.02.2014 № 164 «О порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Владимирской области».*

эффективности: «эффективность государственной программы (подпрограммы) — степень достижения показателей результата государственной программы (подпрограммы), соотношение результата с затратами на его достижение»[16].

Также в практике оценки региональных программ традиционно используются понятия экономической, социальной и бюджетной эффективности. Причем многие субъекты Российской Федерации в своих нормативных актах применяют формулировки ПП № 588. Так, в законодательстве Владимирской области, Республики Карелия[17] и еще более 20 субъектов Российской Федерации говорится, что «критерии экономической эффективности учитывают оценку вклада государственной программы в экономическое развитие региона в целом, оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики; оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации государственной программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах экономики», а «критерии социальной эффективности учитывают ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие региона, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке».

В законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации используется понятие бюджетной эффективности. Формулировки бюджетной эффективности могут быть основаны на принципе эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 Бюджетного кодекса), т. е. бюджетная эффективность трактуется как достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного государственной программой объема средств (например, в Ростовской области[18] и Краснодарском крае[19]). Также встречается определение бюджетной эффективности как оптимизации текущих или экономии будущих расходов бюджета, а также увеличения налоговых и иных доходов бюджетов (Ульяновская область[20]). На наш взгляд, наиболее правильным является подход, при котором бюджетная эффективность определяется по тому же принципу, что и социально-экономическая эффективность в теоретической литературе (отличие в том, что в случае социально-экономической эффективности речь идет о выгоде для жителей определенной территории, а в случае бюджетной эффективности — об эффекте непосредственно для бюджета), т. е. как отношение полученного бюджетом результата к затратам, обеспечившим его получение (Рязанская область[21]).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопросы эффективности бюджетных расходов рассматриваются в многочисленных публикациях, большая часть которых посвящена оценке эффективности государственных программ, но в федеральном, а вслед за ним и в региональном законодательстве не всегда

---

[16] *Постановление Правительства Белгородской области от 27.05.2013 № 202-пп «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Белгородской области».*

[17] *Постановление Правительства Республики Карелия от 28.12.2012 № 416-П «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Карелия».*

[18] *Постановление Правительства Ростовской области от 31.07.2013 № 485 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ростовской области».*

[19] *Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 08.05.2014 № 430 «Об утверждении Порядка принятия решения о разработке, формирования, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Краснодарского края и о внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты главы администрации (губернатора) Краснодарского края».*

[20] *Постановление Правительства Ульяновской области от 05.08.2013 № 351-П «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ульяновской области».*

[21] *Постановление Правительства Рязанской области от 10.07.2013 № 189 «О государственных программах Рязанской области».*

используются существующие теоретические подходы. В результате одни и те же термины (это в первую очередь относится к понятиям «результативность» и «эффективность») нередко несут различную смысловую нагрузку. Чтобы избежать терминологической путаницы, на наш взгляд, необходимо, чтобы нормативные документы в обязательном порядке содержали определения основных используемых понятий и эти определения были согласованы между собой в различных федеральных документах.

Законодательство должно учитывать уже существующий понятийный аппарат, чтобы для обозначения одних и тех же терминов использовались одни и те же определения как в теории, так и на практике.

Предлагается в нормативных документах достижение наилучшего результата при использовании определенного бюджетом объема средств обозначать как эффективность использования ресурсов, а под результативностью, в соответствии с теорией, понимать степень соответствия полученных результатов заранее запланированным.

### *Библиография*


1. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 января 2005 г. № 2 «Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов».
2. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».
3. Андреева Е. И., Горшкова И. Д., Ковалевская А. С. Рекомендации по оценке социально-экономической эффективности социальных программ. Определения, подходы, практический опыт. М.: Проспект, 2014.
4. Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3.
5. Беленчук А. А. Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2010. № 3.
6. Гараджа М. Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.
7. Программный бюджет: учебное пособие / Под ред. М. П. Афанасьева. М.: Магистр, 2012.
8. Рыкова И. Н., Фокина Т. В. Совершенствование подходов к системе оценки эффективности государственных программ Российской Федерации // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и Право». 2014. № 9–10.
9. Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2.
10. Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе / Пер. с англ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.
11. Экономика общественного сектора: учебник для вузов / Под ред. Л. И. Якобсона, М. Г. Колосницыной. М.: Юрайт, 2014.
12. Лавров А. М. Государственные программы и государственные задания как инструменты повышения эффективности бюджетных расходов [Электронный ресурс] / Минфин России. Презентация. 2010. Режим доступа: http://fz-83.ru/sites/default/files/documents/lavrov_16_12_2010.pdf.
13. Boyne G. A. Local Government: Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales // Public Money & Management. 2002. Vol. 22. Iss. 2.
14. Diamond J. Establishing a Performance Management Framework for Government // IMF Working Paper. WP/05/50.
15. Jackson P. The Political Economy of Bureaucracy. Oxford: Philip Allen, 1982.
16. Noman Z. Performance Budgeting in the United Kingdom [Электронный ресурс] // OECD Journal on Budgeting. 2008. Vol. 8. № 1. Режим доступа: http://www.oecd.org/unitedkingdom/43411005.pdf.
17. On efficiency and effectiveness: some definitions [Электронный ресурс] / Productivity Commission. Staff Research Note. May 2013. Режим доступа: http://www.pc.gov.au/research/completed/efficiency-effectiveness/efficiency-effectiveness.pdf.

УДК 336.581

***Ключевые слова:***
*территории опережающего развития (ТОР), комплексный инвестиционный проект (КИПР), паспорт КИПР, финансирование, инфраструктура*

***Т. С. Ремизова**, к. э. н.,*
*вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (e-mail: tttatia@yandex.ru)*

# Обоснование бюджетных расходов на создание территорий опережающего развития

***Создание территорий опережающего развития (далее — ТОР) — одна из приоритетных задач развития Дальнего Востока, предполагающая привлечение резидентов, в первую очередь якорных, за счет установления благоприятных условий для их экономической деятельности. Формирование этих условий непосредственно связано с созданием инфраструктуры (инженерной, транспортной, технологической и иной) на территориях опережающего развития, финансирование которой в существенном объеме осуществляется за счет средств федерального бюджета. Поэтому актуальной задачей при создании ТОР является оценка эффективности комплексных инвестиционных проектов на создание территорий опережающего развития для обоснования бюджетных расходов.***

Территория опережающего социально-экономического развития — это часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения[1].

Территория опережающего социально-экономического развития создается на семьдесят лет по решению Правительства Российской Федерации на основании предложения уполномоченного федерального органа, в качестве которого для ТОР Дальнего Востока выступает Министерство развития Дальнего Востока[2].

---

[1] *Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (с изм. и доп.).*

[2] *Там же.*

## ОСНОВНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА РАЗМЕЩЕНИЯ РЕЗИДЕНТОВ НА ТОР

Основные выгоды для резидентов ТОР — это существенные налоговые льготы. Нулевая ставка предусмотрена по налогу на прибыль в части, зачисляемой в федеральный бюджет, сроком на десять лет. Региональную часть налога разрешается устанавливать на уровне не выше 5 %. Другая льгота за счет федерального бюджета — сокращение страховых взносов до 7,6 % от фонда оплаты труда (на прочих территориях — 30 %). Также дальневосточный бизнес не будет платить региональные налоги — имущественный и земельный.

Еще более привлекательным является финансирование со стороны государства инфраструктуры ТОР. При этом федеральный закон трактует инфраструктуру достаточно широко — как совокупность земельных участков с находящимися на них зданиями, сооружениями, включая объекты транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной, социальной, инновационной и иных инфраструктур, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, а также указанных объектов инфраструктур, расположенных вне такой территории, но обеспечивающих ее функционирование.

Помимо налоговых льгот и снижения расходов на подключение инфраструктуры резидентам ТОР могут оказаться интересны таможенные и миграционные преференции, а также возможность тесного взаимодействия с государством через институт управляющей компании.

Хотя остаются и отдельные «подводные камни» — например, регулирование тарифов на услуги монополий, вероятно, будет осуществляться на общих основаниях. А именно тарифы вызывают сегодня наибольшее недовольство у дальневосточных бизнесменов. Предлагаемые «льготы по налогу на прибыль в этом регионе вообще могут оказаться малодейственными, учитывая низкую рентабельность производства большинства предприятий (более высокие, чем в центре России, удельные затраты на транспортные и коммунальные услуги)»[3]. И если налоговую нагрузку предприниматели так или иначе оптимизируют, то с производственными издержками это практически исключено.

## РИСКИ ГОСУДАРСТВА ПРИ СОЗДАНИИ ТОР

Риски государства в этом проекте намного выше.

Во-первых, не вполне очевидно, что расходование средств на инфраструктуру ТОР будет эффективным. Согласно п. 1 ст. 4 указанного федерального закона финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования.

Каких-либо регулирующих документов для исполнения обязательств Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальных образований на текущий момент не предусмотрено, что создает достаточно серьезные риски. Так, результаты проверки Счетной палатой ценообразования в строительстве, при котором используются средства федерального бюджета, показали, что применяемые сметные нормативы в строительстве ведут к увеличению стоимости крупных государственных строек на 20–45 %[4].

Крайне неоднозначные результаты получены при инвестировании в инфраструктуру инвестиционных площадок (индустриальные парки, технопарки и пр.). Исследование плановых расходов субъектов РФ в 2013–2014 гг., заявленных в Плане создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры, показало, что в среднем субъект РФ тратит

---

[3] *Бухвальд Е. М. Институты развития и новые приоритеты региональной политики в России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 6. С. 108–114.*

[4] *Хохрякова О. Коррупцию нашли на стройках. Стоимость крупных государственных строек завышалась на 20–45 % / Газета.ру (http://www.gazeta.ru/realty/2015/02/09_a_6403045.shtml).*

на эти цели ежегодно более 1 млрд руб., не учитывая косвенных расходов, отраженных в статьях по развитию смежной инженерной инфраструктуры. Но, как показало исследование НИФИ, наполняемость большинства индустриальных парков (ИП) не превышает 50 %, что не обеспечивает управляющей компании парка необходимой отдачи[5].

К сожалению, инвестиции в инфраструктуру ТОР может ждать та же судьба. Речь идет о сотнях миллиардов рублей на ближайшие десять лет, но до сих пор не сформулировано, для каких целей будет создаваться инфраструктура. Ведь от этого зависит, сколько и каких видов инфраструктуры необходимо обеспечить на территориях опережающего развития. Безусловно, государство может отказаться извлекать прибыль из этих проектов, тем не менее они должны иметь и экономический смысл. Если на инфраструктуру стоимостью 10 млрд руб. «сядет» предприятие, которое будет создавать продукции на 100 млн руб., то, возможно, это не самая лучшая инвестиция. Однако таких требований к ТОР пока не сформулировано. А без этого крайне высоки риски того, что средства будут потрачены впустую.

Во-вторых, возможности федерального бюджета по возмещению выпадающих доходов региональных и муниципальных бюджетов не безграничны. Речь может идти о серьезном перераспределении экономической активности в пользу ТОР.

В-третьих, существуют определенные риски волюнтаристского поведения со стороны управляющей компании ТОР, наделенной широким набором функций. При этом управляющая компания сможет оказывать влияние не только на резидентов ТОР, но и на муниципальные образования, которые попадут в зону ТОР.

Также слабая технико-экономическая проработка проектов ТОР и бизнес-планов конкретных резидентов (т. к. у заявителей не хватает ресурсов для организации этой работы) может привести к невыполнению контрольных индикаторов эффективности проектов ТОР, проблемам с финансовыми институтами и ухудшению имиджа этого инструмента территориального развития (как это случилось с ОЭЗ).

Поэтому необходим глубинный анализ комплексных инвестиционных проектов по обоснованию бюджетных расходов на создание территорий опережающего развития.

## АНАЛИЗ КОМПЛЕКСНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ ПО СОЗДАНИЮ ТОР

Анализ комплексных инвестиционных проектов по созданию территорий опережающего развития на Дальнем Востоке осуществляется на основании паспорта комплексного инвестиционного проекта (КИПР), предоставляемого в Минфин России. Паспорт КИПР — это форма, предназначенная для обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета и агрегирующая данные для оценки эффективности бюджетных расходов, направленных на реализацию КИПР. Паспорт КИПР включает в себя:

- информацию о ключевых финансово-экономических показателях и сроках реализации КИПР с указанием субъекта Российской Федерации, на территории которого реализуется КИПР, участников и объектов инфраструктуры КИПР, структуры расходов бюджетной системы Российской Федерации, иных источников финансирования, предусмотренных на реализацию КИПР;
- характеристики создаваемых в рамках КИПР объектов инфраструктуры;
- структуру потребностей участников КИПР в инфраструктурном обеспечении.

Проанализируем шесть паспортов комплексных инвестиционных проектов по ТОР Дальнего Востока[6], оценка которых осуществлялась по следующим параметрам:

- объем инвестиций якорных резидентов (рис. 1, 2);
- производительность труда резидентов ТОР (рис. 3);
- сбалансированность и степень загрузки инфраструктуры КИПР ТОР (рис. 4–7);

---

[5] *Исследование финансовых затрат на создание индустриальных парков в России. Аналитический обзор / Научно-исследовательский финансовый институт, 2014 (http://www.nifi.ru/ru/rss/422-obzor-2810.html).*

[6] *Данные по наименованиям регионов и ТОР представляют коммерческую тайну.*

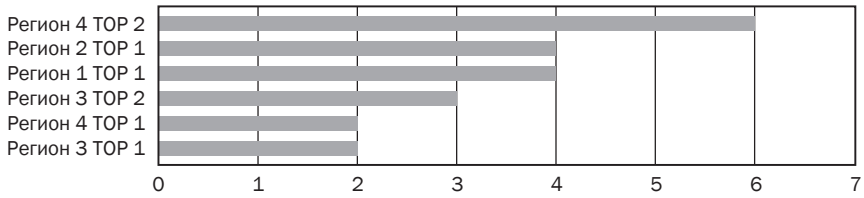
- объем финансирования и налоговых отчислений и оценка рисков бюджетной системы Российской Федерации (рис. 8, 9);
- оценка рисков непривлечения участников КИПР.

Значения оцениваемых показателей представлены далее.

На рис. 1 представлена диаграмма с отношением инвестиций якорных резидентов к общему объему инвестиций по всем рассматриваемым ТОР.

*Рисунок 1*

**Количество якорных резидентов с процентным отношением к общей сумме инвестиций более 5 %**




*Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.*

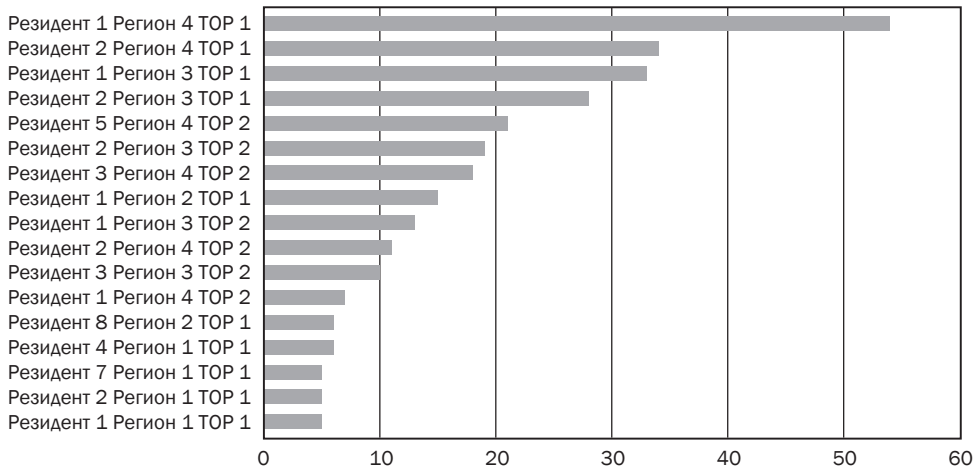
Как видно из диаграммы, количество якорных резидентов в ТОР варьируется от двух до шести. Эти значения отличаются от представленных самими ТОР данных в паспорте КИПР. В паспортах КИПР было представлено от двух до тринадцати якорных резидентов, соответственно, при анализе паспортов КИПР необходимо отдельное внимание уделять корректности заполнения паспорта с точки зрения определения в КИПР якорных резидентов, т. к. якорным резидентом является резидент с долей инвестиций в КИПР не менее 5 % от общего объема инвестиций.

При этом необходимо отметить, что ни в одном другом виде КИПР нет таких больших показателей по количеству якорных резидентов. В особых экономических зонах, индустриальных парках, технопарках наибольшее количество якорных резидентов составляет два, соответственно, стратегия развития ТОР предусматривает привлечение на территории ТОР крупных, предположительно градообразующих резидентов.

Ниже представлено отношение инвестиций якорных резидентов к общим инвестициям комплексных инвестиционных проектов.

*Рисунок 2*

**Инвестиции якорного резидента в процентном отношении к общему объему инвестиций в проект**




*Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.*

Данные рис. 2 демонстрируют, что наименьшее значение доли инвестиций якорного резидента в проект — 5 %, наибольшее — 54 %, а в среднем доля якорных резидентов в общем объеме инвестиций в проекты составляет 17 %.

Что касается доли инвестиций якорных резидентов в общем объеме инвестиций ТОР, то по нашим расчетам она составляет от 5 до 44 %. Соответственно, наибольшие показатели демонстрируют те ТОР, где наименьшее количество якорных резидентов. Так, в Регионе 4 в ТОР 1, где достигается наибольшее значение этого показателя (44 %), нет типовых резидентов[7] и доля инвестиций двух якорных резидентов составляет 88 %, а оставшиеся 12 % инвестиций — это инвестиции в инфраструктуру.

Рассмотрим долю якорных резидентов в общей выручке резидентов ТОР на 10-й год реализации проекта (табл. 1).

*Таблица 1*

**Доля якорных резидентов в общей выручке резидентов ТОР на 10-й год реализации проекта**

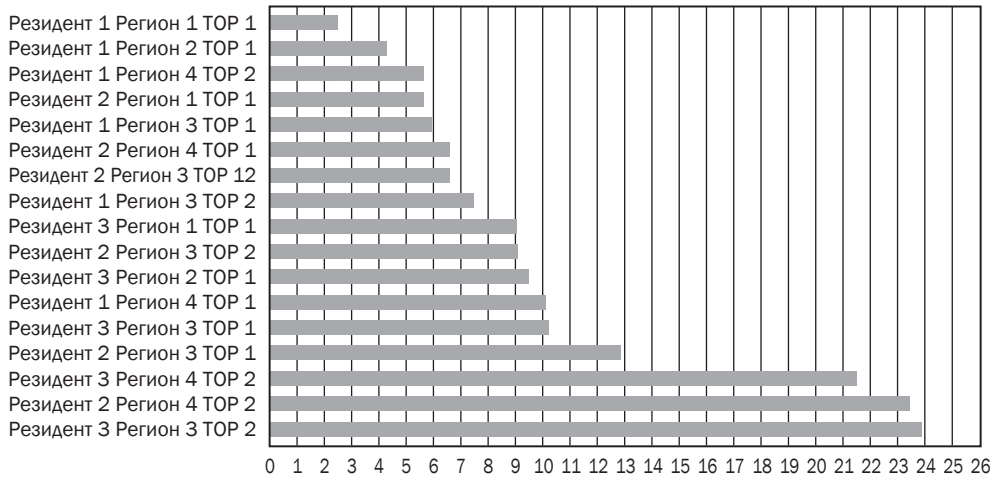
| № п/п | Наименование проекта | Доля выручки якорных резидентов в общей выручке резидентов |
|---|---|---|
| 1 | Регион 3 ТОР 1 | 0,67 |
| 2 | Регион 1 ТОР 1 | 0,07 |
| 3 | Регион 2 ТОР 1 | 0,48 |
| 4 | Регион 3 ТОР 2 | 1,00 |
| 5 | Регион 4 ТОР 2 | 0,99 |
| 6 | Регион 4 ТОР 1 | 1,00 |

*Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.*

Как видно из таблицы, в большинстве рассматриваемых ТОР выручка якорных резидентов составляет более 50 %. Исключение составляют Регион 1 ТОР 1 и Регион 2 ТОР 1. В Регионе 1 ТОР 1 наибольшая выручка планируется у резидентов, которые не только не являются якорными, но и не используют инфраструктуру ТОР.

*Рисунок 3*

**Производительность труда резидентов ТОР, млн руб. на 1 раб. место в год**




*Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.*

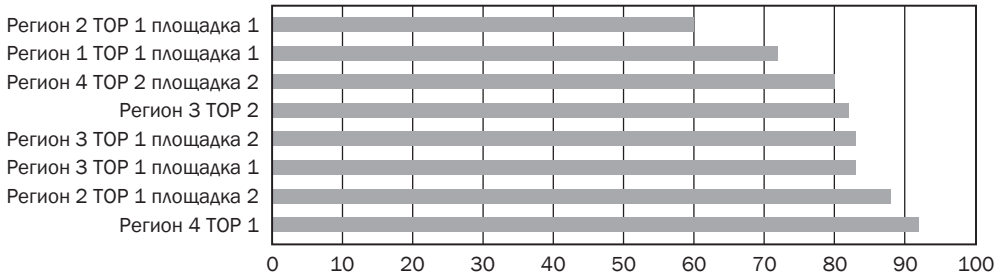
[7] *Типовые резиденты — те резиденты, доля инвестиций которых в общем объеме инвестиций проекта составляет менее 5 %.*

Как видно из рис. 3, наибольшая производительность труда достигает 23,9 млн руб. на одно высокопроизводительное рабочее место на 10-й год. Наиболее низкий показатель — 2,5 млн руб. В целом наиболее высокие показатели достигаются у Региона 4, наиболее низкие — у Региона 1. При этом необходимо отметить ожидаемый значительный рост производительности на 10-й год по сравнению с показателями 2015 г. В отдельных ТОР данный рост ожидается в 10 раз.

Также необходимо отметить, что в большинстве ТОР доля использования инфраструктуры якорными резидентами в общем потреблении инфраструктуры составляет более 50 %. Загрузка объектов инфраструктуры представлена ниже.

*Рисунок 4*

**Загрузка объектов инфраструктуры по водоснабжению/ водоотведению на 10-й год реализации проекта, %**

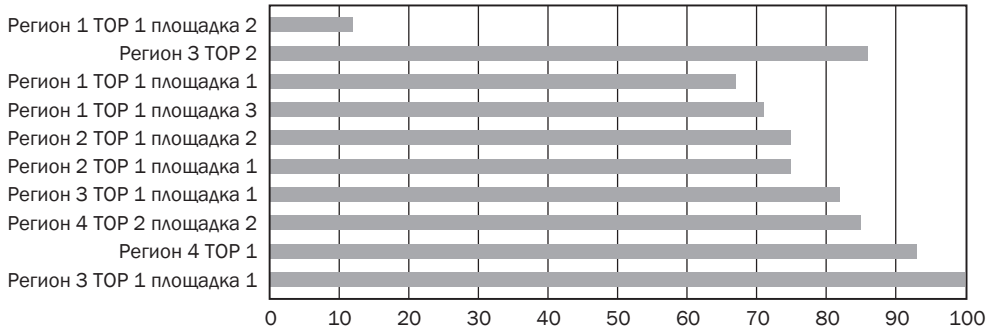



*Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.*

Как видно из диаграммы, наибольшая загрузка объектов водоснабжения на 10-й год реализации проекта — более 90 %. Наиболее низкий показатель — 60 %. В целом по расчетам все объекты водоснабжения ТОР будут загружены на 10-й год реализации проекта более чем на 50 %.

*Рисунок 5*

**Загрузка объектов электроснабжения на 10-й год реализации проекта, %**




*Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.*

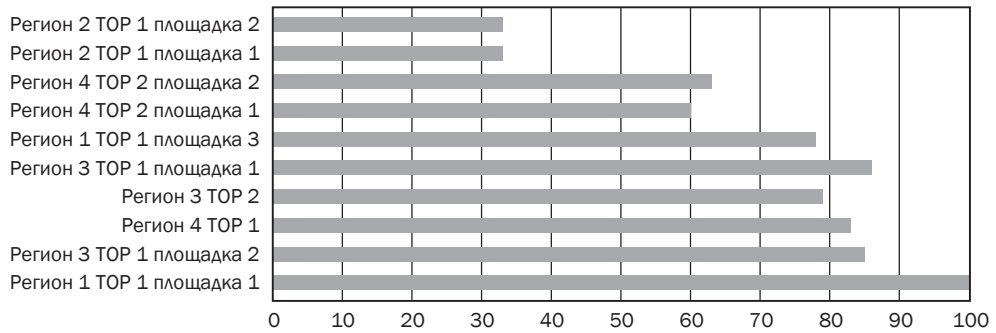
Как видно из диаграммы, наибольшая загрузка объектов электроснабжения достигает 100 %. Самый низкий показатель — 12 %, но в большинстве ТОР загрузка объектов электроснабжения на 10-й год реализации проекта должна составить более 50 %.

Анализ использования резидентами инфраструктуры газоснабжения показал, что наибольшая загрузка объектов газоснабжения на 10-й год реализации проекта достигает 100 %. Самый низкий показатель — 2 %, но в большинстве ТОР загрузка объектов газоснабжения на 10-й год реализации проекта должна составить более 50 %.

Наибольшая загрузка объектов теплоснабжения на 10-й год реализации проекта достигает 99 %, при этом в большинстве ТОР загрузка объектов теплоснабжения составляет более 75 %. При этом объекты теплоснабжения представлены только в Регионе 1 ТОР 1, Регионе 4 ТОР 1 и Регионе 4 ТОР 2.

*Рисунок 6*

**Загрузка объектов автотранспортной инфраструктуры на 10-й год реализации проекта**




*Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ*

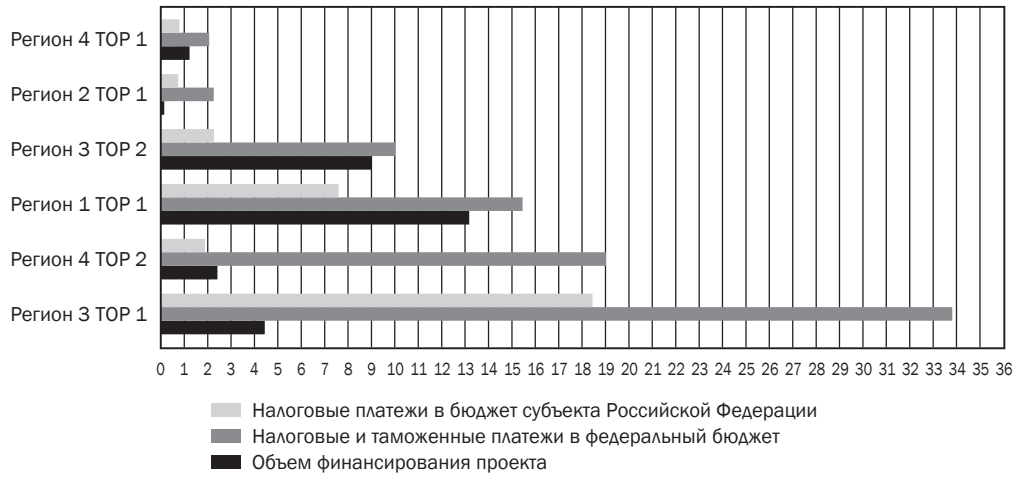
Как видно из рис. 6, наибольшая загрузка автотранспортной инфраструктуры на 10-й год реализации проекта достигнет 100 %. Самый низкий уровень — 33 %, а в большинстве ТОР загрузка объектов автотранспортной инфраструктуры должна достичь более 50 %.

По расчетам, среднее значение использования якорными резидентами инфраструктуры на всех ТОР превысит 50 % от общего объема использования по всем видам инфраструктуры. Наибольшая доля потребления якорными резидентами будет достигнута в электроснабжении (78 %), газоснабжении (76 %) и автотранспортной инфраструктуре (68 %). Наименьшие показатели (64 и 65 %) — в теплоснабжении и водоснабжении соответственно. Основная доля потребления будет обеспечена за счет планируемого привлечения в ТОР крупных якорных резидентов.

Объем финансирования проектов из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ и отчисления в бюджет по всем ТОР за десять лет приведен на рис. 7.

*Рисунок 7*

**Объем бюджетного финансирования проекта и налоговые отчисления в бюджет, млрд руб.**



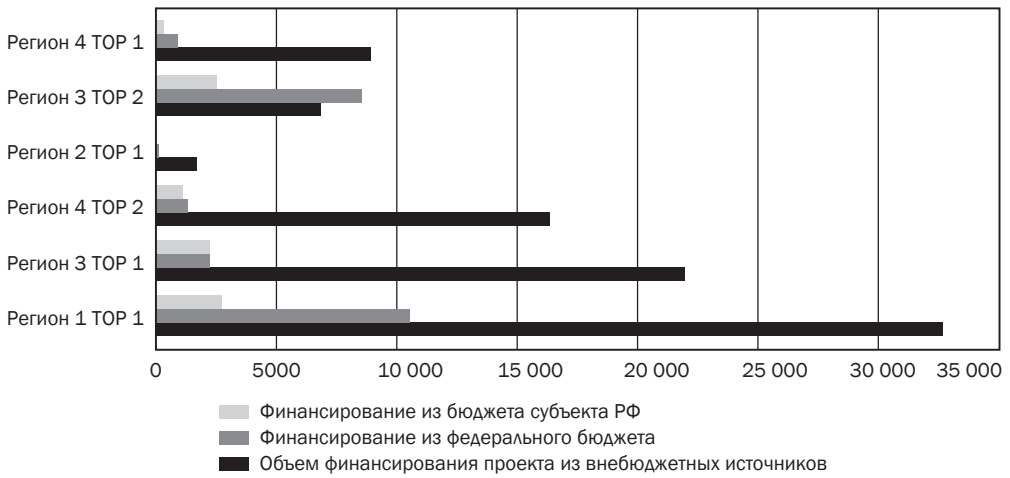

*Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.*

Как видно из рис. 7, за десять лет реализации проектов количество налоговых отчислений превышает сумму финансирования из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ во всех ТОР. Наибольшие показатели в процентном отношении у Региона 2 ТОР 1, Региона 3 ТОР 1 и Региона 4 ТОР 1. При этом, несмотря на то что в процентном выражении самый высокий показатель у Региона 2 ТОР 1, у него же минимальные значения в количественном выражении как по налоговым отчислениям, так и по финансированию. При поддержке данной ТОР необходимо оценивать риск непривлечения резидентов в связи с небольшой налоговой отдачей от функционирования данной ТОР. У остальных ТОР показатели значительно ниже. Для них необходимо применять дополнительные критерии оценки эффективности: создание новых высокопроизводительных рабочих мест, развитие территории и т. д.

Структура источников финансирования ТОР приведена в табл. 1 и на рис. 8.

*Рисунок 8*

**Структура источников финансирования ТОР, млрд руб.**




*Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.*

Как видно из полученных данных, внебюджетные источники в пяти из шести ТОР значительно превышают суммы инвестиций из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. В одной ТОР — Регион 3 ТОР 2 — сумма инвестиций из бюджета превышает сумму внебюджетных инвестиций. При анализе паспортов КИПР ТОР выявлено также, что у ТОР с наименьшим объемом финансирования больше налоговые отчисления в процентном отношении к объему бюджетного финансирования.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Создание территорий опережающего развития является одним из приоритетных направлений развития Дальнего Востока. ТОР обеспечат для резидентов привлекательные условия функционирования, связанные в первую очередь с налоговыми льготами, и финансирование инфраструктуры со стороны государства. При этом такое финансирование предполагает отдачу в форме налоговых отчислений от резидентов ТОР, покрывающих затраты на создание инфраструктуры.

По результатам анализа паспортов комплексных инвестиционных проектов в ТОР на территории Дальнего Востока планируется к размещению не менее шести комплексных инвестиционных проектов, в каждом из которых предполагается от двух до шести крупных якорных резидентов, с большой долей потребления создаваемой инфраструктуры

и высокой производительностью труда. Также якорные резиденты смогут обеспечить необходимый уровень налоговых отчислений, чтобы покрыть расходы федерального бюджета на финансирование инфраструктуры. Данные результаты могут быть достигнуты только при привлечении на ТОР заявленных якорных резидентов или же иных якорных резидентов с теми же объемами выручки и производственных показателей.

### *Библиография*


1. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».
2. Бухвальд Е. М. Институты развития и новые приоритеты региональной политики в России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 6.
3. Ремизова Т. С. Паспорт комплексного инвестиционного проекта как новый инструмент повышения эффективности бюджетных расходов на инвестиционные цели // Вестник Башкирского института социальных технологий. 2015. № 1.
4. Рыкова И. Н., Кораблев Д. В. Приоритизация государственной политики развития Дальнего Востока // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3.
5. Смирнов А. Л., Родионов И. И. Проектное финансирование в России: новые стимулы развития // Банковское дело. 2015. № 3.
6. Смирнов М. А. Территории опережающего развития: высокие риски и необходимость активной государственной отраслевой политики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 6.
7. Сухарев О. С. Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1.
8. Исследование финансовых затрат на создание индустриальных парков в России. Аналитический обзор [Электронный ресурс] / Научно-исследовательский финансовый институт. Режим доступа: http://www.nifi.ru/ru/rss/422-obzor-2810.html.
9. Хохрякова О. Коррупцию нашли на стройках. Стоимость крупных государственных строек завышалась на 20–45 % [Электронный ресурс] / Газета.ру. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/realty/2015/02/09_a_6403045.shtml.

УДК 338.22

***Ключевые слова**:*
*отраслевая политика, государственная программа, целевой индикатор, проектный подход, импортозамещение, государственные субсидии*

***М. А. Смирнов**, к. г. н.,*
*вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (e-mail: smirnov@nifi.ru)*

# Использование проектного подхода при реализации государственных программ

***В период острых бюджетных ограничений крайне болезненно проявляются системные проблемы программного подхода, являющегося сегодня одним из важных механизмов государственного управления в отраслях экономики. Предполагающиеся секвестры могут привести к снижению ответственности распорядителей бюджетных средств за эффективность их расходования[1] по реализуемым и запланированным мероприятиям государственных программ.***

Вместе с тем бюджетные ограничения — не единственный вызов для программного подхода и отраслевой политики в целом. Санкции и внешнеполитические обострения активно формируют повестку правительства, принуждая к оперативным экономическим действиям. Но сама логика программ в нынешнем виде исключает оперативность. Как результат, согласно оценкам Счетной палаты, из 2300 различных позиций в планах импортозамещения в промышленности фактически работа выполняется только по 462 позициям[2]. В АПК, несмотря на увеличение объемов государственной поддержки, успехи очень скромные, а план по импортозамещению, по сути, даже не создан, нет целевых ориентиров импортозамещения, мер стимулирования предприятий[3].

---

[1] *Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» определяет правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, включая ответственность субъектов Российской Федерации за нецелевое использование средств и недостижение показателей результативности использования субсидии.*

[2] *Аудит государственных программ Российской Федерации. Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Совета КСО при Счетной палате Т. А. Голиковой на совместном заседании Президиума и Совета КСО при Счетной палате (http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25117).*

[3] *Заседание коллегии Счетной палаты Российской Федерации по результатам «Анализа и оценки эффективности мер государственной поддержки, направленных на содействие импортозамещению в агропромышленном и рыбохозяйственном комплексах в 2014 году и истекшем периоде 2015 года» и «Проверки эффективности предоставления Министерством сельского хозяйства Российской Федерации средств федерального бюджета на реализацию первоочередных мероприятий по государственной поддержке сельского хозяйства в 2015 году» (http://www.ach.gov.ru/activities/control/25135/).*

Сложившаяся ситуация обусловлена и слабостью отраслевой политики в целом (отсутствие долгосрочных фокусов, слабая насыщенность инструментами, отсутствие последовательности и ответственности исполнителей, низкий уровень взаимодействия с институтами развития и т. д.)[4], а также системными проблемами программных механизмов реализации этой политики, что ведет к общему сокращению эффективности бюджетных расходов.

В данной статье мы сосредоточимся только на программных механизмах, предполагая, что быстрые изменения в содержании отраслевой политики маловероятны, тогда как настройка механизмов и инструментов целей государственного управления в отраслях экономики для повышения эффективности бюджетных расходов возможна и даже необходима.

В целом можно выделить следующие общие проблемы программного подхода:

- программы, как правило, не содержат явной формализованной цели, либо цели неконкретны и слабо соотносятся с выделенными задачами;
- программы являются несистемными документами, т. к. не предусматривают синхронизации отдельных подпрограмм и мероприятий;
- в программах отсутствует обоснование состава мероприятий, объемов их финансирования;
- приведенные целевые индикаторы недостаточно обоснованы, а их количество избыточно;
- индикаторы не имеют управленческого смысла, т. к. программами не предусматривается ни ответственности за недостижение целевых индикаторов, ни корректирующих действий при различных сценариях развития плановых мероприятий;
- программы не содержат увязки целевых индикаторов и выбранных инструментов их достижения;
- механизм реализации программ не формализован;
- программами не предусматривается целевая аудитория — не расставлены приоритеты по регионам, типам хозяйств и т. д.

## АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Рассмотрим эти проблемы на примере Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (далее — Государственная программа развития сельского хозяйства).

Среди целей Государственной программы развития сельского хозяйства, которую мы рассматриваем как механизм реализации аграрной политики государства, упоминаются без необходимой конкретизации: обеспечение продовольственной независимости, импортозамещение, конкурентоспособность на внутреннем и внешнем рынках, повышение финансовой устойчивости предприятий, эпизоотическое благополучие, устойчивое развитие сельских территорий, воспроизводство земельных ресурсов, экологизация производства, обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции.

В нынешнем виде аграрная политика игнорирует возросшую сложность внутриотраслевых взаимодействий, что требует адресной поддержки участников рынка и предъявления к ним адресных же требований по выполнению отраслевых задач. Речь идет об участии российских производителей в глобальных цепочках производства товаров и услуг. «Вместо конкуренции производителей на рынке появилась даже не конкуренция продавцов, а конкуренция так называемых цепочек проведения товара от производителя до магазинной полки»[5].

---

[4] *Смирнов М. А. Территории опережающего социально-экономического развития: высокие риски и необходимость активной отраслевой государственной политики // Финансовая аналитика. 2015. № 16. С. 58–68.*

[5] *Княгинин В. Н. Щедровицкий П. Г. Промышленная политика России. Кто оплатит издержки глобализации. М.: Европа, 2005. 160 с.*

Российский агропромышленный комплекс не является автономным и достаточно сильно зависим от поставок импортного сырья, компонентов, химикатов, посадочного материала и т. д. Потенциал его развития также связан во многом с зарубежными рынками. «Результатом перехода от национальной модели к глобальным цепочкам производства товаров и услуг является изменение позиций ключевых стран по отношению к регулированию международной торговли, внутренним мерам других участвующих в цепочках стран в области промышленной и торговой политики. Структуру цепочек, контроль над технологиями и вовлеченной интеллектуальной собственностью, влияние этапов разработки и сбыта товаров и услуг, состав и обязательства стран — участниц цепочек, переговоры по перспективным соглашениям целесообразно рассматривать именно в этом контексте»[6].

В Государственной программе развития сельского хозяйства такого контекста не проглядывается. И в публичной дискуссии эти вопросы практически отсутствуют, зато большие надежды необоснованно связаны с продуктовым эмбарго. В то же время В. Н. Княгинин указывает на «драматический характер» включения страны в глобальную экономику. «Асинхронность развития процессов производства, обращения, потребления и оборота финансов может привести к тому, что интеграция российской экономики в глобальный рынок произойдет фрагментарно, сама экономика утратит свою целостность»[7]. Это справедливо как для экономики в целом, так и для сельского хозяйства, которое, в частности, традиционно характеризуется высокими сроками окупаемости и пониженной привлекательностью для частных инвестиций в сравнении со сферой финансов и обращения.

В этих условиях несистематичное и необоснованное насыщение отрасли деньгами не позволяет добиться необходимой эффективности, и значительная часть средств будет уходить зарубежным поставщикам и производителям, которые будут сохранять контроль над ключевыми звеньями цепочек создания стоимости.

Выход — в синхронизации отдельных подпрограмм и мероприятий, в программировании конкретных цепочек производства сельскохозяйственной продукции и отраслевых услуг[8], способных дать максимальный эффект именно на российской почве. Но программа в существующем виде этого не предусматривает, что превращает ее из системного управленческого документа в каталог абстрактных мероприятий, значительная часть из которых может быть и не реализована.

Государственная программа развития сельского хозяйства не отвечает и на чисто внутригосударственный вопрос о формах регулирования продовольственного рынка, которые тесно связаны с инструментами реализации отраслевой политики. Принципиально выделяются две формы регулирования продовольственного рынка: в одном случае государство активно субсидирует производителей, что обеспечивает низкие цены на продовольствие, в другом случае издержки производителей компенсируются более высокими ценами, бремя которых несут на себе покупатели, а государство не участвует в регулировании[9]. В России субсидии выступают ключевым инструментом Минсельхоза, однако обеспечить низкие или хотя бы стабильные цены они не позволяют, т. к. не предполагается иных обязательств со стороны получателей, кроме целевого расходования бюджетных средств в установленные сроки и предоставления своевременной отчетности. Вопрос о том, какова основная цель Государственной программы развития сельского хозяйства (и многих других программ), остается открытым.

---

[6] *Кадочников П. А. Перспективные вопросы расширения участия России в глобальных цепочках добавленной стоимости // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 2. С. 8–13.*

[7] *Княгинин В. Н., Щедровицкий П. Г. Промышленная политика России. Кто оплатит издержки глобализации.*

[8] *Рыкова И. Н., Смирнов М. А. Проблемы и перспективы развития в России оптово-распределительных центров для сбыта сельскохозяйственной продукции // Финансовая аналитика. 2014. № 34. С. 2–11.*

[9] *Никольский С. А. Аграрный курс России (Мировоззрение реформаторов и практика аграрных реформ в социально-экономическом, экономическом и философском контекстах). М.: КолосС, 2003. 376 с.*

### Обоснование мероприятий и объемов их финансирования

В то же время программный подход удобен для бюрократической машины (мероприятие А курирует департамент А, мероприятие Б — департамент Б). Это приводит к появлению квазифеодальных отношений, демотивирует региональные отраслевые ведомства, сужает круг реально используемых полномочий отраслевых ведомств и снижает общую эффективность государственной поддержки, т. к. отдельные подпрограммы взаимосвязаны, а чиновники защищают только свои позиции, не имея никаких стимулов к кооперации. Происходит «размазывание» поддержки — чтобы освоить бюджет, деньги выделяются даже по тем мероприятиям и регионам, где они уже не нужны, тогда как для направлений, где произошли положительные изменения, дополнительных денег получить нельзя или нужно приложить для этого большие усилия.

Указанные проблемы являются и следствием того, что поддержка рассматривается лишь как обязанность Российской Федерации, обусловленная тем, что и другие государства поступают так же. Целевая составляющая этой поддержки не проработана, поэтому меры поддержки не имеют системного характера, а на деле оказываются ориентированными на предоставление финансовых, имущественных или иных ресурсов лишь отдельным предприятиям. При этом отбор получателей проводится на основании ретроспективных или текущих значений некоего набора параметров. Учитывая, что конкурсные процедуры используются далеко не всегда, подобная поддержка лишь искажает конкурентную ситуацию на рынке[10].

Ключевая проблема государственных программ — отсутствие обоснования состава мероприятий и объемов их финансирования. Всегда может быть несколько альтернативных вариантов решения отраслевых задач, сочетаний используемых ресурсов и форм государственной поддержки, но в существующей практике разработки и реализации программ «выпадает компонента, стимулирующая к оптимальному перераспределению средств»[11].

При этом обоснованию должны подлежать а) приоритетность мероприятия и б) достаточность средств для эффективной реализации мероприятия. Без расчетов на примере конкретных проектов (действующих или проектируемых) выполнить такое обоснование невозможно.

Так, в Государственной программе развития сельского хозяйства на 2015 год было запланировано субсидирование части затрат на закладку и уход за многолетними плодовыми и ягодными насаждениями в объеме более 4 млрд руб., что из расчета установленных ставок поддержки (на закладку садов интенсивного типа — 234 тыс. руб. за 1 га, на закладку плодовых, ягодных кустарниковых насаждений, плодовых и ягодных питомников — 54 тыс. руб. за 1 га, на уход за плодовыми, ягодными кустарниковыми насаждениями — 21 тыс. руб. за 1 га)[12] позволяет заложить 17 тыс. га интенсивных садов, либо 74 тыс. га плодово-ягодных насаждений, либо обеспечить уход за 190 тыс. га насаждений.

По данным Росстата, общая площадь многолетних насаждений в России составила в 2014 г. 514 тыс. га. Таким образом, если рассматривать выделение субсидии только для стимулирования ухода за существующими насаждениями, то они позволяют охватить

---

[10] *Быков П. Ю., Гайнутдинов Н. А., Леонов О. А., Смирнов М. А. и др. Стратегии развития малого бизнеса в кризисный период. М.: Куна, 2009. 53 с.; Российский и зарубежный опыт стимулирования частных инвестиций: инвентаризация налоговых льгот и прочих мер поддержки: моногр. М.: Научно-исследовательский финансовый институт, 2014. С. 314–324.*

[11] *Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7-12.*

[12] *Приказ Минсельхоза России от 11.02.2015 № 46 (в ред. Приказа Минсельхоза России от 18.05.2015 № 196) «Об утверждении документов, предусмотренных Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку отдельных подотраслей растениеводства, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 № 1295».*

до 37 % площадей; если рассматривать выделение субсидии только для стимулирования закладки новых плантаций, будет обеспечен прирост площадей более чем на 15 %. На первый взгляд такие результаты представляются довольно привлекательными, учитывая, что до 2015 г. объемы поддержки были кратно ниже.

Однако первый вопрос — о приоритетности увеличения финансирования именно по данному направлению. Сможет ли отрасль эффективно распорядиться резко выросшими ресурсами поддержки? Есть опасения, что это не так. Основная проблема при закладке даже небольшой плантации (3–5 га) — это саженцы, которые в основном импортируются из Европы, иногда из Белоруссии. Следующая проблема — дефицит специалистов, способных организовать закладку плантации и уход за ней. Если решены эти вопросы — встает вопрос сбыта и хранения продукции (например, ремонтантные сорта малины требуют помещения в регулируемую температурную среду сразу же после сбора, иначе ягоды теряют товарный вид). Позволить себе современный склад могут только крупные хозяйства, обрабатывающие десятки и сотни гектар насаждений[13]. Как результат, значительная часть фруктов и ягод в Россию импортируется, несмотря на то что очень многие культуры могут производиться даже в нечерноземной зоне. Разорвать этот порочный круг возможно за счет формирования цепочек создания стоимости (питомники — плантации — объекты коллективного хранения и дистрибуции), но в Государственной программе развития сельского хозяйства места для реальной кооперации различных секторов АПК не предусмотрено.

### Оценка эффективности реализации мероприятий

Второй вопрос — о достаточности средств для эффективной реализации мероприятия. Так, полная себестоимость закладки 1 га плодово-ягодной плантации составляет не менее 400 тыс. руб., а с учетом создания инфраструктуры хранения и логистики — не менее 800–1000 тыс. руб. на 1 га. В этих условиях издержки заявителя на получение субсидии могут оказаться выше полученных выгод.

Таким образом, в зависимости от приоритетности и обеспеченности ресурсами, вероятно, необходима была бы градация статуса мероприятий (например, на случай секвестирования бюджета). Также очевидна необходимость разработки формализованных методик расчета ставок поддержки, которые бы учитывали и влияние размера субсидий на бизнес заявителя.

Сегодня низкий уровень обоснованности состава мероприятий и объемов их финансирования приводит к тому, что многие мероприятия не реализуются, отвлекая при этом ресурсы от, возможно, более важных и жизнеспособных проектов. Например, в 2015 г. Министерством сельского хозяйства были предусмотрены новые формы поддержки в виде возмещения прямых капитальных затрат на создание целого ряда объектов агропромышленного комплекса. Но этот механизм так и не заработал, и средства, предусмотренные на эти цели, при изменении федерального бюджета были направлены на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов[14]. Проблема неосвоения выделенных средств существует и по традиционным направлениям поддержки. В отдельных регионах процент освоения средств федерального бюджета сельхозпроизводителями едва превышает половину (например, в Хабаровском крае по итогам 2014 г. этот показатель составил 61,2 %).

Такое может быть только в том случае, если ответственный исполнитель должен сам осуществлять оценку эффективности своей работы, сам определять методику, «докручивая» ее под лучший учет специфики реализуемых им государственных программ. Существующие

---

[13] *Рыкова И. Н., Смирнов М. А. Проблемы и перспективы развития в России оптово-распределительных центров для сбыта сельскохозяйственной продукции.*

[14] *Голикова Т. Антикризисный план пока не дал ощутимых результатов / Газета.ru. 24.12.2015 (http://www.gazeta.ru/business/2015/12/24/7988807.shtml).*

методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации[15] в целом не препятствуют исполнителю реализовать такую стратегию.

Факт освоения денег исполнителями интерпретируется как критерий успешности мероприятия. Так, Минсельхоз России в 2014 г. отчитался, что за 2013–2014 гг. оказана помощь почти 6000 начинающим фермерам, произведено сельскохозяйственной продукции на 2,3 млрд руб. При этом только в 2014 г. из федерального бюджета на поддержку начинающих фермеров выделено 1,9 млрд руб., т. е. почти столько же, сколько фермеры, получившие эту поддержку, произвели за два года[16].

Налицо очевидная неэффективность, и она запрограммирована самой сутью принимаемых мер. Поддержка начинающих фермеров (гранты на создание и развитие КФХ, единовременная помощь на бытовое обустройство начинающих фермеров), предусмотренная Государственной программой развития сельского хозяйства, сегодня не способна стимулировать реальный рост числа хозяйств и объемов их производства, которые сдерживаются отсутствием рынков сбыта, длительным периодом оборачиваемости, высокими рисками в секторе, в т. ч. вызванными искажением конкуренции, вымыванием из села наиболее активных жителей и т. д. Меры поддержки не решают, по сути, ни одного из этих вопросов. И тем не менее конструктивных изменений в программе поддержки фермеров не планируется, такой дискуссии просто нет.

Вызывают вопросы и другие мероприятия Государственной программы развития сельского хозяйства. Субсидирование процентной ставки (особенно по краткосрочным кредитам) приводит к излишней (часто ненужной) закредитованности хозяйств, при том что бюджет не всегда выполняет свои обязательства по срокам и объемам, не создаются стимулы для эффективных хозяйств, использующих собственный капитал. Достаточно схожая ситуация с несвязанным субсидированием, которое стимулирует примитивизацию агротехники в слабых хозяйствах, но не способно придать им импульс к развитию.

При экспертизе программ оцениваются показатели, заложенные ответственными исполнителями, которые не заинтересованы устанавливать себе слишком высокие цели, чтобы быть уверенными в их достижении. Остаются возможности по манипулированию этими показателями.

«В течение года вы можете вносить изменения в эти документы, перебрасывать деньги (путем внесения изменений в закон о бюджете или сводную бюджетную роспись), и все это может оказывать непосредственное влияние на целевые показатели. Измените показатели — и у вас будет несопоставимость значений между планом и фактом; измените финансирование без корректировки показателей — получите критику в необоснованности и отсутствии связи между ними»[17].

Манипулирование индикаторами отчасти обусловлено отсутствием встроенного механизма корректирующих действий, позволяющих принять тактические решения об увеличении или сокращении объемов финансирования мероприятия, синхронизации его с другими мероприятиями и т. п.

При этом общее количество индикаторов явно избыточно (по оценкам Счетной палаты, в 2016 г. исполнение госпрограмм будет осуществляться по 1962 показателям[18]), что

---

[15] *Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».*

[16] *Из выступления министра сельского хозяйства России Н. В. Федорова на заседании Правительства / Официальный интернет-портал Минсельхоза России (http://www.mcx.ru/news/news/show/29603.htm).*

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

[18] *Аудит государственных программ Российской Федерации. Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Совета КСО при Счетной палате Т. А. Голиковой на совместном заседании Президиума и Совета КСО при Счетной палате.*

вкупе с неадекватной статистикой и возможностью коррекции программ исполнителями дискредитирует саму идею целевых индикаторов. Тем более что программы не содержат увязки целевых индикаторов и выбранных инструментов их достижения.

Механизмы реализации программ не формализованы, а упоминающиеся в подпрограммах мероприятия имеют исключительно ресурсный, бюджето-распорядительный смысл. При реализации мероприятий возникает много «серых зон» в принятии решений (определение объемов финансирования, определение порядка работы конкурсных комиссий, требований к заявителям и т. д.).

Программами никак не предусматривается целевая аудитория — не расставлены приоритеты по регионам, типам хозяйств и т. д., что в одних случаях приводит к «размазыванию» поддержки (погектарные выплаты в Государственной программе развития сельского хозяйства), в других — наоборот, к концентрации бюджетных средств у крупнейших холдингов, имеющих лоббистские возможности.

Неопределенность в отношении целевой аудитории не позволяет оценить адекватность выбранного направления стимулирования и обеспечить поддержку в оптимальное для сельхозпроизводителя время и в оптимальном объеме. Предусмотренный объем поддержки должен быть достаточным для всех производителей целевой группы, либо должны быть описаны и обоснованы конкретные конкурсные механизмы, позволяющие справедливо распределить поддержку между отдельными участниками.

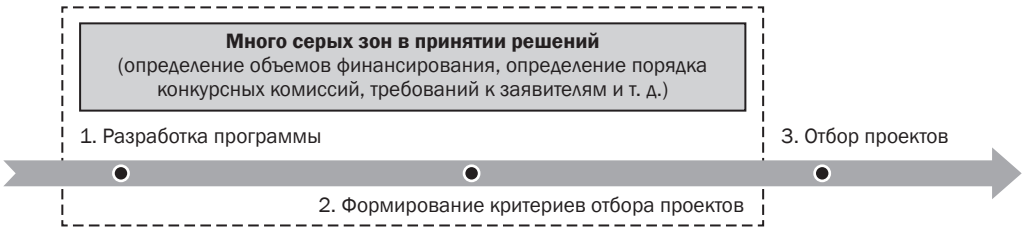
Все это делает программы удобными для чиновников, но малопригодными для форсированного развития экономики. Наличие «серых зон» позволяет исполнителям отказаться от разработки качественных программ, делать их по шаблону, сводя управляющее воздействие к «подкручиванию» показателей.

## ПРЕИМУЩЕСТВА ПРОЕКТНОГО ФОРМАТА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСПРОГРАММ

Минфин России с 2008 г. проводит ежеквартальную оценку качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти — главных администраторов средств федерального бюджета (включая средства, выделяемые по государственным программам), которая затрагивает такие основные компоненты, как среднесрочное финансовое планирование, исполнение бюджета в части расходов, учет и отчетность, контроль и аудит. За период мониторинга уровень финансового менеджмента в исследуемых ведомствах значительно повысился, однако оценка имеет еще больший потенциал и может использоваться для принятия управленческих решений, выявления и ликвидации системных проблем финансового менеджмента в федеральных ведомствах[19], а также на уровне субъектов РФ.

*Рисунок 1*

**Существующий формат реализации государственных программ**




*Источник: составлено автором.*

[19] *Бычков С. С., Болдырь А. А., Лавров А. М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 5–15.*

Отказаться сегодня от государственных программ нельзя, но крайне важно дополнять их проектными механизмами, адаптирующими ресурсы, заложенные в программах, под те задачи (проекты), которые могут: 1) давать результат в короткий срок; 2) обеспечивать максимальную бюджетную и социальную эффективность (нецелесообразно поддерживать проекты, в которых нельзя оценить выгоды для государства); 3) обеспечивать межрегиональную интеграцию; 4) обеспечивать межотраслевую интеграцию; 5) обеспечивать мультипликативный эффект (в т. ч. за счет синхронизации подпрограмм между собой).

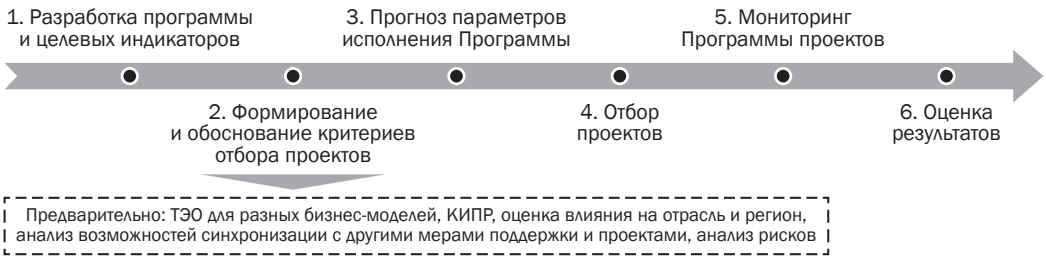
Использовать заявленные критерии можно только в проектном формате реализации программ. «Проектный подход к управлению бюджетными средствами становится все актуальнее, и это вполне объяснимо — программа не порождает расходных обязательств в отличие от инвестиционных проектов, реализуемых через выстраивание договорных отношений между их участниками. <...> проект — это способ выбрать наилучшую технологию объединения ресурсов для решения той или иной задачи»[20].

При этом проектный формат реализации государственных программ должен предусматривать детальную проработку не только механизмов самой программы, но и прогнозирование развития получателей поддержки. Таким образом, уже при разработке программы целесообразно формировать предварительные критерии отбора проектов, опираясь на документы, традиционные для любого инвестиционного проекта — бизнес-модель, ТЭО, финансовую модель. Ведь именно инвестиционный проект или группа проектов являются в конечном итоге содержанием и целью программы. Но, учитывая государственные интересы, они должны быть дополнены паспортом комплексного инвестиционного проекта (КИПР), оценкой влияния на отрасль и регион, анализом возможностей синхронизации с другими мерами поддержки и проектами, анализом отраслевых рисков.

Как результат, уже при планировании программы появляется возможность учесть потребность не только в инвестиционных ресурсах на создание объекта, но и в операционных, необходимых для правильной эксплуатации объекта и выполнения им программных функций.

*Рисунок 2*

**Проектный формат реализации государственных программ**




*Источник: составлено автором.*

К сожалению, на текущий момент эти вопросы остаются за рамками разработки и реализации госпрограмм. «Сейчас при бюджетных инвестициях мы обосновываем их объемы прямыми результатами (техническими и функциональными параметрами возводимых объектов), однако вопрос о том, за счет каких источников этот объект будет содержаться, остается за рамками документа. Нигде в мировой практике нет инструментов, по которым предусматриваются расходы на строительство, а эксплуатационные выпадают. Мы инициируем строительство инвестиционных объектов, а потом всю эксплуатационную

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

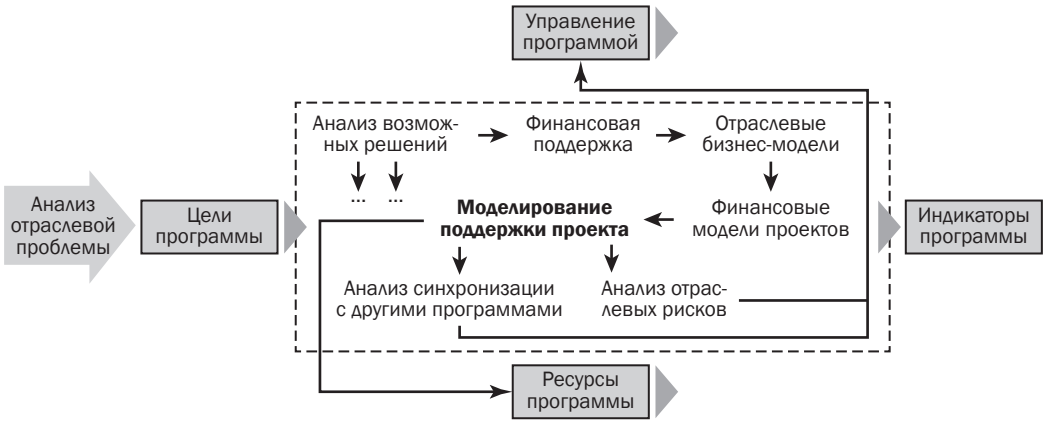
компоненту непонятно кто должен осуществлять, и каждый год эти расходы в рамках закона о бюджете нужно обосновывать»[21].

Проектный формат позволяет осуществить прогноз параметров исполнения программы и при необходимости вернуться к разработке, внести коррективы, чтобы добиться выполнения целевых индикаторов. Основные подходы к оценке результативности программы заключаются в соизмерении издержек и выгод, сравнении действительных результатов политики с возможными результатами развития ситуации без осуществления данной политики, оценке отдельных индикаторов, оценке степени достижения поставленных целей[22]. Только после этого можно начинать отбирать проекты, инициируя параллельный мониторинг развития отдельных проектов и программы в целом.

Не исключено, что на следующем этапе использование проектного формата может сопровождаться оптимизацией количества мероприятий поддержки (например, за счет их консолидации в «единые» отраслевые субсидии[23] или предоставления субъектам РФ блочных широкоцелевых грантов, в отношении которых акцент при контроле должен делаться не на целевом характере их использования, а на достижении поставленных содержательных целей[24]).

*Рисунок 3*

**Предлагаемая схема обоснования мероприятий государственной программы**




*Источник: составлено автором.*

Таким образом, полагаем, что в существующем виде программный подход к государственному управлению в отраслях экономики требует серьезной коррекции. В первую очередь необходимо:

- уточнить и конкретизировать цели существующих программ, определить порядок их согласования с отраслевыми приоритетами, отраженными, например, в отраслевых стратегиях;
- разработать требования к обоснованию состава мероприятий, объемов их финансирования, включая подготовку типовых финансовых моделей и ТЭО по ключевым направлениям программ;

---

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

[22] *Михеева Н. Н., Ананьева Р. И. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. 2011. № 3. С. 39–57.*

[23] *Голикова Т. Антикризисный план пока не дал ощутимых результатов.*

[24] *Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 5–19.*

- обеспечить синхронизацию отдельных мероприятий внутри программы, а также между программами различных ведомств, выделить отдельные пункты в программе или пояснительной записке к программе, отражающие взаимосвязанные мероприятия;
- уточнить методические рекомендации определения целевых индикаторов программ, их согласования с целями и задачами, увязки с выбранными инструментами их достижения (при общем сокращении их количества);
- усилить ответственность за недостижение целевых индикаторов не только со стороны субъектов РФ, но и со стороны федеральных органов исполнительной власти (возможно, использовав опыт оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти, реализуемой Минфином России с 2008 г.);
- обеспечить формализацию механизма реализации программы и отдельных мероприятий, предусмотрев их целевую аудиторию;
- проанализировать возможность распределения субсидий законом о бюджете, что может позволить не только сократить административные процедуры и оптимизировать затраты, но и обеспечить предсказуемость федеральной поддержки для субъектов РФ.

Для всех ключевых направлений программы, определяемых по объемам планируемых бюджетных расходов, необходимо использовать исключительно проектный формат реализации, который предполагает со стороны исполнителя более детальную проработку мероприятий программы, тщательный анализ вплоть до конкретных проектов и предприятий.

### *Библиография*


1. Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
3. Приказ Минсельхоза России от 11.02.2015 № 46 (в ред. Приказа Минсельхоза России от 18.05.2015 № 196) «Об утверждении документов, предусмотренных Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку отдельных подотраслей растениеводства, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 № 1295».
4. Быков П. Ю., Гайнутдинов Н. А., Леонов О. А., Смирнов М. А. и др. Стратегии развития малого бизнеса в кризисный период. М.: Куна, 2009.
5. Бычков С. С., Болдырь А. А., Лавров А. М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти // Научно-исследовательский институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.
6. Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский институт. Финансовый журнал. 2014. № 3.
7. Кадочников П. А. Перспективные вопросы расширения участия России в глобальных цепочках добавленной стоимости // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 2.
8. Княгинин В. Н., Щедровицкий П. Г. Промышленная политика России. Кто оплатит издержки глобализации. М.: Европа, 2005.
9. Михеева Н. Н., Ананьева Р. И. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. 2011. № 3.
10. Никольский С. А. Аграрный курс России (Мировоззрение реформаторов и практика аграрных реформ в социально-экономическом, экономическом и философском контекстах). М.: КолосС, 2003.
11. Российский и зарубежный опыт стимулирования частных инвестиций: инвентаризация налоговых льгот и прочих мер поддержки: моногр. М.: Научно-исследовательский финансовый институт, 2014.
12. Рыкова И. Н., Смирнов М. А. Проблемы и перспективы развития в России оптово-распределительных центров для сбыта сельскохозяйственной продукции // Финансовая аналитика. 2014. № 34.
13. Смирнов М. А. Территории опережающего социально-экономического развития: высокие риски и необходимость активной отраслевой государственной политики // Финансовая аналитика. 2015. № 16.
14. Голикова Т. Антикризисный план пока не дал ощутимых результатов [Электронный ресурс] / Газета.ru. 24.12.2015. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/business/2015/12/24/7988807.shtml.
15. Соколов И. А. Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2.

УДК 657.6; 338.46

***Ключевые слова**:*
*аудиторские услуги,*
*качество,*
*критерий качества,*
*меры дисциплинарного воздействия (МДВ),*
*метод экспертных оценок (МЭО),*
*профессиональное суждение*

***Е. М. Гутцайт**, д. э. н.,*
*вед. науч. сотр. Центра методологии бухгалтерского учета*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: egutzait@yandex.ru)*

***А. М. Марьясин**, к. э. н.,*
*руководитель Центра методологии бухгалтерского учета*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: maryasin@nifi.ru)*

***И. А. Яковлев**, к. э. н.,*
*руководитель Центра международных финансов,*
*первый заместитель директора*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(e-mail: iyakovlev@nifi.ru)*

# Качество аудиторских услуг и оценка влияния на него мер дисциплинарного воздействия

***Редкая публикация в аудиторской литературе не затрагивает тем или иным образом вопрос о качестве аудиторских услуг. Тема эта многоаспектна. В данной статье мы остановимся преимущественно на двух ее аспектах: общее представление о качестве и оценка влияния на него разнообразных мероприятий, в первую очередь мер дисциплинарного воздействия (МДВ), применяемых по отношению к аудиторским организациям (АО) и аудиторам.***

В условиях, когда в России отсутствуют реальные штрафные санкции за некачественные аудиторские услуги, такие меры в виде итога внешнего контроля качества работ (ВККР) в аудите со стороны саморегулируемых организаций (СРО) аудиторов и Росфиннадзора могут быть одним из основных — если не основным — средством повышения качества аудиторских услуг в нашей стране. С ними связаны большие надежды на это повышение со стороны и аудиторской общественности, и пользователей аудита, и органов его регулирования.

## О ПОНЯТИИ КАЧЕСТВА АУДИТОРСКИХ УСЛУГ

Нам не удалось встретить в литературе удовлетворительного определения понятия «качество аудиторских услуг» (или «качество аудита»). Пожалуй, это объясняется особенностями понятия «качество». Дело в том, что большинство дефиниций строится по принципу «род

и видовое отличие»[1]. Но чем шире определяемое понятие, т. е. чем ближе оно к т. н. категориям (пространство, время, энергия и т. п.), для которых родовое понятие отсутствует, тем труднее реализация этого принципа. Качество, наверное, не относится к категориям, но в аудиторской науке является одним из самых близких к ним понятий. Так или иначе, но нам представляется более конструктивным не пытаться давать дефиницию понятия «качество аудиторских услуг», а пояснять его различными рассуждениями и примерами, попутно затрагивая вопросы критериев этого качества.

Начнем с того, что наука о качестве вводит такие понятия, как качество производителя товара (работы, услуги) и качество потребителя[2], в значительной степени потому, что первое проще измеряется, хотя интересует потребителя в меньшей мере. Качество производителя рассматривается как инструмент изготовителя (является зачастую руководством к действию для отдела технического контроля на заводе) и выражается в его терминах. Второе можно рассматривать как конкретизацию известного в экономических науках понятия потребительной стоимости. Качество производителя в значительной мере (но обычно не стопроцентно) определяет качество потребителя, причем эта связь нередко описывается на вероятностном языке.

Приоритет, естественно, за качеством потребителя: в рыночной экономике оно важнее. Часто качество производителя и качество потребителя приходится измерять по-разному. Например, качество автомобильных шин с точки зрения их производителя характеризуется химическим составом резины, глубиной канавок протектора и пр., а с точки зрения потребителя — поведением шин на трудных участках дорог, долговечностью и т. п. Измерять качество потребителя нередко приходится в других единицах, и обычно такое измерение значительно труднее, чем в случае качества производителя (ниже мы столкнемся с этим, когда речь пойдет о критерии соблюдения).

Приложим сначала представления о качестве потребителя и качестве производителя к аудиторской проверке — это все-таки историческое и логическое ядро аудиторских услуг, — а затем распространим их на все аудиторские услуги как в отдельности, так и в целом; последнее интересно и само по себе и потребуется в третьей части работы, когда речь пойдет о влиянии МДВ на качество всех аудиторских услуг вместе взятых.

При высококачественных аудиторских проверках дополнительные потери вследствие их отклонения от идеальных достаточно малы. При этом в случае идеальной по качеству аудиторской проверки (что в основном означает безошибочное оценивание достоверности бухгалтерской отчетности аудируемого лица) неправильные управленческие решения пользователей аудита имеют место сравнительно редко, в связи с чем и стоимостной ущерб от них относительно невелик. При неизбежном на практике отклонении аудиторских проверок от идеальных вероятность неправильной оценки финансового состояния аудируемого лица возрастает, ввиду чего ущерб пользователей аудита повышается. Суммарная величина дополнительного стоимостного ущерба всех пользователей аудита и является, на наш взгляд, адекватным критерием его качества, поскольку отражает предназначение аудита и его место в экономике. Этот критерий может относиться и к отдельному аудиторскому заданию, и к работе всей АО, и к аудиторской отрасли в целом; логично осреднять дополнительный ущерб за определенный период (например, год). Этот критерий может рассматриваться как с позиций пользователей аудита, так и с народнохозяйственных позиций.

Критерий дополнительного стоимостного ущерба[3] адекватный, но неконструктивный — и ущерб при идеальном аудите от неправильных управленческих решений, и его

---

[1] *Пример: квадрат — это прямоугольник с равными сторонами. Здесь «прямоугольник» — это род, а «равные стороны» — видовое отличие.*

[2] *Азгальдов Г. Г. Потребительная стоимость и ее измерение. М.: Экономика, 1971. С. 66.*

[3] *Здесь критерий изложен в скалярном варианте, но обычно он имеет векторное исполнение, т. е. на практике надо учитывать еще и изменение стоимости акций аудируемого экономического субъекта и т. п.*

повышение при отклонении реального аудита от идеального — оценить в стоимостных показателях на практике в настоящее время невозможно. Поэтому рассмотрим другие, более реалистичные «кандидатуры» на роль критерия качества аудиторской проверки.

Зачастую качество аудита характеризуется вероятностью ошибочных заключений о достоверности бухгалтерской отчетности, причем ошибка необнаружения ее существенных искажений справедливо считается гораздо более опасной, нежели противоположная — приписывание отчетности существенных искажений, когда их на самом деле нет — так что такую ошибку многие исследователи и нормативные документы иногда просто сбрасывают со счета.

Ограничимся поэтому для простоты рассуждений случаем необнаружения. Общий аудиторский риск $r_а$ здесь рассматривается как произведение двух рисков: риска наличия существенных искажений у аудируемого лица и риска необнаружения их при аудиторской проверке $r_н$. Возникает вопрос: какой из двух рисков лучше всего характеризует качество аудита с точки зрения потребителя (пользователя): $r_н$ или $r_а$? Этот вопрос подробно рассмотрен в работе[4], где приоритет отдан $r_н$; здесь же мы будем считать, что нельзя пренебречь ни одним из них. Но на сегодня в рамках какого-либо обследования деятельности АО оценить $r_н$ и $r_а$ все-таки чрезвычайно трудно.

Зато оценить такие сильно связанные с $r_н$ и $r_а$ факторы, как соблюдение аудиторской организацией законодательных и иных нормативных актов, стандартов аудиторской деятельности, правил независимости, этических кодексов и т. п., сравнительно просто. Поэтому и международные, и отечественные документы, в частности Федеральный закон «Об аудиторской деятельности»[5], провозглашают, что предметом ВККР является именно такое соблюдение.

Многие специалисты в аудите и в смежных областях давно осознали принципиальную ограниченность критерия соблюдения. Например, в книге А. Аренса и Дж. Лоббека прямо сказано, что «может случиться так, что ошибочное аудиторское заключение предоставлено и в том случае, когда аудитор следовал общепринятым стандартам аудита»[6]. Именно этой принципиальной ограниченностью, на наш взгляд, объясняется отмеченное Я. Соколовым в предисловии к книге Р. Адамса «Основы аудита»[7] обстоятельство, что на Западе суды до 70-х гг. прошлого века отклоняли иски к аудиторам, если те могли доказать, что они в своей работе придерживались аудиторских стандартов, а с 70-х гг. соблюдение стандартов было признано условием необходимым, но недостаточным. Специалисты осознали, но ничего лучшего предложить не могли.

Итак, качество аудиторской проверки с позиций самого адекватного критерия определяется величиной дополнительного стоимостного ущерба из-за отклонения реальной аудиторской проверки от идеальной (которое, грубо говоря, приводит к уменьшению ВВП с народнохозяйственных позиций или прибыли и т. п. с коммерческих позиций внешних пользователей аудиторской проверки, но эти позиции обычно близки, чего нельзя сказать о позициях аудируемого лица); чем меньше стоимостной ущерб, тем выше качество аудиторской проверки. Спускаясь с теоретических высот на грешную землю, приходится переходить к менее адекватным нестоимостным критериям — $r_н$ и $r_а$[8]. Но это все критерии качества потребителя аудиторской проверки, причем сейчас труднооцениваемые.

---

[4] *Гутцайт Е. М. Аудит и другие науки. М.: ВивидАрт, 2011. С. 338—339.*

[5] *Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ от 30.12.2008 (в ред. от 01.12.2014). Ст. 10, ч. 3.*

[6] *Аренс А., Лоббек Дж. Аудит / Пер с англ. М.: Финансы и статистика, 2003. С. 108.*

[7] *Адамс Р. Основы аудита / Пер. с англ. М.: Аудит, ЮНИТИ, 1995.*

[8] *Если учитывать еще вероятность дать отрицательное аудиторское заключение на достоверную бухгалтерскую отчетность, то такую вероятность надо снабдить малым весовым коэффициентом, а $r_н$ — большим (например, 5 и 95 % соответственно).*

Продолжая спуск к реальности, приходим к критерию качества производителя, под которым в настоящее время понимается соблюдение АО (или индивидуальным аудитором) законодательных и иных нормативных актов, стандартов аудиторской деятельности, правил независимости, этических кодексов и т. п.; таким образом, этот критерий векторный. Такой критерий соблюдения весьма удобен на практике. Другое дело, что при соблюдении всего вышеуказанного объем аудиторской выборки может оказаться заниженным, уровень существенности — значительно отличающимся от рационального и т. п.; но такие огрехи вполне могут быть, на наш взгляд, устранены в перспективе в рамках критерия соблюдения[9].

Таким образом, здесь были рассмотрены три вида критериев качества аудиторской проверки. Обозначим их как системные, промежуточные (в общем случае такие критерии могут иметь несколько уровней, тогда как в рассмотрении выше уровень был один) и рабочие. Описанная канва спуска от системного критерия через промежуточные к рабочему сохраняется в целом и для остальных аудиторских услуг (сопутствующие аудиту услуги и прочие услуги, разрешенные в деятельности АО и индивидуальных аудиторов).

Действительно, в сопутствующие аудиту услуги входят сейчас обзорные проверки, согласованные процедуры и компиляция финансовой информации. Основное место среди прочих услуг занимают консультационные, а укрупненный перечень прочих услуг приводится в федеральном законе[10]. В нем девять позиций, но если их детализировать, то число позиций будет измеряться, по-видимому, несколькими десятками. Анализ их показывает, что системные и рабочие критерии останутся теми же, что и в случае аудиторских проверок[11], а промежуточные будут варьироваться, отражая специфику услуги. Например для обзорной проверки (которая является по существу упрощенной аудиторской) это будут те же $r_н$ и $r_a$, для управленческого консультирования[12] — приращение управленческих знаний руководства экономического субъекта, для автоматизации бухгалтерского учета[13] — повышение достоверности, аналитичности, удобообозримости, скорости представления бухгалтерской отчетности.

Кстати, аналогичная картина имеет место и с качеством ВККР. Как и в случае качества аудиторских услуг здесь, отталкиваясь от цели ВККР, можно сконструировать адекватные критерии, но они окажутся нереализуемы на практике, и придется переходить к менее адекватным, но реализуемым. Основной адекватный критерий качества ВККР, по нашему мнению, — это повышение качества аудиторских услуг в результате ВККР, поскольку последний служит по преимуществу именно данной цели. Но как выяснилось ранее, качество аудиторских услуг (а следовательно, и его повышение) измерить на уровне достаточно адекватных критериев не получается, и приходится переходить к критерию соблюдения. Поэтому качество ВККР можно измерять через повышение степени соблюдения аудиторского законодательства, аудиторских стандартов, кодексов этики, правил независимости аудиторов и т. п., другими словами, через изменение критерия соблюдения.

Из всего сказанного вовсе не следует, что ввиду практичности критериев соблюдения надо напрочь забыть о системных и особенно промежуточных критериях качества

---

[9] *Например, если добавить в этот критерий соблюдение прогрессивных технологий работы. Тогда сюда войдет использование оптимальных (или близких к ним) объемов аудиторских выборок, применение рациональных уровней существенности (все это не охватывается аудиторскими стандартами) и т. п.*

[10] *Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ от 30.12.2008. Ст. 1, ч. 7.*

[11] *Отметим, что в рабочих критериях для прочих услуг сильно возрастает роль соблюдения прогрессивных методов работы, изрядно тесня значение соблюдения аудиторских стандартов и пр.*

[12] *Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ от 30.12.2008. Ст. 1, ч. 7, п. 4.*

[13] *Там же, ст. 1, ч. 7, п. 9.*

аудиторских услуг. Наоборот. Если удастся наладить в каких-то случаях простую и достоверную оценку некоторого промежуточного критерия, то его естественно будет перевести в рабочие. В роли примера приведем здесь значения $r_н$ и $r_а$, которые в принципе уже сегодня можно получать на базе метода экспертных оценок, речь о котором пойдет ниже.

И еще одна заключительная ремарка к данному разделу. Конечно, на основании вышеизложенного можно дать такое определение. Качество аудиторских услуг — это способность их обеспечить надлежащий уровень системного критерия функционирования потребляющей их экономической системы[14]. Однако оно не будет обладать желательной для дефиниций автономией: к нему придется «приклеить» рассуждения типа приведенных выше.

## МЕРЫ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА РЫНКЕ АУДИТОРСКИХ УСЛУГ И ИХ АНАЛИЗ

В первую очередь речь пойдет о мерах воздействия в узком смысле слова, т. е. о МДВ. Под мерами воздействия в широком смысле слова мы будем понимать совокупность мер дисциплинарного и недисциплинарного воздействия. К последним относятся обучение, повышение квалификации, обмен опытом, а также та часть ВККР аудиторских организаций и аудиторов, которая связана не с МДВ, а с повышением квалификации аудиторов. У МДВ влияние на качество аудиторских услуг значительно больше, чем у мер недисциплинарного воздействия — особенно это относится к Росфиннадзору. Впрочем, как будет ясно из следующего раздела статьи, методика по оценке влияния МДВ на качество аудиторских услуг оказывается вполне пригодной для аналогичной оценки в случае мер недисциплинарного воздействия, а также в случае мер воздействия в расширенном смысле слова.

Меры дисциплинарного воздействия со стороны СРО аудиторов на аудиторские организации (а также на наемных аудиторов и индивидуальных аудиторов) включают в себя:

— предписание, обязывающее устранить выявленные в результате проведения ВККР нарушения;
— предупреждение в письменной форме о недопустимости нарушений;
— штраф;
— приостановление членства в СРО аудиторов не более чем на 180 дней;
— исключение из членов СРО аудиторов[15].

Первые три меры можно отнести к слабому воздействию, четвертую — к среднему и пятую — к сильному.

В случае Росфиннадзора из возможных МДВ законодательно исключены штрафы, а вместо приостановления членства в СРО и исключения из нее действовали обязательные для исполнения аналогичные предписания в адрес соответствующей СРО по отношению к нарушителю (что, по нашему мнению, практически одно и то же). Но начиная с декабря 2014 г. Росфиннадзор вместо предписания об исключении из СРО аудиторов может согласно ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ст. 20, ч. 6, п. 4–5) требовать исключения АО из реестра аудиторов и аудиторских организаций, что означает более сильную МДВ, поскольку блокирует возможность перехода нарушителя в другую СРО. (Все перечисленные МДВ относятся к сфере «кнута». В части «пряника» сколько-нибудь действенные меры в аудите в силу его специфики отсутствуют,

---

[14] *Аналогично будет выглядеть и определение качества аудита: только слово «их» заменяется на «его».*
[15] *Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ от 30.12.2008. Ст. 20, ч. 1.*

что помимо всего прочего приводит к некоторому увеличению гонораров за аудиторские услуги[16].)

Прежде всего возникает вопрос, насколько часто по результатам ВККР применяются МДВ. Статистическая обработка и анализ материалов Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Минфина России[17] позволяют дать ответ на этот вопрос. Действительно, по этим материалам можно составить табл. 1.

*Таблица 1*

**Проверки аудиторских организаций в 2010–2014 гг.**

| | АПР | ИПАР | МоАП | РКА | ААС | Всего по СРО | РФН | Все СРО и РФН |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Количество проверок, ед. | 1353 | 467 | 1783 | 875 | 767 | 5537 | 701 | 6238 |
| Количество проверок, по которым приняты МДВ, ед. | 12 | 131 | 43 | 45 | 18 | 249 | 584 | 833 |
| Доля таких проверок, % | 0,9 | 28,0 | 2,4 | 5,1 | 2,3 | 4,5 | 83,3 | x |

*Примечание: АПР — Аудиторская палата России, ИПАР — Институт профессиональных аудиторов России, МоАП — Московская аудиторская палата, РКА — Российская коллегия аудиторов, ААС — Аудиторская ассоциация «Содружество», РФН — Росфиннадзор.*
*Источник: составлено авторами по данным Минфина России.*

Здесь для упрощения картины мы не приводим данные по аудиторам, поскольку ситуацию на РАУ почти целиком определяют именно АО. Видно, что единой стратегии в отношении частоты применения МДВ у всех пяти СРО аудиторов нет; во всяком случае, ИПАР по этой частоте резко отличается от остальных четырех. Но гораздо показательнее сравнение доли проверок АО, заканчивающихся МДВ, у СРО аудиторов и у Росфиннадзора: у последнего она гораздо выше, составляя за 2010–2014 гг. 83,3 % против 4,5 % в среднем у СРО аудиторов (и даже против 28,0 % у ИПАР)[18].

Теперь о статистической обработке и анализе статистических материалов Минфина России[19] в отношении спектра МДВ, принятых СРО аудиторов и Росфиннадзором в 2011–2014 гг.[20] В табл. 2 приведены данные по различным МДВ, принятым СРО аудиторов и Росфиннадзором по отношению к АО. Обозначения АПР, ИПАР, МоАП, РКА, ААС, РФН и АО имеют тот же смысл, что и в табл. 1. Несколько игривая терминология «относительно лояльные меры воздействия» позаимствована нами из статьи Е. В. Аноховой[21], где она охватывает предписания и предупреждения; здесь же этот термин включает в себя и штрафы со стороны СРО аудиторов, поскольку в нашей стране в целом и в аудите в частности они обычно чрезвычайно малы (РФН, как упоминалось, штрафовать не вправе.)

---

[16] *Например, если бы бонусы за призовые места у спортсменов отсутствовали, это привело бы к некоторому увеличению их доходов регулярного характера.*

[17] *Основные показатели деятельности по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов в 2014 г. / Официальный сайт Минфина России (http://www.minfin.ru/ru/perfomance/audit/audit_stat/MainIndex_monitoring/); Сведения о саморегулируемых организациях аудиторов (по отчетам за 2010 г.) / Минфин России.*

[18] *Надо оговориться, что Росфиннадзор не осуществлял внешний контроль качества аудита в 2010, 2011 и в значительной мере в 2012 гг.; впрочем, это не меняет общей картины.*

[19] *Основные показатели деятельности по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов в 2014 году.*

[20] *Для 2010 г. исходные данные, по-видимому, отсутствуют. Это неприятно, но не смертельно: основную информацию несут доли различных МДВ в общей их совокупности, а не количественные значения этих мер в абсолютном выражении.*

[21] *Анохова Е. В. Стандартизация внешнего контроля качества аудита в России // Аудитор. 2013. № 8. С. 28.*

*Таблица 2*

**Распределение мер дисциплинарного воздействия, принятых СРО и Росфиннадзором в отношении аудиторских организаций в 2011–2014 гг.**

| Характеристика мер | СРО аудиторов | | | | | | Росфиннадзор |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | АПР | ИПАР | МоАП | РКА | ААС | Всего по пяти СРО | |
| Относительно лояльные, % | 89,1 | 63,4 | 85,6 | 65,6 | 73,6 | 80,1 | 90,0 |
| Приостановление членства, % | 1,8 | 23,8 | 8,8 | 22,7 | 11,8 | 10,8 | 6,9 |
| Исключение из членов СРО, % | 9,1 | 12,8 | 5,6 | 11,7 | 14,6 | 9,1 | 3,1 |

*Источник: составлено авторами по данным Минфина России.*

Из табл. 2 видно, что у всех пяти СРО аудиторов преобладают относительно лояльные МДВ, причем по порядку результатов они не очень различаются. А сравнение долей различных МДВ Росфиннадзора и СРО аудиторов показывает, что первый ведет себя здесь даже немного либеральнее: все-таки относительно лояльные меры у него составляют 90,0 % против 80,1 % у СРО аудиторов, а исключение из членства — 3,1 % против 9,1 %. Напомним — ранее при анализе табл. 1 было показано, что в отношении доли проверок, по которым приняты меры воздействия, положение радикально отличается: там СРО ведут себя гораздо либеральнее.

Приведенные данные позволяют сформулировать предположение (которое, на наш взгляд, нуждается в тщательной проработке) о целесообразности ужесточения регулирования РАУ со стороны Росфиннадзора за счет увеличения доли мер по приостановлению членства в СРО и исключению из него. Во-первых, сказав «а» в отношении доли проверок, по которым приняты МДВ, логично сказать «б» в отношении спектра самих этих мер. Во-вторых, если уж СРО аудиторов, которых сама жизнь толкает к либеральному поведению в ВККР по всем линиям, дают сравнительно большие цифры по приостановлению и исключению (10,8 % и 9,1 % соответственно — см. табл. 2), то для государственного регулятора это тем более оправданно. В третьих (и это главное), Росфиннадзор контролирует не любые АО, а только основные — те, которые проводят аудит общественно значимых экономических субъектов (ОЗЭС, т. е. таких, которые перечислены в ФЗ «Об аудиторской деятельности»[22]; такие АО должны в интересах народного хозяйства работать особенно качественно — а значит, проверяться при ВККР особенно тщательно.

А вот переходить к моделям саморегулирования, типичным для стран с развитой рыночной экономикой (когда непосредственного государственного контроля и надзора за профессиональной деятельностью отдельных АО нет — только за профессиональными объединениями: эффективно ли организована ими система ВККР[23]), по нашему мнению, пока преждевременно, и приведенные выше данные это подтверждают. В первую очередь имеются в виду данные по чрезвычайно низкой доле проверок у СРО аудиторов, сопровождающихся принятием МДВ, в условиях гораздо более высокой доли у Росфиннадзора (значит, обычно такие меры нужны). Объяснение такой низкой доли лежит на поверхности и часто отмечается в литературе. В частности, согласно замечанию Ю. Колосовской[24], и СРО и АО заинтересованы в «приглаженных» документах об итогах проверки. А Л. З. Шнейдман отмечает, что меры ответственности, которые накладывают

[22] *Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ от 30.12.2008. Ст. 5, ч. 3.*

[23] *Анохова Е. В. Новые сюрпризы 307-ФЗ: внешний контроль качества работы аудиторских организаций // Аудит. 2011. № 12. С. 14.*

[24] *Колосовская Ю. Контроль качества пройден на троечку.... Только узнать об этом сложно // Аудит сегодня. 2008. № 10. С. 17.*

СРО аудиторов и Росфиннадзор, не такие серьезные по сравнению с теми мерами ответственности, которые существуют в других юрисдикциях[25]. В защиту тезиса о преждевременности смены модели саморегулирования аудита в нашей стране добавим, что Росфиннадзор проверяет те АО, которые аудируют ОЗЭС, составляющие финансово-экономический скелет страны.

Если сравнивать ВККР со стороны СРО аудиторов и Росфиннадзора, то исходя из приведенных данных надо, по-видимому, согласиться с К. В. Алтуховым, который отмечал, говоря о Росфиннадзоре, что «... у СРО появился новый конкурент. Более квалифицированный, быстро развивающийся и более принципиальный, чем собственный контроль качества»[26]. Но, пожалуй, самый сильный упрек в адрес ВККР аудиторов содержится в статье Г. Н. Неверова и Н. В. Вахитовой: «У многих руководителей аудиторских фирм сложился совершенно рационалистический подход к контролю качества — тот контролер хорош, который меньше спрашивает и меньше требует. Идеальный контролер при таком подходе — это тот контролер, который вообще не отягощает своим визитом проверяемую компанию и проставляет наивысшую оценку без единого вопроса»[27]. Такая ситуация несколько напоминает черный аудит и по аналогии может быть названа черным ВККР. Приведенные выше данные показывают, что для Росфиннадзора эта ситуация нехарактерна, а анализ — что у него нет сильных побудительных мотивов к ее реализации на практике: он в отличие от СРО аудиторов независимый и незаинтересованный контролер.

Есть одно предложение, которое относится к содержанию статистических данных по аудиторской деятельности. Там многие показатели (например, количество различных МДВ) относятся к АО и к аудиторам (индивидуальным и наемным вместе). Логичнее было бы давать цифры в отдельности по АО, индивидуальным аудиторам и наемным аудиторам, с тем чтобы при анализе исследователь мог проводить любые группировки, какие сочтет полезными.

Вопрос, как использовать полученные статистические результаты в основной задаче данной работы — оценке влияния мер дисциплинарного воздействия, принимаемых СРО и Росфиннадзором в отношении АО, на качество аудиторских услуг, будет рассмотрен в следующем разделе. Затронем теперь международный опыт в вопросах МДВ — в первую очередь на примере стран с развитой рыночной экономикой. Впрочем, одно такое рассмотрение уже было осуществлено выше, когда отмечалось, что государственные органы за рубежом — в отличие от Росфиннадзора — обычно не проводят ВККР отдельных АО, а имеют дело лишь с их профессиональными объединениями; там же был сделан и обоснован вывод о том, что в этом плане переход на западную модель саморегулирования в России пока преждевременен.

В 8-й Директиве ЕС дано определение общественно значимых организаций (ОЗО) и сказано, что члены ЕС могут расширять их круг[28]. В нашей работе аналогом их являются общественно значимые экономические субъекты (ОЗЭС), но их круг задается не дефиницией, а ссылкой на ФЗ «Об аудиторской деятельности»[29]. По нашему мнению, при очередной его модернизации хорошо бы дать в нем дефиницию этого понятия (и прописать — для

---

[25] *Директор департамента аудита и бухучета Минфина РФ Шнейдман Л. З. рассказал о внесенных изменениях в закон об аудиторской деятельности // Аудит. 2015. № 2. С. 7.*

[26] *В гостях у редакции Алтухов Кирилл Витальевич // Аудит. 2014. № 12. С. 33.*

[27] *Неверов Г. Н., Вахитова Н. В. Московская аудиторская палата как помощник в построении эффективной системы контроля качества, или Стоит ли бояться прихода внешних контролеров из Московской аудиторской палаты // Аудит. 2012. № 10. С. 23.*

[28] *Басов Д. К. Надзор за аудиторами и аудиторскими организациями в Европейском союзе // Аудитор. 2013. № 12. С. 17.*

[29] *Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ. Ст. 5, ч. 3.*

большей оперативности — право уполномоченного федерального органа расширять круг ОЗЭС); не столь важно, как эти организации будут называться.

Каждое государство — член ЕС должно назначить компетентный орган, ответственный за надзор над АО, проводящими обязательный аудит ОЗО; он должен быть независимым от этих АО. Этот компетентный орган может применять в отношении юридического лица административные денежные санкции в размере 10 % всего годового оборота в предшествующем году[30]. И указанная независимость компетентного органа, и право его на денежные санкции, и возможная зависимость их величины от годового оборота в предшествующем году (а не обязательная их одинаковость для всех контролируемых объектов — что типично для отечественных штрафных санкций вообще) полезны, по нашему мнению, в современных российских условиях.

## ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ МЕР ДИСЦИПЛИНАРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КАЧЕСТВО АУДИТОРСКИХ УСЛУГ

Можно оценивать влияние МДВ на качество любой отдельной аудиторской услуги — такая постановка задачи вполне корректна и логична. Но иногда требуется оценить влияние МДВ на качество группы таких услуг или даже на все аудиторские услуги сразу. Например, при подготовке нового проекта закона об аудиторской деятельности, при разработке рекомендаций по изменению МДВ, при сравнении эффективности их и штрафных санкций за некачественные аудиторские услуги по решению суда и т. д. Желательно, чтобы все такие оценки реализовывались на базе единого методического аппарата.

В постановочном плане такие задачи относятся к общей теории эффективности как одни из задач оценки эффекта (здесь это изменение качества аудиторских услуг) от некоторого мероприятия — в нашем случае от внедрения МДВ или их изменения. Если затраты и эффект от мероприятия по годам в стоимостном выражении известны, то в этой теории выведены соотношения, позволяющие сделать вывод о том, эффективно ли мероприятие, и выбрать из многих вариантов его реализации наилучший. Они приведены не только в экономической литературе, но и в нормативных документах[31] (там, правда, речь идет об инвестиционных проектах, но, на наш взгляд, они являются частным случаем хозяйственных мероприятий). К сожалению, стоимостной эффект от изменения качества аудиторских услуг рассчитать в настоящее время нереально (да и нестоимостной эффект от такого изменения формализованными методами тоже); поэтому приходится отказаться здесь от «услуг» этой теории и искать другие пути.

С первого взгляда можно попытаться сравнить качество аудиторских услуг до и после внедрения МДВ и рассматривать его изменение как результат применения этих мер. Но это была бы грубая методологическая ошибка. За прошедшие годы произошли многие изменения как в макроэкономике, так и в аудите, которые оказали на качество аудиторских услуг не меньшее влияние, чем МДВ: сильный рост ВВП и его последующее замедление, совершенствование аудиторского законодательства, изменение квалификации аудиторов и т. п. Пренебречь этими факторами можно было бы только в том случае, если бы их суммарное влияние на качество аудиторских услуг было гораздо меньше, нежели влияние МДВ, но это явно не так (ситуация, типичная для экономических проблем вообще).

Фиксировать же все остальные факторы, кроме МДВ, нет никакой возможности. Такой путь (фиксация всех факторов за исключением исследуемого) часто работает в технике,

---

[30] *Басов Д. К. Надзор за аудиторами и аудиторскими организациями в Европейском союзе. С. 20–21.*

[31] *Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая ред.). Утв. Министерством экономики РФ, Министерством финансов РФ, Государственным комитетом РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике № ВК 477 от 21 июня 1999 г. М.: Экономика, 2000. 421 с.*

естественных науках и пр., однако чрезвычайно редко — в экономике. Но если в реальности нельзя фиксировать все факторы, кроме МДВ, то мысленно сделать это вполне возможно, и здесь имеется хороший инструмент в лице метода экспертных оценок (МЭО).

Этот метод является одним из приближенных методов оценки разнообразных величин, применяемых при решении тех вопросов науки и практики, в которых использование точных методов невозможно, затруднительно или экономически не оправданно. Суть его заключается в формировании группы экспертов — специалистов по исследуемому вопросу, проведении их опроса и в выводе на базе индивидуальных оценок экспертов некоторой результирующей оценки группы. За последнее время МЭО получил широкое распространение в медицине, экономике, социологии и т. д. Применительно к аудиту с описанием достоинств и недостатков МЭО, анализом различных вопросов его использования, рекомендациями по его применению в аудите и условным числовым примером он изложен в статье «Профессиональное суждение аудитора и метод экспертных оценок»[32]. Там же показано, что для решения различных аудиторских задач больше всего подходит такая его разновидность, как процедура Дельфи.

В первом туре этой процедуры каждый эксперт дает свою численную оценку рассматриваемой величины, организатор экспертизы (в сложных случаях аналитическая группа) подсчитывает среднее значение оценки, а возможно, и некоторые другие числа. Далее он просит экспертов, давших крайние оценки, письменно обосновать свое мнение, которое без указания фамилий, но вместе с подсчитанными величинами он представляет на второй тур (анонимность оценок имеет место и для других экспертов). Оценки второго тура обрабатываются аналогично (но без подобной просьбы к экспертам, давшим крайние оценки) и т. д. до достижения достаточного, по мнению организатора процедуры, согласия между оценками экспертов; обычно для этого хватает четырех туров[33]. Наличие интернета сильно снижает громоздкость процедуры Дельфи. Организатор ее составляет большей частью одинаковые для всех экспертов материалы и рассылает их по электронным адресам, при этом резко уменьшается общее время проведения процедуры.

Процедуру Дельфи можно применять, оценивая градациями степень влияния МДВ на качество аудиторских услуг (например, очень низкая, низкая, средняя, высокая, очень высокая). Экспертам так будет, пожалуй, легче. Но для принятия по результатам исследований будущих управленческих решений целесообразнее, на наш взгляд, ввести балльную систему оценок степени влияния. Например, десятибалльную, когда нуль означает отсутствие какого бы то ни было влияния, а десять — влияние, неизмеримо превосходящее суммарное влияние остальных факторов[34].

Важную роль в подготовке экспертизы здесь играет пояснительная записка экспертам. Она должна быть краткой (с возможной отсылкой к литературе для заинтересовавшихся экспертов), но как минимум два вопроса в ней целесообразно затронуть. Первый касается критериев качества аудиторских услуг, причем основную роль здесь играет замечание, что эксперт может использовать как свое представление об этом качестве, так и представление из литературы (например, из первого раздела настоящей работы). Второй вопрос связан с балльной системой оценки влияния МДВ на качество аудиторских услуг и выражается преимущественно в пояснении того, что означает максимально возможный балл — в соответствии со сказанным выше.

---

[32] *Гутцайт Е. М. Профессиональное суждение аудитора и метод экспертных оценок // Аудит. 2015. № 12. С. 24–27.*

[33] *Там же. С. 25.*

[34] *Теоретически следует допустить и отрицательные баллы, когда применение МДВ ухудшает качество аудиторских услуг, так что диапазон степени влияния простирается от минус десяти до плюс десяти. На практике, конечно, следует ожидать положительные баллы.*

На практике экспертиза очень редко организуется для ответа на простой «одиночный» вопрос, а чаще всего охватывает комплекс взаимосвязанных вопросов[35]. В нашем случае этот комплекс может включать оценку степени влияния МДВ на качество аудиторских услуг для всех СРО аудиторов; только для их АО и индивидуальных аудиторов; только для их АО; для Росфиннадзора; для отсутствия МДВ; для гипотетического случая, если доля проверок ВККР, заканчивающихся МДВ, станет у СРО аудиторов такой же, как у Росфиннадзора (см. второй раздел статьи); для случая, когда спектры МДВ у Росфиннадзора и СРО одинаковы (причем здесь возможно несколько ситуаций); для различных вариантов повышения квалификации аудиторов, их подготовки и проведения экзаменов; для раздельной оценки влияния МДВ на качество аудиторских проверок и качество иных аудиторских услуг (можно ожидать, что в первом случае степень влияния будет выше, поскольку здесь гораздо сильнее работает «конфликт интересов») и т. д.

## МЕТОД ЭКСПЕРТНЫХ ОЦЕНОК В ДРУГИХ АУДИТОРСКИХ ЗАДАЧАХ

Выше был описан (с примером) один класс задач в аудите, в которых полезно применять МЭО, — это задачи оценки эффекта от различных мероприятий в аудите. Другой класс таких задач — задачи, которые в настоящее время решаются на основе профессионального суждения (ПС) одного аудитора, но которые по различным причинам целесообразнее решать с привлечением МЭО, например определение объема аудиторской выборки. Если в аудиторской группе оказалось несколько человек, имеющих опыт применения выборочного метода в аудите, то определение объема различных аудиторских выборок в рамках одной аудиторской проверки можно реализовать не как решение одного человека, а как результат интегрирования ПС нескольких.

Третий класс таких задач относится к аудиторской статистике. Многие важные показатели, характеризующие аудиторскую деятельность, в настоящее время не разрабатываются отечественной статистикой[36], и этот недостаток в некоторой мере может быть нивелирован с помощью МЭО. Например, средний гонорар за одну аудиторскую услугу, средний гонорар за одну сопутствующую аудиту услугу[37] и т. п. Средние цены на различные аудиторские услуги иногда приводятся в аудиторской литературе[38], но они основываются фактически на ПС одного специалиста, а надежнее было бы получать их с помощью сочетания ПС аудитора с МЭО.

Четвертый класс таких аудиторских задач связан с различными вопросами прогнозирования в аудите — как с прогнозом значений разнообразных аудиторских показателей (обычно в недалеком будущем), так и с прогнозированием сроков наступления интересующих экономическую общественность событий. И здесь сочетание ПС специалиста с МЭО даст, как правило, более точные результаты, чем классическое применение ПС аудитора.

Таким образом, МЭО в аудите можно рассматривать как обобщение ПС аудитора на случай, когда число экспертов может быть больше единицы; с другой стороны, можно сказать, что ПС аудитора является частным случаем МЭО в аудите, когда эксперт всего один. Конечно, задачи всех четырех перечисленных классов, и в частности задачу оценки влияния МДВ на качество аудиторских услуг, можно решать и на основе ПС единственного

---

[35] *Гутцайт Е. М. Профессиональное суждение аудитора и метод экспертных оценок. С. 25.*

[36] *См.: Гутцайт Е. М., Яковлев И. А. Некоторые вопросы совершенствования аудиторской статистики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 2. С. 74–76.*

[37] *А средний гонорар за одну аудиторскую проверку на основе имеющихся статистических данных вычислить сейчас можно — см. напр.: Гутцайт Е. М. Методы анализа современного рынка аудиторских услуг // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 2. С. 64.*

[38] *См., напр.: Гутцайт Е. М. Аудит и другие науки. С. 124–127.*

специалиста. Но решение на базе сочетания ПС аудитора с МЭО будет обладать меньшей субъективностью, более высоким доверием со стороны экономической общественности и обычно значительно большей точностью. Особенно хорошо подходит для решения всех четырех рассмотренных классов задач описанная выше процедура Дельфи. Наверное, есть в аудите и другие классы задач, решаемых как с ее помощью, так и с помощью других процедур МЭО. Более подробное исследование задач, которые целесообразно решать на основе МЭО, является предметом отдельного специального исследования, которое будет обладать, на наш взгляд, высокой актуальностью для теории и практики аудита.

### *Библиография*


1. Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ от 30.12.2008 (в ред. от 01.12.2014).
2. Адамс Р. Основы аудита. М.: Аудит, ЮНИТИ, 1995.
3. Азгальдов Г. Г. Потребительная стоимость и ее измерение. М.: Экономика, 1971.
4. Анохова Е. В. Стандартизация внешнего контроля качества аудита в России // Аудитор. 2013. № 8.
5. Анохова Е. В. Новые сюрпризы 307-ФЗ: внешний контроль качества работы аудиторских организаций // Аудит. 2011. № 12.
6. Аренс А., Лоббек Дж. Аудит / Пер с англ. М.: Финансы и статистика, 2003.
7. Басов Д. К. Надзор за аудиторами и аудиторскими организациями в Европейском союзе // Аудитор. 2013. № 12.
8. В гостях у редакции Алтухов Кирилл Витальевич // Аудит. 2014. № 12.
9. Гутцайт Е. М. Аудит и другие науки. М.: ВивидАрт, 2011.
10. Гутцайт Е. М. Профессиональное суждение аудитора и метод экспертных оценок // Аудит. 2015. № 12.
11. Гутцайт Е. М., Яковлев И. А. Некоторые вопросы совершенствования аудиторской статистики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 2.
12. Гутцайт Е. М. Методы анализа современного рынка аудиторских услуг // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 2.
13. Директор департамента аудита и бухучета Минфина России Шнейдман Л. З. рассказал о внесенных изменениях в закон об аудиторской деятельности // Аудит. 2015. № 2.
14. Колосовская Ю. Контроль качества пройден на троечку... Только узнать об этом сложно // Аудит сегодня. 2008. № 10.
15. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция). Утверждены Министерством экономики РФ, Министерством финансов РФ, Государственным комитетом РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике № ВК 477 от 21 июня 1999 г. М.: Экономика, 2000.
16. Неверов Г. Н., Вахитова Н. В. Московская аудиторская палата как помощник в построении эффективной системы контроля качества, или Стоит ли бояться прихода внешних контролеров из Московской аудиторской палаты // Аудит. 2012. № 10.
17. Сведения о саморегулируемых организациях аудиторов (по отчетам за 2010 г.) / Минфин России.
18. Основные показатели деятельности по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов в 2014 году [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/perfomance/audit/audit_stat/MainIndex_monitoring/.

УДК 336.02

***Ключевые слова**:*
*налогообложение доходов,*
*доверительное управление, учет расходов,*
*учредитель управления, выгодоприобретатель,*
*налог на доходы физических лиц,*
*налог на прибыль организаций*

***В. В. Громов**, к. э. н.,*
*ст. науч. сотр. научного направления*
*«Макроэкономика и финансы»*
*Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара*
*(e-mail: Gromov@iep.ru)*

# Доверительное управление имуществом: признание расходов на выплаты управляющему

***При наличии многих факторов, влияющих на состояние инвестиционного и делового климата, одним из важнейших является налогообложение, которое для участников рынка нередко играет ключевую роль при принятии экономических решений. При этом условия налогообложения не сводятся лишь к размеру налоговой ставки, которая на фоне плоской шкалы не имеет порой столь принципиального значения, как определенность налогового законодательства, удобство его применения и понятный, справедливый механизм расчета налога.***

Эти вопросы приобретают особую актуальность в рамках доверительного управления имуществом, которое представляет собой не только способ наилучшего использования имущества, но и фактор привлечения инвестиций, поддержка которых в настоящее время является одной из первоочередных задач государственной политики[1].

Вместе с тем при наличии правовых основ для вступления экономических субъектов в отношения по поводу доверительного управления, установленных в главе 53 ГК РФ, нормы налогового законодательства в части налогообложения доходов, получаемых в результате такого управления, остаются недостаточно развитыми. Их отличает несистемный характер и небольшая глубина проработки, порождающая для налогоплательщиков совокупность проблем и налоговых рисков; имеются законодательные пробелы, из-за наличия которых остаются без регулирования отдельные конструкции договоров доверительного управления. В первую очередь это касается расходов на осуществление договора доверительного управления, или, иными словами, выплаты доверительному управляющему.

---

[1] *Распоряжение Правительства РФ от 19 июня 2013 г. № 1012-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») “Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации”».*

## ПОНЯТИЕ И ВИДЫ РАСХОДОВ НА ВЫПЛАТЫ ДОВЕРИТЕЛЬНОМУ УПРАВЛЯЮЩЕМУ

Расходы на выплаты доверительному управляющему отличаются от иных расходов тем, что связаны не с операциями, совершаемыми управляющим в рамках доверительного управления, а с финансовым обеспечением самого процесса управления, что предопределяет их особую значимость в системе договорных отношений налогоплательщика и лица, которому передано в управление имущество. Данные расходы могут быть разделены на виды по цели осуществления, источнику оплаты и лицу, на которое ложится бремя по их оплате.

По цели осуществления расходы делятся на вознаграждение управляющему и компенсацию (возмещение) расходов управляющего, которые он произвел при выполнении своих обязанностей по договору с налогоплательщиком. Эти суммы вознаграждения и возмещения являются расходами для лица, которое их оплачивает, потому что снижают для него конечный финансовый результат от операций, совершенных в рамках доверительного управления. Соответственно для управляющего эти суммы выступают в качестве поступлений за оказываемые услуги по доверительному управлению.

По источнику оплаты выделяют расходы, оплачиваемые:

- из доходов от доверительного управления; в этом случае выплаты прямо зависят от результатов управления, что повышает заинтересованность управляющего в достижении наилучших результатов своей деятельности;
- из иных, собственных источников учредителя управления; здесь выплаты не зависят от результатов управления и могут быть обусловлены финансированием текущей деятельности управляющего (например, выплаты производятся с банковского счета учредителя управления).

Кроме того, расходы можно разделить на оплачиваемые учредителем управления и оплачиваемые выгодоприобретателем — третьим лицом, определенным в условиях договора учредителем управления. И хотя третье лицо только получает по договору доходы, бремя расходов оно может нести в той степени, в какой уменьшается его экономическая выгода в связи с выплатами управляющему из финансового результата доверительного управления. Для учредителя управления расходы могут быть связаны как с уменьшением получаемых по договору доходов, так и с оплатой деятельности управляющего из средств, не связанных с результатами управления. То есть плательщиком расходов фактически становится тот, кто теряет часть своего имущества в связи с выплатой. Из его средств производится выплата, и если получателем доходов является не учредитель управления, а другое лицо, то на это лицо и ложится бремя по оплате расходов.

Приведенные характеристики расходов на выплаты управляющему должны приниматься во внимание при определении налоговой базы по доходам от доверительного управления, и в первую очередь это зависит от конструкции договора. Когда речь идет о договоре, согласно которому учредитель управления является выгодоприобретателем, т. е. получает весь доход от доверительного управления, значение условий осуществления выплат не имеет существенного значения, поскольку определяется только одна налоговая база. В свою очередь при более сложных условиях, предусматривающих ситуации, когда учредитель управления не является выгодоприобретателем или получает установленную договором долю дохода, требуется отдельное налоговое регулирование.

## ПРИЗНАНИЕ РАСХОДОВ У НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА — ФИЗИЧЕСКОГО ЛИЦА

Порядок признания расходов на выплаты управляющему в гл. 23 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ, Кодекс) имеет пробелы, и в нем нет системности. Правовые основания и механизм учета данных расходов в налоговой базе физического лица предусмотрены исключительно в отношении финансовых инструментов в ст. 214.1

НК РФ, и там они представляют собой составную часть режима налогообложения доходов, получаемых через профессиональных участников рынка ценных бумаг.

В то же время для доверительного управления любым иным имуществом порядок признания тех же самых расходов никак не закреплен: в указанной главе Кодекса нет правовых оснований для вычета рассматриваемых расходов, отсутствует и механизм их учета при наличии иного, чем учредитель управления, лица, имеющего право на доход от доверительного управления. Отсюда следует неопределенность в том, что для получателя дохода является объектом обложения налогом на доходы физических лиц: полная сумма дохода от доверительного управления или сумма дохода, уменьшенная на величину расходов, осуществленных на выплаты управляющему. В связи с этим правомерность учета в налоговой базе данных расходов вызывает у налогоплательщиков вопросы. При этом Кодекс не раскрывает понятие доходов по договору доверительного управления имуществом и не содержит порядок его определения в целях налогообложения. В этой ситуации, по мнению Минфина России, налогообложению подлежит чистый доход налогоплательщика, т. е. уменьшенный на расходы управляющего, связанные с ведением им деятельности по доверительному управлению, содержанию и эксплуатации объекта доверительного управления, включая выплаченное ему вознаграждение[2]. Аналогичной позиции придерживается и УФНС России по г. Москве, отмечая, что доход от доверительного управления определяется за вычетом сумм вознаграждения управляющего и возмещения ему расходов, произведенных им при доверительном управлении[3]. Эти расходы доверительный управляющий учитывает при определении налогооблагаемого дохода учредителя управления — физического лица.

Вместе с тем названные письма не имеют силы нормативного акта, и, кроме того, в них рассматриваются ситуации, где доход получает только учредитель управления. Следовательно, проблема остается, и к ней добавляется еще более важный вопрос о том, как должны учитываться те же самые расходы при условии, что доход по условиям договора перечисляется управляющим другому лицу, а не учредителю управления или выплачивается одновременно нескольким лицам, одним из которых также может быть учредитель управления.

Если обратиться к действующему порядку учета расходов на выплаты управляющему при доверительном управлении финансовыми инструментами, то можно отметить наличие правовых оснований для их учета. Расходы учитываются в соответствии с перечнем, который содержится в п. 10 ст. 214.1 НК РФ. Расходы в виде сумм оплаты услуг, оказываемых профессиональными участниками рынка ценных бумаг, а также расходы, возмещаемые профессиональным участникам рынка ценных бумаг, поименованы в данном перечне как самостоятельные виды расходов в подп. 3 и подп. 6 соответственно. К расходам, связанным с оплатой услуг, относятся суммы, выплачиваемые управляющему в качестве вознаграждения, а также суммы комиссий, установленных доверительным управляющим: за ведение счета клиента, за ускоренный вывод денежных средств, за выдачу дубликатов отчетов, обработку документов сторонних брокеров, подтверждающих затраты на приобретение ценных бумаг, и иные аналогичные расходы[4]. Профессиональный участник рынка ценных бумаг вправе оказывать услуги доверительного управления в рамках договора с клиентом, поэтому нормы ст. 214.1 НК РФ о расходах прямо относятся к данной сфере налоговых отношений, формируя правовой механизм учета компенсаций и вознаграждений доверительному управляющему при определении налоговой базы по доходам выгодоприобретателя (учредителя управления).

---

[2] *Письмо Минфина РФ от 31 мая 2007 г. № 03-04-05-01/168.*

[3] *Письмо УФНС России по г. Москве от 16 июля 2009 г. № 20-14/4/073539@.*

[4] *Письмо Минфина РФ от 10 октября 2011 г. № 03-04-06/4-260.*

Если по условиям договора выгодоприобретателем является не учредитель управления, а иное, указанное им лицо, то согласно п. 17 ст. 214.1 НК РФ расходы по договору уменьшают налоговую базу выгодоприобретателя, независимо от того, кто в действительности оплатил расходы. Правом их признания наделяется лицо, которое получило доход, и участие этого лица в оплате расходов не является обязательным условием для уменьшения доходов на их сумму. Иными словами, расходы «следуют» за доходами и всегда признаются на уровне бенефициара, в целях обеспечения единства учета доходов и расходов в одной налоговой базе одного и того же лица.

Применение данного подхода логично в ситуации, когда деятельность управляющего оплачивается только из доходов от доверительного управления. В данном случае происходит уменьшение экономической выгоды лица, являющегося выгодоприобретателем, которое в конечном итоге оплачивает расходы на выплаты управляющему из денежных средств, получаемых им согласно договору. При этом по российскому законодательству он же является плательщиком налога, в связи с чем получает право признать суммы выплат в качестве расходов.

Вместе с тем целесообразность применения именно такого подхода не является очевидной. Его недостатки ярко проявляются тогда, когда учредитель управления производит выплаты управляющему из собственного имущества (не только из доходов от доверительного управления), но при этом доходы получает не он, а третье лицо. Поскольку расходы не разделяются по источнику их оплаты, третье лицо, назначенное выгодоприобретателем, имеет возможность заплатить налог с меньшей суммы доходов, чем с той, которую он в действительности получает. Иными словами, расходы, которые были оплачены имуществом учредителя управления, в рамках действующих правил могут уменьшать налоговую базу третьего лица. При этом реальные доходы этого лица не снижаются, потому что расходы, о которых идет речь, оплачиваются не из получаемых им доходов. Отсюда возникает несоответствие величины налогооблагаемых доходов их фактической сумме. В результате некорректной оценки экономической выгоды занижается налоговая база, и выгодоприобретатель платит меньше, чем должен. Правом вычета расходов наделяется лицо, которое ничего не затратило для получения доходов. Но расходы не должны учитываться в налоговой базе лица в сумме, в которой они не были оплачены этим лицом.

Помимо того что при определении налоговой базы не принимается во внимание источник оплаты расходов на выплаты управляющему, в ст. 214.1 НК РФ выделяются только две ситуации: когда учредитель управления получает весь доход и когда он ничего не получает, а вместо него выгодоприобретателем становится иное, указанное им лицо. Однако возможные конструкции договора доверительного управления не сводятся только к этим схемам выплаты дохода. На практике вовсе не исключена ситуация, когда третье лицо, указанное учредителем управления, участвует в доходе от доверительного управления лишь частично, а остальную часть такого дохода получает сам учредитель. Тогда возникает долевое распределение дохода, например в соотношении 50:50 или 80:20, которые причитаются тому и другому. Однако такая ситуация в положениях гл. 23 НК РФ не регулируется, и определить правильный порядок действий фактически невозможно. С одной стороны, необходимо передать расходы третьему лицу, потому что он является выгодоприобретателем. С другой стороны, этого делать нельзя, так как учредитель управления тоже получает доход. Поэтому любой шаг, предпринятый в данной ситуации налогоплательщиком, может быть квалифицирован налоговыми органами как нарушение норм налогового законодательства. Более того, если исходить из того, что в данной ситуации требуется передавать расходы, необходим порядок определения сумм, подлежащих передаче, которого также нет в действующем законодательстве.

Одновременно с этим на практике возникают сложности с определением лица, доходы которого уменьшаются на расходы, связанные с осуществлением договора, если доход

получен и признан, но остается в доверительном управлении и не выводится из него, т. е. не выплачивается выгодоприобретателю — третьему лицу. При определении налоговой базы управляющий согласно п. 7 и п. 9 ст. 226.1 НК РФ в качестве налогового агента удерживает налог не только при фактических выплатах дохода, но и по окончании налогового периода, т. е. при начислении дохода. Определяя налоговую базу в условиях отсутствия выплат, управляющий сталкивается с неопределенностью относительно того, из чьих доходов он как налоговый агент вычитает расходы — из доходов учредителя управления или указанного в качестве выгодоприобретателя лица. Причина состоит в том, что в гл. 23 НК РФ однозначно не определено, кто является налогоплательщиком по доходам от доверительного управления. С одной стороны, в п. 10 ст. 226.1 НК РФ (в определении выплат дохода) понятие «налогоплательщик» отделено от понятия третьего лица, получающего по договору доход. Из этого следует, что налогоплательщиком при удержании налога до выплаты дохода может быть только учредитель управления. С другой стороны, в целях определения налоговой базы специально выделены ситуации, когда выгодоприобретателем является либо учредитель управления, либо иное лицо, что свидетельствует о подходе, основанном на признании в качестве налогоплательщика лица, получающего доход, а им, как следует из п. 17 ст. 214.1 НК РФ, может быть не только учредитель управления.

На этом фоне налоговый агент обязан удерживать налог с доходов, находящихся на его клиентских счетах, полагаясь на то, что до выплаты эти доходы принадлежат учредителю управления. Однако наличие другого лица — выгодоприобретателя в составе условий договора формально делает невозможным вычет расходов при определении агентом налоговой базы по доходам учредителя управления, т. к. расходы могут учитываться только в доходах выгодоприобретателя по правилам п. 17 ст. 214.1 НК РФ, если им не является учредитель управления. В то же время налоговым законодательством не предполагается повторное взимание налога при фактическом получении доходов выгодоприобретателем — третьим лицом, если эти доходы уже были ранее обложены налогом. Значит, налоговая база для него не будет определяться, поскольку он уже не налогоплательщик, а при отсутствии налоговой базы и обязанности платить налог вычет расходов становится невозможным, и само указание на необходимость передачи их суммы в результате теряет смысл. Отсюда возникают риски того, что расходы вообще не будут учтены, а если и будут учтены, то с вероятностью признания этого действия необоснованным по итогам налоговой проверки.

## ПРИЗНАНИЕ РАСХОДОВ У НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА — ОРГАНИЗАЦИИ

Для организаций, в отличие от физических лиц, порядок налогообложения доходов от доверительного управления имеет самостоятельное регулирование в ст. 276 НК РФ. В положениях этой статьи установлены особенности определения налоговой базы и предусмотрен механизм учета расходов на выплаты управляющему, в том числе для ситуации, когда учредитель управления не является выгодоприобретателем либо есть несколько выгодоприобретателей. Это не только дает право учитывать сами расходы, но и вводит целостный комплекс правил, делающих порядок определения налоговой базы определенным и в то же время простым: учет данных расходов не разделен по видам имущества, находящегося в доверительном управлении, что логично, т. к. данный аспект налоговых отношений не зависит от объекта, переданного управляющему. Кроме того, этот порядок более справедлив, чем для физических лиц, если вести речь о финансовых инструментах[5], поскольку запрещает выгодоприобретателям — третьим лицам уменьшать свои налогооблагаемые

[5] *Как отмечалось выше, для иного имущества порядок вычета расходов при наличии в договоре третьего лица (лиц) в гл. 23 НК РФ не установлен.*

доходы (налоговую базу) на сумму вознаграждения, выплачиваемого управляющему не из доходов от доверительного управления. Здесь учтено, что вознаграждение доверительного управляющего, если оно оплачено из собственных средств учредителя управления, не может учитываться как расход у иных выгодоприобретателей. Данный порядок обусловлен тем, что неоплаченный лицом расход не должен учитываться при определении его налоговой базы. Соответственно в случае, когда вознаграждение платится из дохода, оно признается расходом лица, получающего этот доход, потому что экономическая выгода именно этого лица уменьшается.

Несмотря на то что порядок учета расходов организаций на выплаты управляющему в целом сформирован, он тем не менее логически не завершен.

Во-первых, источник оплаты расходов на осуществление договора принимается во внимание только в части вознаграждения управляющего. Однако не из доходов могут оплачиваться и суммы возмещения (компенсации) затрат, понесенных управляющим в связи с исполнением им своих обязанностей по договору. При этом в действующей редакции ст. 276 НК РФ такие расходы учредитель управления не учитывает, а передает иным лицам, которые по условиям договора являются выгодоприобретателями, причем не имеет значения, кто их фактически оплатил. Если расходы оплачены из доходов от доверительного управления, то ситуация не приводит к налоговым рискам. Но если источником их оплаты является собственное имущество учредителя управления, возникают риски занижения налоговой базы, аналогичные тем, что были рассмотрены выше в отношении расходов физических лиц. При этом надо понимать, что для организаций данная проблема менее существенна, потому что касается только сумм возмещения, однако она тоже имеет место, и ее нельзя игнорировать.

В действительности расходы на возмещение затрат управляющего, как и выплачиваемое ему вознаграждение, направлены на финансовое обеспечение деятельности управляющего по договору и могут иметь одинаковый источник оплаты. Поэтому различия в правилах их учета необъективны. Неверно то, что если учредитель управления из своих средств компенсировал затраты управляющего, но назначил в качестве выгодоприобретателя не себя, а другое лицо, то именно это лицо будет учитывать расходы, понесенные учредителем, при отсутствии собственных фактических затрат на их оплату. В результате применение необоснованно отличающихся правил нарушает справедливость и нейтральность налогообложения.

Во-вторых, порядок учета расходов на исполнение договора доверительного управления противоречив. Так, согласно п. 47 ст. 270 НК РФ учредитель управления не вправе учитывать данные расходы при определении налоговой базы по налогу на прибыль, если он не является выгодоприобретателем[6]. В то же время согласно подп. 2 п. 3 ст. 276 НК РФ расходы на вознаграждение управляющего, оплаченные не из доходов, могут быть учтены учредителем управления в составе внереализационных расходов, даже если выгодоприобретателем является другое лицо.

## ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Анализ практики определения налоговой базы по доходам от доверительного управления в части признания расходов на осуществление договора (выплаты доверительному управляющему) выявил ряд налоговых рисков, затрудняющих порядок расчета налога и делающих его применение менее удобным, в то время как от определенности, простоты и удобства налогообложения зависит экономический интерес налогоплательщиков

---

[6] *Налог на прибыль организаций. Комментарий (постатейный) к главе 25 Налогового кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 05.04.2010 № 41-ФЗ). М.: Статус-Кво 97, 2010.*

в рыночных сделках, в т. ч. их вовлеченность в сферу доверительного управления. Там, где учредитель управления сам получает доход, налоговых рисков нет, но они возникают, когда выгодоприобретателем является другое лицо (лица). В этом случае появляется необходимость не только в наличии правовых оснований для учета расходов на осуществление договора, но и в формировании совокупности правил, обеспечивающих порядок распределения расходов в процессе их учета в налоговой базе. По результатам анализа можно выделить следующие налоговые риски.

1. Глава 23 НК РФ не содержит норм, которые бы позволяли учитывать в налоговой базе расходы физического лица на выплаты вознаграждения и возмещение затрат доверительного управляющего в случае, если объектом доверительного управления являются любые виды имущества, не относящиеся к финансовым инструментам. В данном случае проблема сводится не к порядку учета таких расходов, а к отсутствию необходимых правовых оснований для их учета в налоговой базе. В результате возникает риск того, что налог будет исчисляться с полной суммы дохода, полученного учредителем управления по договору. В силу отсутствия базовых положений по признанию расходов не сформированы способы их учета в ситуациях, когда договором предусмотрено более одного выгодоприобретателя, в частности, когда одним из них является учредитель управления.

2. Глава 23 НК РФ содержит правовые основания для учета расходов на осуществление договора, только если объектом доверительного управления являются финансовые инструменты. Однако сам порядок учета в налоговой базе данных расходов устроен таким образом, что позволяет использовать расходы, оплаченные собственным имуществом учредителя управления (не из доходов), лицам, которым просто причитается по договору доход, в результате чего их налоговая база оказывается меньше той экономической выгоды, которую они фактически получают. Отсюда возникает несоответствие этой выгоды и налоговой базы, которая занижается: налог платится исходя из меньшей величины доходов по сравнению с реальной.

3. Глава 23 НК РФ не регулирует ситуацию, когда учредитель управления является выгодоприобретателем наряду с иным лицом (лицами), т. е. получает доход, но не в полной его сумме, что ставит под сомнение необходимость передачи всей суммы расходов третьему лицу, определенному в условиях договора одним из выгодоприобретателей, и в то же время не содержит порядка долевого распределения расходов, вследствие чего оно фактически невозможно. В настоящее время — в части финансовых инструментов — допускается либо передавать все расходы, либо не передавать их вообще, но каждое из этих действий может быть поставлено налоговыми органами под сомнение ввиду отсутствия в налоговом законодательстве необходимых норм.

4. Глава 23 НК РФ однозначно не определяет налогоплательщика в отношении доходов от доверительного управления, что делает бессмысленной обязанность передавать расходы иному лицу — выгодоприобретателю, если им не является учредитель управления, а сам доход не выплачивается (остается в доверительном управлении). Налог с этого дохода тем не менее должен удерживаться, но неясно, кто в этой ситуации является налогоплательщиком — учредитель управления или назначенный им выгодоприобретатель. Отсюда на практике возникают сложности с вычетом расходов. С одной стороны, они должны быть учтены в налоговой базе выгодоприобретателя, а с другой стороны, налог удерживается с доходов учредителя управления, находящихся на клиентских счетах управляющего. В итоге доходы учредителя не могут быть уменьшены на расходы, но и выгодоприобретатель не может их использовать, поскольку налоговая база определяется в отношении доходов первого из них, а для второго налог уже не исчисляется. Таким образом, учет расходов формально становится невозможен.

5. Глава 25 НК РФ достаточно полно регулирует порядок учета расходов на выплаты доверительному управляющему, однако это касается только расходов на вознаграждение.

Расходы на возмещение затрат управляющего, даже если они были оплачены не из доходов, а из собственного имущества учредителя управления, должны быть переданы другому лицу, если по условиям договора оно является выгодоприобретателем. Эти расходы вычитаются из налоговой базы, однако сумма фактически получаемых доходов не уменьшается, потому что в данном случае доходы не являются источником оплаты расходов.

6. Положения, касающиеся учета расходов, связанных с исполнением договора доверительного управления, содержащиеся в ст. 270 и 276 НК РФ, не согласованы между собой. С одной стороны, расходы учредителя управления не могут учитываться при определении налоговой базы, если учредитель управления и выгодоприобретатель — разные лица, а с другой — такие расходы не только учитываются, но и распределяются между учредителем управления и выгодоприобретателем.

Решение выявленных проблем должно быть основано на ликвидации пробелов налогового законодательства, формировании определенного и удобного для применения порядка налогообложения и должно проводиться с учетом действующей концепции налогообложения доходов от доверительного управления, основанной на признании налогоплательщиком лица, определенного договором доверительного управления в качестве выгодоприобретателя. Отсюда проистекает необходимость применения механизма и определения границ передачи расходов на выплаты доверительному управляющему в ситуациях, когда договором предусмотрено, что учредитель управления не является выгодоприобретателем, а также когда договором предусмотрено более одного выгодоприобретателя, одним из которых может быть сам учредитель управления. При этом существует необходимость установить порядок распределения расходов на основе выработки критерия, в соответствии с которым будет определяться право на вычет из доходов сумм, связанных с выплатами доверительному управляющему.

Поскольку налогоплательщиком признается выгодоприобретатель, учет в налоговой базе рассматриваемых расходов должен производиться исходя из того, кто их фактически оплачивает, потому что только в этом случае возможно объективное исчисление налога, основанное на соответствии оценки экономической выгоды, получаемой налогоплательщиком, и налоговой базы. Для этого необходимо обеспечить право выгодоприобретателей — третьих лиц учитывать расходы на выплаты управляющему (включая как суммы возмещения, так и вознаграждения) в пределах только тех сумм, на которые уменьшаются непосредственно их доходы от доверительного управления, и установить запрет на признание этими лицами расходов, которые были оплачены не из доходов от доверительного управления, а из собственного имущества учредителя управления. В противном случае фактически полученный третьими лицами доход может оказаться больше их налоговой базы (налогооблагаемого дохода).

Предлагаемая концепция отличается универсальностью и простотой применения, поскольку одновременно охватывает различные конструкции договора доверительного управления (схемы распределения дохода), может быть распространена как на физических лиц, так и на организации и применяться независимо от того, что находится в доверительном управлении — финансовые инструменты или прочее имущество. В рамках данной концепции обращение к источнику оплаты расходов при определении налоговой базы препятствует занижению налоговой базы выгодоприобретателя — третьего лица на суммы расходов, оплаченных имуществом учредителя управления. Иные лица вправе использовать только те расходы, на которые уменьшается их экономическая выгода, с одновременным запретом на вычет сумм, в оплате которых они не участвовали.

В настоящее время не менее важно обеспечить саму возможность учета расходов на выплаты управляющему, осуществленных физическими лицами при доверительном управлении имуществом, отличным от финансовых инструментов. Также необходимо

разрешить ситуацию, когда доход физического лица от доверительного управления не выплачивается, но удерживается налоговым агентом, установив, что до фактической выплаты дохода его получателем (выгодоприобретателем) и, соответственно, налогоплательщиком признается учредитель управления. Это внесет определенность в налоговое законодательство и исключит риски споров с налоговыми органами, сделает возможным и обоснованным учет расходов на осуществление договора при определении налоговой базы.

Наряду с этим целесообразно гармонизировать порядок учета расходов организаций, которые они оплачивают не из доходов от доверительного управления при наличии другого выгодоприобретателя. Принимая во внимание установленный в п. 47 ст. 270 НК РФ запрет на учет таких расходов учредителем управления, если иное лицо получает доход, в ст. 276 Кодекса следует обеспечить наличие аналогичного правила. Оно обосновано тем, что не позволяет организациям искусственно уменьшать налоговую базу на расходы, специально оплачиваемые не из доходов, а из иных источников в условиях, когда эти доходы могут быть переданы выгодоприобретателям, доходы которых не подлежат налогообложению или облагаются по льготным налоговым ставкам.

### *Библиография*


1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.
3. Распоряжение Правительства РФ от 19 июня 2013 г. № 1012-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») “Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации”».
4. Письмо Минфина РФ от 31 мая 2007 г. № 03-04-05-01/168.
5. Письмо Минфина РФ от 10 октября 2011 г. № 03-04-06/4-260.
6. Письмо УФНС России по г. Москве от 16 июля 2009 г. № 20-14/4/073539@.
7. Налог на прибыль организаций. Комментарий (постатейный) к гл. 25 Налогового кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 05.04.2010 № 41-ФЗ). М.: Статус-Кво 97, 2010.

УДК 339.19

***Ключевые слова**:*
*таможенные платежи,*
*«серый» импорт,*
*объем,*
*структура,*
*модель,*
*динамическая оценка*

***Е. Г. Анисимов**, д. воен. н., д. т. н.,*
*проф., начальник лаборатории НИИ Военной академии Генерального штаба ВС РФ,*
*заслуженный деятель науки Российской Федерации*
*(e-mail: an-33@rambler.ru)*

***В. Г. Анисимов**, д. т. н.,*
*проф., проф. кафедры информационных систем в экономике и менеджменте*
*Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого*
*(e-mail: an-33@rambler.ru)*

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

# Модель для динамической оценки объема и структуры «серого» импорта

***В настоящее время доходная часть федерального бюджета Российской Федерации более чем на 50 % формируется за счет таможенных платежей. «Серый» импорт — это товары, перемещаемые через таможенную границу с нарушениями таможенного законодательства в виде недостоверного декларирования, влекущими неполную уплату таможенных платежей. Поэтому в случае больших объемов «серого» импорта экономике государства может быть нанесен значительный ущерб[1]. Это обстоятельство обусловливает целесообразность разработки эффективных мер противодействия «серому» импорту, что предполагает оценку его объема и структуры. Формирование одного из возможных подходов к решению этой задачи и составляет цель настоящей статьи.***

Объем «серого» импорта в каждой «серой» товарной партии соответствует величине занижения таможенных платежей, взимаемых с нее при перемещении через таможенную границу. Структура «серого» импорта определяется суммарными объемами занижения таможенных платежей при импорте за установленный период времени [0, $t$] товаров $r$-го ($r$ = 1, 2, ..., $R$) вида.

Особенность «серого» импорта состоит в том, что он скрыт от непосредственного наблюдения. Его оценка может осуществляться только косвенными методами. В результате применения этих методов мы получаем не точные объем и структуру «серого» импорта, а только их в той или иной мере приближенные оценки.

---

[1] *Анисимов Е. Г., Анисимов В. Г., Сауренко Т. Н. Таможенная политика в системе национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 1 (30). С. 14–19.*

В настоящее время известны и находят практическое применение три методических подхода к оценке объема и структуры «серого» импорта за тот или иной период времени (как правило, один год). Первый заключается в использовании «зеркальной» статистики. Второй опирается на анализ внутреннего рынка в соответствии с методологией платежного баланса. Третий исходит из экспертных оценок. Сущность, достоинства и недостатки этих подходов достаточно подробно рассмотрены в ранее опубликованной статье[2]. Поэтому, не останавливаясь на них, отметим только, что оценки, получаемые на основе этих подходов, либо недостаточно надежны (экспертные оценки), либо вследствие особенностей формирования статистических данных могут быть получены с существенным (год и более) запаздыванием (методы «зеркальной» статистики и анализа внутреннего рынка). Все это не позволяет своевременно и адекватно оценивать «серый» импорт и в конечном счете снижает эффективность противодействия ему. Следовательно, возникает важная задача динамического оценивания объема и структуры «серого» импорта в масштабе времени, близком к реальному.

Вследствие скрытости «серого» импорта и случайного характера многих факторов, определяющих его объем и структуру, решение указанной задачи возможно только на основе применения соответствующих стохастических моделей. В их основу может быть положена информация о вскрытых в ходе случайного выбора из импортного потока товарных партиях, содержащих нарушения таможенного законодательства, квалифицируемые как «серый» импорт. Такой выбор реализован в настоящее время в системе управления рисками (СУР) ФТС России[3]. Его результаты содержат детальную информацию о каждой товарной партии, отобранной в соответствии со «случайным профилем риска» для углубленного таможенного контроля и информацию о результатах этого контроля.

Обозначим:

$W^0(t) = \{W_1^0(t), W_2^0(t), \ldots, W_R^0(t)\}$ — множество товарных партий, подвергнутых таможенному контролю за период времени $[0, t]$;

$W_r^0(t)$, $r = 1, 2, \ldots R$ — множество партий товаров $r$-го вида, подвергнутых таможенному контролю за период времени $[0, t]$;

$N_r^0(t)$ — общее количество партий товаров $r$-го вида, подвергнутых таможенному контролю за период времени $[0, t]$ (мощность множества $W_r^0(t)$);

$W^1(t) = \{W_1^1(t), W_2^1(t), \ldots, W_R^1(t)\}$ — множество товарных партий, в отношении которых в соответствии с обычными профилями риска проведены мероприятия углубленного таможенного контроля за период времени $[0, t]$;

$W_r^1(t)$, $r = 1, 2, \ldots R$ — множество партий товаров $r$-го вида, подвергнутых углубленному таможенному контролю за период времени $[0, t]$ в соответствии с обычными профилями риска;

$N_r^1(t)$ — количество партий товаров $r$-го вида, в отношении которых в соответствии с обычными профилями риска проведены мероприятия углубленного таможенного контроля за период времени $[0, t]$ (мощность множества $W_r^1(t)$);

$Q(t) = \{Q_1(t), Q_2(t), \ldots, Q_R(t)\}$ — множество товарных партий, в отношении которых в соответствии со «случайным профилем риска» проведены мероприятия углубленного таможенного контроля за период времени $[0, t]$;

---

[2] *Анисимов Е. Г., Новиков В. Е., Шкодинский С. В. Методические подходы к оценке объема «серого» импорта и потерь доходной части федерального бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3 (25). С. 36–38.*

[3] *Анисимов Е. Г., Арсланов Р. Ф., Арсланова А. П., Афонин П. Н и др. Теоретические основы применения системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации: научно-методическое пособие. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2015. С. 140–145.*

$Q_r(t)$, $r = 1, 2, ..., R$ — множество партий товаров $r$-го вида, подвергнутых углубленному таможенному контролю за период времени $[0, t]$ в соответствии со «случайным профилем риска»;

$N_r^2(t)$ — количество партий товаров $r$-го вида, в отношении которых в соответствии со «случайным профилем риска» проведены мероприятия углубленного таможенного контроля за период времени $[0, t]$ (мощность множества $Q_r(t)$);

$C_k^r$ — требуемый объем таможенных платежей с $k$-й товарной партии из множества $Q_r(t)$;

$C_k^{r*}$ — объем таможенных платежей с $k$-й товарной партии из множества $Q_r(t)$, определяемый сведениями, заявленными в таможенной декларации.

Реальная информационная ситуация для оценивания объема и структуры «серого» импорта в масштабе времени, близком к реальному, исчерпывается знанием указанных величин для потока импорта в целом или потоков отдельных видов импортируемых товаров.

Минимальный уровень детализации ($R = 1$) при этом состоит в учете только общего объема «серого» импорта за установленный период времени (как правило, один год). Повышение уровня детализации (структуризация «серого» импорта) состоит в той или иной степени учета специфики перемещаемых товаров и порядка начисления таможенных платежей. Их специфику отражает Единая товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (ТН ВЭД ЕАЭС), а порядок начисления таможенных платежей для товаров, ввозимых на территорию Таможенного союза, определяется Единым таможенным тарифом Евразийского экономического союза (ЕТТ ЕАЭС), ставками и порядком взимания налога на добавленную стоимость и акцизов.

ТН ВЭД ЕАЭС представляет собой систематизированный перечень товаров (классификатор), используемый для осуществления мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования внешнеторговой и иных видов внешнеэкономической деятельности, ведения таможенной статистики внешней торговли государств Таможенного союза. В ней выделены пять уровней детализации специфики товаров:

1-й уровень — разделы;

2-й уровень — группы (подгруппы) (двузначный код);

3-й уровень — товарные позиции (четырехзначный код);

4-й уровень — субпозиции (шестизначный код);

5-й уровень — подсубпозиции (десятизначный код).

При этом в целом ТН ВЭД ЕАЭС включает 21 раздел, 97 групп, более 1200 товарных позиций, более 5000 субпозиций и 11 000 подсубпозиций. Следовательно, при оценке объема и структуры «серого» импорта наиболее подробный учет специфики перемещаемых через таможенную границу товаров связан с отслеживанием объемов ввозных таможенных пошлин, налога на добавленную стоимость и акцизов для более 11 000 видов товаров ($R > 11\,000$). Уменьшение степени детализации обеспечивается их отслеживанием на уровне субпозиций ($R = 5000$), товарных позиций ($R = 1200$), групп ($R = 97$), разделов ($R = 21$) ТН ВЭД ЕАЭС и импорта в целом ($R = 1$).

С учетом принятых обозначений необнаруженные товарные партии, квалифицируемые как «серый» импорт, могут содержаться только в множестве

$$W(t) = \{W_1(t), W_2(t), \dots, W_R(t)\}, \quad (1)$$

элементы которого равны:

$$W_r(t) = W_r^0(t) - W_r^1(t),\ r = 1, 2, ..., R. \quad (2)$$

Мощности множеств $W_r(t)$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$) равны:

$$N_r(t) = N^0(t) - N_r^1(t) \quad (r = 1, 2, ..., R). \tag{3}$$

Введем в рассмотрение случайные величины $Z_k^r(t)$, $0 \le Z_k^r(t) < \infty$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$, $k$ = 1, 2, ..., $N_r(t)$), отражающие объем серого импорта при ввозе некоторой $k$-й товарной партии из соответствующих множеств $W_r(t)$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$).

Тогда объем $Z^r(t)$ «серого» импорта при перемещении через таможенную границу за период времени [0, $t$] товаров $r$-го вида определяется соотношением

$$Z^r(t) = \sum_{k \in W_r(t)} Z_k^r(t) \quad (r = 1, 2, ..., R). \tag{4}$$

Представление «серого» импорта в виде соотношения (4) имитирует реальный процесс его формирования и, следовательно, позволяет более адекватно, чем обычно применяемые регрессивные и экспертные модели, учесть имеющуюся информацию о «сером» импорте и тем самым повышает точность оценки его объема и структуры. Вследствие случайности величин $Z_k^r(t)$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$) величины $Z^r(t)$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$) также являются случайными. Наиболее полную информацию о случайной величине содержит функция ее распределения, или функция плотности распределения[4]. Следовательно, построение модели для оценивания структуры «серого» импорта состоит:

а) в построении на основе имеющейся информации функций $f_k^r(z, t) = f^r(z, t)$ плотности распределения случайных величин $Z_k^r(t)$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$, $k$ = 1, 2, ..., $N_r(t)$), отражающих объемы «серого» импорта при перемещении через таможенную границу каждой партии товаров $r$-го вида;

б) в построении на их основе с учетом (4) функций $g^r(z, t)$ плотности распределения случайных величин $Z^r(t)$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$), отражающих суммарные объемы «серого» импорта за период времени [0, $t$] при перемещении через таможенную границу товаров $r$-го вида.

Исходную информацию для определения функций $f^r(z, t)$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$) содержат сведения о результатах проведения мероприятий углубленного таможенного контроля для товарных партий из множества $Q(t) = \{Q_1(t), Q_2(t), ... , Q_R(t)\}$. Эти результаты определяются соотношением:

$$z_k^r = C_k^r - C_k^{r*} \quad (r = 1, 2, ..., R, k = 1, 2, ..., N_r(t)). \tag{5}$$

Их можно рассматривать как случайные выборки из генеральных совокупностей, отражающих объемы «серого» импорта, присущие импортируемым товарам $r$-го вида.

Выбор метода построения функций $f^r(z, t)$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$) на основе выборок (5) зависит от их объемов (мощностей $N_r^2(t)$, $r$ = 1, 2, ..., $R$). При этом возможны две ситуации:

— мощности элементов множества $Q(t)$ достаточны для построения эмпирических функций $f^r(z, t)$ плотности распределения случайных величин $Z_k^r(t)$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$, $k$ = 1, 2, ..., $N_r(t)$);

— мощности выборок недостаточны для построения этих функций.

В рамках настоящей статьи мы будем полагать, что мощности $N_r^2(t)$ ($r$ = 1, 2, ..., $R$) этих выборок недостаточны для построения указанных функций. Это предположение вытекает

---

[4] *Авдеев М. М., Анисимов В. Г., Анисимов Е. Г., Мартыщенко Л. А., Шатохин Д. В. Информационно-статистические методы в управлении микроэкономическими системами / Международная академия информатизации, 2001. С. 38.*

из реализуемого в настоящее время принципа содействия внешнеторговой деятельности и сокращения в связи с его реализацией количества товарных партий, подвергаемых углубленному таможенному контролю[5]. В такой ситуации для построения функции $f^r(z, t)$, ($r = 1, 2, ..., R$) целесообразно воспользоваться принципом минимизации домыслов (принципом максимума энтропии)[6]. Он постулирует, что наименее сомнительным представлением вероятностей является то, которое максимизирует неопределенность (минимизирует домыслы) при учете всей имеющейся информации. Будем полагать, что эта информация исчерпывается знанием диапазона ($0 \le Z_k^r(t) < \infty$) изменения величин $Z_k^r(t)$ ($r = 1, 2, ..., R$, $k = 1, 2, ..., N_r(t)$) и среднего значения $\bar{z}^r(t)$ объема «серого» импорта для одной партии товаров $r$-го вида из множества $Q(t)$:

$$\bar{z}^r(t) = \frac{1}{N_r^2(t)} \sum_{k \in Q_r(t)} Z_k^r(t) \quad (r = 1, 2, ..., R), \tag{6}$$

где $z_k^r$ — объем «серого» импорта, соответствующий k-й товарной партии из множества $Q_r(t)$, определяемый соотношением (5).

Тогда, приняв величину $\bar{z}^r(t)$ в качестве оценки математического ожидания объема «серого» импорта, приходящегося на одну товарную партию из множества $W_r(t)$, на основе принципа максимума энтропии получим следующую экстремальную задачу для определения функций $f^r(z, t)$ ($r = 1, 2, ..., R$):

$$H^r = -\int_{-\infty}^{\infty} f^r(z, t) \ln f^r(z, t)\, dz \xrightarrow[f^r(z,\, t)]{} \max; \tag{7}$$

$$\int_0^{\infty} z f^r(z, t) z = \bar{z}^r(t); \tag{8}$$

$$\int_0^{\infty} f^r(z, t) z = 1. \tag{9}$$

Ее решением является соответствующая функция:

$$f^r(z, t) = \frac{1}{\bar{z}^r(t)} e^{-\frac{1}{\bar{z}^r(t)} z} \quad (r = 1, 2, ..., R). \tag{10}$$

Следовательно, объемы «серого» импорта при перемещении каждой партии товаров $r$-го ($r = 1, 2, ..., R$) вида имеют экспоненциальное распределение. Исходя из этого, с учетом (4) функции плотности распределения величин $Z^r(t)$ ($r = 1, 2, ..., R$) представляются как комбинации распределений $N_r(t)$, одинаково распределенных по экспоненциальному закону случайных величин. Их построение может осуществляться на основе математического аппарата характеристических функций.

---

[5] *Анисимов Е. Г., Арсланов Р. Ф., Арсланова А. П., Афонин П. Н. и др. Теоретические основы применения системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации. С. 130.*

[6] *См., напр.: Авдеев М. М., Анисимов В. Г., Анисимов Е. Г., Мартыщенко Л. А., Шатохин Д. В. Информационно-статистические методы в управлении микроэкономическими системами. С. 139–142; Анисимов В. Г., Анисимов Е. Г., Коханова Н. М., Малькова А. Л. Выбор структуры производственных функций на основе синтеза безальтернативных статистических гипотез // Вестник Российской таможенной академии. 2008. № 4. С. 75.*

Характеристическая функция $\varphi_r(l)$ представляет собой преобразование Фурье — Стилтьеса плотности распределения и для функций (11) имеет вид[7]:

$$\varphi_r(l) = \int_{-\infty}^{\infty} e^{ilz^r(t)} f^r(z, t)\, dz = \int_{-\infty}^{\infty} e^{ilz^r(t)} \frac{1}{\bar{z}^r(t)} e^{-\frac{1}{\bar{z}^r(t)}z} = [1 - il\bar{z}^r(t)]^{-1} \quad (r = 1, 2, ..., R). \tag{11}$$

На основе свойства мультипликативности характеристических функций, с учетом (11) характеристические функции $\upsilon_r(l)$ величин $Z^r(t)$ ($r = 1, 2, ..., R$) определяются соотношением:

$$\upsilon_r(l) = \{[1 - il\bar{z}^r(t)]^{-1}\}^{N_r(t)} \quad (r = 1, 2, ..., R). \tag{12}$$

С учетом (12), на основе формулы обращения преобразования Фурье — Стилтьеса, функции $g^r(z, t)$ плотности распределения случайных величин $Z^r(t)$ ($r = 1, 2, ..., R$), отражающей суммарные объемы «серого» импорта за период времени [0, $t$] при перемещении через таможенную границу товаров $r$-го вида, определяются соотношением:

$$g^r(z, t) = \frac{1}{2\pi} \int_{-\infty}^{\infty} e^{-ilz(t)} \{[1 - il\bar{z}^r(t)]^{-1}\}^{N_r(t)}\, dl = \frac{\left(\frac{z}{\bar{z}^r(t)}\right)^{N_r(t)-1} e^{-\frac{z}{\bar{z}^r(t)}}}{\frac{1}{\bar{z}^r(t)}\Gamma(N_r(t))} \quad (r = 1, 2, ..., R). \tag{13}$$

где $\Gamma(N_r(t))$ — гамма-функция.

Таким образом, функции (13) являются стохастической моделью для прогноза объемов «серого» импорта при перемещении товаров $r$-го вида через таможенную границу в рассмотренной информационной ситуации. Они содержат всю информацию о возможном объеме «серого» импорта за период [0, $t$] (при $R = 1$) и его в той или иной мере детализированной структуре (при $R > 1$). Применение функций (13) позволяет рассчитывать вероятности получения тех или иных объемов «серого» импорта, их ожидаемые величины (математические ожидания) дисперсии и другие характеристики, необходимые для осуществления надежной динамической оценки объема и структуры «серого» импорта. Так, например, из (12) следует, что математическое ожидание $\bar{Z}^r(t)$ объема «серого» импорта при перемещении через таможенную границу за период времени [0, $t$] товаров $r$-го вида определяется соотношением:

$$\bar{Z}^r(t) = N_r(t)[\bar{z}^r(t)]. \tag{14}$$

Отметим, что предложенная модель была частично апробирована авторами[8], в т. ч. и в рамках выполнения научно-исследовательской работы на тему «Разработка критериев и методов оценки объема «серого» импорта и его влияния на доходы федерального бюджета», выполненной в 2015 г. Так, расчеты показали, что в 2015 г. математическое ожидание объема «серого» импорта на одну таможенную декларацию для не подвергнутых углубленному таможенному контролю товарных партий составляло $\bar{z}^r(t)$ = \$532,8. Следовательно, ожидаемое значение объема «серого» импорта составило $\bar{Z}^r(t)$ = \$1338,198 трлн.

---

[7] *См.: Авдеев М. М., Анисимов В. Г., Анисимов Е. Г., Мартыщенко Л. А., Шатохин Д. В. Информационно-статистические методы в управлении микроэкономическими системами. С. 96; Градштейн И. С., Рыжик И. М. Таблицы интегралов, сумм, рядов и произведений. М.: Физматгиз, 1963. 1100 с.*

[8] *См.: Шкодинский С. В. Методика прогнозирования динамики объема «серого» импорта // Государственный аудит. Право. Управление. 2015. № 3. С. 112–118.*

Кроме того, промежуточные результаты НИР в декабре 2014 г. были представлены на заседании Координационного совета по оптимизации движения внешнеторговых грузопотоков при Комитете Государственной думы РФ по транспорту.

Следует подчеркнуть, что методические подходы к оценке объема «серого» импорта должны быть основаны на использовании как метода «зеркальной» статистики, так и анализа внутреннего рынка в соответствии с методологией платежного баланса, а также методов экспертных оценок. Однако каждый из них содержит существенные погрешности, ограничивающие сферу их применения. В то же время важно, чтобы эти методы опирались на актуальную информацию об объеме и структуре импорта с учетом использования современных средств автоматизации, применяемых в системе управления таможенными рисками ФТС России.

Мы полагаем, что для более точных расчетов необходимо внести дополнения в «Методические рекомендации по проведению сопоставительного анализа данных о внешней торговле Российской Федерации со странами — торговыми партнерами Российской Федерации», разработанные ФТС России, в части:

— методического обеспечения системы администрирования таможенной стоимости;

— расширения объема выборки импортных товаров;

— дифференциации «серого» импорта в соответствии с товарной номенклатурой ВЭД ТС.

В заключение отметим, что предложенная модель для динамической оценки объема и структуры «серого» импорта нуждается в дальнейшей проработке с учетом изменений, происходящих как в системе макроэкономического регулирования, так и во внешнеэкономической сфере. В перспективе это позволит получить более точные расчеты объема «серого» импорта, оценить потери бюджета и предложить конкретные меры по решению указанных проблем.

### *Библиография*


1. Авдеев М. М., Анисимов В. Г., Анисимов Е. Г., Мартыщенко Л. А., Шатохин Д. В. Информационно-статистические методы в управлении микроэкономическими системами / Международная академия информатизации. 2001.
2. Анисимов Е. Г., Новиков В. Е., Шкодинский С. В. Методические подходы к оценке объема «серого» импорта и потерь доходной части федерального бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3.
3. Анисимов Е. Г., Анисимов В. Г., Сауренко Т. Н. Таможенная политика в системе национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 1.
4. Анисимов Е. Г., Арсланов Р. Ф., Арсланова А. П., Афонин П. Н. и др. Теоретические основы применения системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации: научно-методическое пособие. М.: Изд-во Российской таможенной академии. 2015.
5. Анисимов В. Г., Анисимов Е. Г., Коханова Н. М., Малькова А. Л. Выбор структуры производственных функций на основе синтеза безальтернативных статистических гипотез // Вестник Российской таможенной академии. 2008. № 4.
6. Градштейн И. С., Рыжик И. М. Таблицы интегралов, сумм, рядов и произведений. М.: Физматгиз, 1963.
7. Черныш А. Я., Анисимов Е. Г. Концепция построения теории таможенного дела // Вестник Российской таможенной академии. 2009. № 3.
8. Шкодинский С. В. Методика прогнозирования динамики объема «серого» импорта // Государственный аудит. Право. Управление. 2015. № 3.

УДК 336.648.8

***Ключевые слова:***
*финансы строительной отрасли,*
*государственная поддержка,*
*российский рынок ипотечного кредитования,*
*государственный заказ, жилищное строительство*

***О. Н. Хлебопашева,***
*аспирант кафедры корпоративных финансов*
*и оценки бизнеса Санкт-Петербургского*
*государственного экономического университета*
*(e-mail: Khlebopasheva.oxana89@yandex.ru)*

# Меры государственной поддержки финансирования строительной отрасли

***Строительная отрасль относится к системообразующим отраслям народного хозяйства, которые наиболее чувствительны к колебаниям мировой конъюнктуры. В кризисный период строительные компании испытывают недостаток финансирования, т. к. в условиях повышенных рисков банковский сектор перестает выдавать кредиты на строительные проекты и ипотечные кредиты населению. Как результат — банкротство застройщиков, остановка строек, обманутые дольщики и просроченная задолженность в банках. Для предотвращения таких неблагоприятных последствий государство поддерживает финансирование строительного сектора посредством разработки специальных мероприятий.***

В 2008 г. международный финансовый кризис нанес серьезный ущерб экономике России и строительной отрасли в особенности. Так, например, в 2009 г. объем ввода жилья сократился на 7 % по сравнению с уровнем 2008 г., а в 2010 г. — на 9 %[1]. Многие строительные проекты были заморожены. Согласно данным Росстата, объем работ, выполненных по виду экономической деятельности «Строительство», в 2009 г. уменьшился на 13,2 % в сопоставимых ценах к предыдущему году. Произошла массовая остановка продаж жилья в связи с ожиданиями потенциальных покупателей падения цен на недвижимость, сокращением объемов ипотечного жилищного кредитования, банкротством застройщиков[2].

Эти и другие проблемы вызвали необходимость разработки мер государственной поддержки финансирования строительных компаний для сохранения стабильности и эффективной работы отрасли в дальнейшем.

Прежде всего стоит отметить Постановление № 902 от 4 декабря 2008 г. «О мерах по стимулированию рынка жилищного строительства в 2008–2009 годах». В рамках данного постановления жилищное строительство должно было поддерживаться через Министерство регионального развития РФ. Основной мерой поддержки должен был выступать государственный заказ на приобретение квартир в многоквартирных домах Министерством

---

[1] *Строительство / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/building/#).*

[2] *Программа поддержки строительного сектора экономики и сферы недвижимости / Ассоциация строителей России (http://docs.cntd.ru/document/1200070577).*

обороны РФ для военнослужащих Вооруженных сил РФ и Министерством регионального развития РФ[3].

Интересно проанализировать эффективность данной меры для строительной отрасли. Ниже в таблицах представлены итоги торгов по закупке квартир в Москве, Подмосковье и Санкт-Петербурге.

*Таблица 1*

**Результаты торгов по закупке квартир у застройщиков в рамках госзаказа 2008–2009 гг.**

| Регион проведения торгов | Запланировано к приобретению | Фактически приобретено по данным аукциона |
|---|---|---|
| Москва, тыс. кв. м | 80 | 18 |
| Санкт-Петербург, квартир | 554,5 | 0 |
| Подмосковье, тыс. кв. м | 500 | 378 |

*Источник: Меры по поддержке строительной отрасли. По материалам журнала «Инвестиции в строительство» / Интернет-проект «Корпоративный менеджмент» (http://www.cfin.ru/anticrisis/macroeconomics/government_program/real-estate.shtml).*

Как видно из табл. 1, результаты торгов оказались намного ниже ожиданий. Одной из основных причин была чрезвычайно низкая цена закупки, на которую крупные компании были не согласны. Кроме того, предъявлялись очень жесткие условия к качеству закупаемого жилья — например, ведомства были готовы закупать квартиры только в уже сданных домах и с обязательной отделкой, которую многие застройщики не предоставляют.

## ИЗМЕНЕНИЯ НК РФ

В рамках антикризисной программы были внесены изменения в Налоговый кодекс РФ для улучшения финансового положения предприятий реального сектора, в т. ч. строительной отрасли:

1. уплата налога на прибыль из реально полученной прибыли;
2. снижение ставки налога на прибыль на 4 %. С 1 января 2009 г. размер ставки составил 20 %. По предварительным расчетам данная мера позволила оставить в распоряжении предприятий порядка 400 млн руб.;
3. увеличение максимального размера имущественного вычета, применяемого при постройке и приобретении жилья, с 1 до 2 млн руб. Теоретически увеличение максимального размера имущественного вычета стимулирует население к покупке жилья, однако речь может идти только о покупателях, уплачивающих налог на доходы физических лиц.

## СТИМУЛИРОВАНИЕ СПРОСА

Одной из ключевых мер, выработанных правительством, была поддержка и развитие института ипотечного кредитования для стимулирования спроса на приобретение жилья, поскольку именно предоплаты за квартиры являются основным источником финансирования для многих строительных компаний. В рамках антикризисного плана развития было выделено 60 млрд руб. на разработку и реализацию программ льготной ипотеки за 2010 г. Данная мера позволила увеличить объем выдаваемых ипотечных кредитов. Так, за 2010 г. рост портфеля банковского сектора был зафиксирован на уровне 11,6 %[4], а объем кредитов в 2,5 раза превысил уровень 2009 г.

---

[3] *Постановление Правительства РФ от 4 декабря 2008 г. № 902 «О мерах по стимулированию рынка жилищного строительства в 2008–2009 годах» .*

[4] *Ипотека и рынок жилья: восстановление после кризиса в цифрах. Годовой отчет 2010 / АИЖК (http://www.ahml.ru/common/img/uploaded/files/agency/reporting/annual/god_otchet_2010.pdf).*

## ПОМОЩЬ ОТДЕЛЬНЫМ КОМПАНИЯМ

По мере углубления кризиса было принято решение оказывать поддержку через госзаказ отдельным компаниям для улучшения их финансового состояния. Помощь могла быть оказана по следующим направлениям: реструктуризация налоговой задолженности девелоперов, предоставление госгарантий, выделение субсидий на погашение процентных ставок, предоставление государственных заказов, содействие в вопросах таможенно-тарифного регулирования.

Все вышеуказанные действия были направлены на стимулирование жилищного строительства и поддержку финансирования строительной отрасли, снижение количества остановленных строек. Несмотря на определенные проблемы, связанные с принятыми мерами, в целом были достигнуты положительные результаты.

Так, в 2011 г. ввод в действие жилых домов достиг 97 % от уровня 2008 г., а в 2012 г. произошел рост по данному показателю на 2 %. В последующие годы рост ввода жилых домов происходил опережающими темпами[5]. Объем ипотечного кредитования увеличился с 2,4 трлн руб. в 2008 г. до 7,2 трлн руб. в 2013-м. При этом средневзвешенная ставка по ипотечным кредитам снизилась с 14,36 до 12,65 %[6]. Отмечалось также снижение количества приостановленных или законсервированных строек.

## КРИЗИС СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

2014–2015 гг. характеризуются нестабильной макроэкономической и геополитической обстановкой, что пагубно отразилось на экономике Российской Федерации. Кризис на Украине и санкции, введенные в отношении России со стороны западных стран, привели к недоступности международных финансовых ресурсов, а снижение инвестиционного рейтинга России, уход западных инвесторов и соответствующий отток капитала обострили ситуацию на внутреннем рынке.

Отсутствие доступа к зарубежным рынкам капитала привело к удорожанию кредитов для бизнеса, а для строительной отрасли, как одной из наиболее рискованных, в особенности. Так, если средневзвешенная ставка по кредитам до одного года за декабрь 2014 г. составила 18,31 %, по долгосрочным кредитам — 12,94 %, то в январе 2015-го эти показатели достигли 29,08 и 19,46 % соответственно[7]. Таким образом, ставка повысилась примерно на 10 %, что весьма существенно для строительного сектора, где средняя рентабельность не превышает 16 %.

Правительством РФ разработан ряд мер, направленных на стабилизацию работы строительной отрасли, обеспечение строительных компаний заемным финансированием и поддержкой платежеспособного спроса.

В структуре источников финансирования строительных компаний важную роль играют авансы и предоплаты от покупателей — их доля может доходить до 50–60 %. При этом доля ипотечных сделок в данных предоплатах только растет. По оценке АИЖК, их доля увеличилась с 11,9 % в 2009 г. до 24,6 % в 2013-м. Поэтому чрезвычайно важно обеспечить доступность ипотеки населению России для финансирования строительной деятельности. Рост ставки рефинансирования до 17 % в декабре 2014 г. привел к росту ипотечных ставок до 20–22 %, что вызвало падение объемов выданных ипотечных кредитов за I кв. 2015 г. на 30 % по сравнению с аналогичным периодом 2014 г., а значит, и к сокращению финансовых ресурсов застройщиков.

---

[5] *Строительство / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.*

[6] *Рассчитано по данным Банка России (http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=ipoteka).*

[7] *Статистика банковского сектора / Официальный сайт Банка России (http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=pdko).*

Именно поэтому правительством была разработана специальная мера — ипотека с государственной поддержкой на приобретение жилья на первичном рынке. В рамках данной программы предусмотрена выдача гражданам ипотечных кредитов по ставке не выше 12 %. На данные цели выделено 20 млрд руб. из средств Федерального бюджета. Стоит отметить, что данная мера может быть весьма эффективной, поскольку направлена не на поддержку отдельных банков или компаний, а прежде всего на предоставление целевых средств населению. Эти средства будут предоставляться только в рамках договоров долевого участия, которые на сегодняшний день лучше защищают дольщиков по сравнению с остальными схемами. Важно, что при предоставлении ипотеки конкретному застройщику банк его аккредитует, т. е. проверяет финансовое состояние организации, репутацию застройщика, выполняет оценку рисков и т. д. При этом застройщик будет ориентироваться не только на удовлетворение интересов банка, но прежде всего на привлекательность проектов для конечного потребителя, т. е. населения.

Аналогично мерам 2008 г. правительство сформировало перечень предприятий, которые смогут претендовать на государственную поддержку, куда вошли следующие застройщики: ЗАО «Интеко», ОАО «Группа ЛСР», ООО «Мортон-РСО», ОАО «ГК ПИК», ЗАО «СУ-155»[8].

Все вышеперечисленные меры на сегодняшний день составляют основу поддержки строительной отрасли. Многие из них еще не утверждены окончательно и будут корректироваться в соответствии с развитием ситуации в экономике. Однако все они призваны стабилизировать финансовое положение строительных организаций и сохранить инвестиции в отрасли.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как видно из проведенного анализа, антикризисная политика 2008–2009 гг. положительно сказалась на состоянии строительной отрасли России, что выразилось в росте объема ввода жилья и его предложения на рынке. Однако стоит заметить, что объем ресурсов, привлеченных для поддержки экономики в 2008 г., был достаточно велик (3 трлн руб.), а на 2015 г. предусмотрена сумма вдвое меньше (1,4 трлн руб.). Поэтому следует проанализировать эффективность реализованных мер, чтобы сократить неэффективные расходы в пользу более обоснованных мероприятий.

Например, использование государственного заказа как дополнительного источника финансирования для застройщиков выполняет двоякую функцию. С одной стороны, это обеспечивает компании заказами (пусть даже и на уровне себестоимости), однако некоторые условия проведения госзаказа не учитывают особенности деятельности застройщиков, и в итоге оказываются неэффективными. Соответственно, при разработке процедуры аукциона стоит принимать во внимание рыночную цену квадратного метра, а также условия работы застройщиков.

Положительным моментом новой антикризисной программы стало введение ипотеки с господдержкой. На взгляд автора, это можно считать действительно продуманным шагом. Впервые государство в кризис поддерживает не только отдельные компании и банки, а прежде всего население. При этом данный инструмент способствует развитию отечественной экономики, поскольку имеет целевое назначение.

Однако как ни привлекательно снижение ставки до 12 %, на данный момент в России нет альтернативных инструментов по приобретению жилья. Стоимость ипотеки остается достаточно высокой, и она по-прежнему недоступна для многих жителей регионов России. Также при реализации ипотечной схемы финансирования все риски перекладываются на заемщика. Таким образом, может возникнуть ситуация, когда строительство дома не

---

[8] *Перечень системообразующих организаций / Официальный сайт Минэкономразвития России (http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depSectorEconom/2015020801).*

завершено ввиду, например, банкротства застройщика, но заемщик все равно несет обязательство перед банком и при этом не получает приобретаемого актива. Кроме того, по-прежнему не распространены инструменты рассрочки, пожизненной ренты, неэффективно реализуются программы расселения из аварийного фонда, которые могли бы быть более привлекательны для населения.

Вызывает также сомнение эффективность поддержки ряда «системообразующих» компаний. Например, крупнейшего застройщика СУ-155, портфель заказов которого более чем наполовину состоит из госзаказа, однако при этом компания не в состоянии вовремя погасить облигации в сумме 2,3 млрд руб., а Росбанк подал на нее в суд с иском о банкротстве[9]. Поддержка компаний через сложный процесс госзаказа выглядит тем более неубедительно, что речь идет о крупнейших компаниях, которые могут пережить сложные времена и без господдержки, а не зависеть от нее как от единственно возможного источника финансирования. Постоянные «вливания» со стороны государства не стимулируют бизнес к развитию и поиску альтернативных вариантов.

Таким образом, анализ показывает, что поддержка государством строительной отрасли крайне необходима для бизнеса в условиях экономической нестабильности. Однако данная поддержка должна быть организована на основе современных методов, которые могут быть удачно «встроены» в рыночный механизм экономики, не нарушая принципов его действия. Применение таких методов позволит использовать уже существующие механизмы и инфраструктуру для контроля за расходованием предоставленных ресурсов, а также обеспечит финансирование строительной отрасли в целях сохранения ее устойчивого развития.

### *Библиография*


1. Постановление Правительства РФ от 4 декабря 2008 г. № 902 «О мерах по стимулированию рынка жилищного строительства в 2008–2009 годах».
2. Дранишникова М., Зайцева Н. «СУ-155» вернулась в кризис [Электронный ресурс] / Ведомости. 06.03.2015. Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/03/06/su-155-vernulas-v-krizis.
3. Годовые отчеты [Электронный ресурс] / Официальный сайт Агентства по ипотечному жилищному кредитованию. Режим доступа: http://www.ahml.ru/ru/agency/reporting/annual/.
4. Меры по поддержке строительной отрасли [Электронный ресурс] / По материалам журнала «Инвестиции в строительство». Режим доступа: http://www.cfin.ru/anticrisis/macroeconomics/government_program/real-estate.shtml.
5. Новости [Электронный ресурс] / Агентство строительных новостей. Режим доступа: http://asninfo.ru/asn/57/54372.
6. Новости. Экономика. Финансы [Электронный ресурс] / Информационное агентство Regnum. Режим доступа: http://www.regnum.ru/news/economy/1887387.html.
7. Перечень системообразующих организаций [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минэкономразвития России. Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depSectorEconom/2015020801.
8. Показатели рынка жилищного (ипотечного жилищного) кредитования [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=ipoteka.
9. Программа поддержки строительного сектора экономики и сферы недвижимости [Электронный ресурс] / Ассоциация строителей России. Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/1200070577.
10. Статистика банковского сектора [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=pdko.
11. Строительство [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/building/#.
12. Статистические данные [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минстроя России. Режим доступа: http://minstroyrf.ru.


---

[9] *Дранишникова М., Зайцева Н. «СУ-155» вернулась в кризис / Ведомости. 06.03.2015 (http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/03/06/su-155-vernulas-v-krizis).*

**В. Ю. Ляшок, В. С. Назаров, М. С. Орешкин**

## Факторы роста размера пенсий в современной России

За последние 15 лет реальный размер пенсий в России существенно вырос. В статье рассматриваются основные факторы, оказавшие влияние на динамику уровня пенсий в стране: рост заработной платы, изменение численности занятых и пенсионеров, рост неформальной занятости, изменение ставок налогов и взносов, трансферты из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда РФ и другие. В работе строится модель, на основании которой определяется вклад каждого фактора, а также прогнозируется динамика размера пенсий в будущем в случае отсутствия структурных реформ пенсионной системы.

*Ключевые слова: пенсионная система, пенсионная реформа, трудовая пенсия, численность пенсионеров, размер пенсий, коэффициент пенсионной нагрузки, коэффициент замещения, Пенсионный фонд РФ, бюджет ПФР*

**V. Lyashok, V. Nazarov, M. Oreshkin**

## Factors of Pension Growth in Modern Russia

Over the past 15 years the real size of pensions in Russia increased significantly. The article examines the main factors that influenced the dynamics of pensions in the country: wage growth, changes in employment and the number of retirees, the growth of informal employment, changes in taxes and contributions, transfers from the federal budget to the budget of the Pension Fund and other. In the work we construct a model to estimate the contribution of each factor and project the dynamics of pensions in the future in the absence of structural reforms of the pension system.

*Key words: pension system, pension reform, retirement pension, the number of pensioners, the size of pension benefits, the coefficient of pension burden, replacement rate, Pension fund, the budget of Pension fund*

---

**А. В. Валькова**

## Азиатский банк инфраструктурных инвестиций: новые финансовые инициативы в АТР

В целях обеспечения устойчивого экономического роста и стабильности развития странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) предпринимаются активные действия по созданию механизмов, способных преодолевать кризисы, что стимулирует процессы региональной интеграции. В статье представлена оценка развития нового и наиболее дискуссионного направления региональной интеграции — финансового регионализма. Особое внимание уделено рассмотрению последней региональной финансовой инициативы, выдвинутой Китаем (создание Азиатского банка инфраструктурных инвестиций) в части анализа основной идеи создания, декларируемых целей и решаемых задач. Высказываются оценочные суждения в отношении теоретических и исторических предпосылок развития региональных финансовых инициатив, направлений формирования и концепций развития финансового регионализма в АТР.

*Ключевые слова: экономическая интеграция, экономический регионализм, финансовый регионализм, финансовые институты, инвестиции, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ), АТР, АСЕАН*

**A. Valkova**

## Asian Infrastructure Investment Bank: New Financial Initiatives in the Asia-Pacific Region

To provide sustainable economic growth and stability of development countries in Asia-Pacific are making active efforts to create the mechanisms for overcoming crises, which encourages the processes of regional integration. The article gives an assessment regarding development of a new and the most debatable direction of the regional integration called financial regionalism. A special attention is paid to the latest regional financial initiative put forward by China (that is the initiative to create the Asian Infrastructure Investment Bank) as regards the analysis of the main idea of creation, stated objectives and issues to solve. The author makes judgements about theoretical and historical prerequisites of development of regional financial initiatives, directions of formation and conceptions of development of financial regionalism in the Asia-Pacific region.

*Key words: economic integration, economic regionalism, financial regionalism, financial institutions, investments, Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), Asia-Pacific region, ASEAN*

---

**М. А. Котляров, И. Н. Рыкова**

## Гармонизация банковского законодательства и регулирования банковской сферы стран ЕАЭС

Анализ банковского законодательства стран — участниц Евразийского экономического союза (ЕАЭС) позволяет говорить о наличии многих общих черт развития банковских систем. Тем не менее объективно существующие различия в нормативно-правовых основах и практике отдельных стран, в т. ч. России, требуют поэтапной гармонизации банковского законодательства с целью создания эффективного общего финансового рынка. В статье предложены рекомендации по гармонизации банковского законодательства в различных областях: понятийный аппарат, лицензирование, деятельность банков с иностранным капиталом, страхование депозитов и др.

*Ключевые слова: гармонизация, банк, банковская система, законодательство, регулирование, Евразийский экономический союз*

**M. Kotlyarov, I. Rycova**

## The Harmonization of Banking Legislation and Regulation in the EAEU Countries

Analysis of the banking legislation of the Eurasian Economic Union (EAEU) member-states indicates common features of their banking systems. However, objectively existing differences in the legal framework and practice of particular countries, including Russia, require gradual harmonization of banking legislation with the aim of creating an effective common financial market. The paper offers recommendations for harmonization of banking legislation in various areas: terms and definitions, licensing procedures, activities of banks with foreign investments, deposits insurance schemes, etc.

*Key words: harmonization, bank, banking system, law, regulation, Eurasian Economic Union*

---

**И. Ю. Арлашкин, А. С. Ганган, А. Н. Дерюгин, К. А. Прока**

## Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады

В статье рассматривается опыт зарубежных стран по предоставлению межбюджетных блочных трансфертов. Показывается, что переход к предоставлению блочных трансфертов в развитых странах был вызван необходимостью сокращения дефицита государственного

бюджета, однако стратегической целью в конечном итоге является задача повышения уровня прозрачности и подотчетности целевых межбюджетных трансфертов.
*Ключевые слова: блочный трансферт, грантополучатель, консолидация, грант, подотчетность*

**I. Arlashkin, A. Gangan, A. Deryugin, K. Proka**

## Intergovernmental Block Transfers in Developed Countries: USA, Australia and Canada

This article provides an overview of the international experience in provision of intergovernmental block transfers. The objective is to make two points. The first one is that the transition from earmarked to block transfers in developed countries was forced by the need of reducing the state budget deficit. The second reason for adopting block transfers appears from the necessity for increasing transparency and accountability of intergovernmental transfers.
*Key words: block transfer, recipient, consolidation, grant, accountability*

---

**И. Ю. Арлашкин, А. С. Ганган**

## Консолидация федеральных субсидий субъектам РФ

Одним из направлений современной федеральной политики в сфере межбюджетных отношений является консолидация субсидий регионам. Однако ни государственные программы в сфере общественных финансов, ни Основные направления бюджетной политики не разъясняют, каким образом должна происходить эта консолидация и чем новая система федеральных субсидий регионам будет отличаться от существующей. В статье делается попытка ответить на эти вопросы, оцениваются возможности осуществления консолидации субсидий. Особое внимание при этом уделяется механизму выделения субсидий в результате проведения консолидации.
*Ключевые слова: субсидия, межбюджетный трансферт, блочный трансферт, консолидация*

**I. Arlashkin, A. Gangan**

## Consolidation of Federal Matching Grants to Russian Regions

Consolidation of federal matching grants is one of the trends in current intergovernmental budgetary policy. However, strategic documents in the sphere of public finance do not work out in detail neither the procedure for consolidation nor its result. The article attempts to provide a vision for a new system of consolidated matching grants and to assess the possible scope for consolidation with particular attention paid to the mechanism of granting.
*Key words: subsidy, matching transfer, intergovernmental fiscal transfer, block grant, consolidation*

---

**Р. С. Афанасьев, Н. В. Голованова**

## Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство

Оценка эффективности бюджетных расходов относится к ключевым вопросам управления общественными финансами. Однако несмотря на частое употребление термина «эффективность» в стратегических документах российских органов власти, терминология действующего федерального законодательства отличается от принятых в литературе определений. В статье приведены примеры существующих различий в используемых определениях и содержатся рекомендации по унификации понятийного аппарата.
*Ключевые слова: эффективность расходов, результативность расходов, экономичность, экономность, эффективность использования ресурсов*

**R. Afanasev, N. Golovanova**

## Public Expenditure Efficiency: Theoretical and Legislation Approach

Public expenditures efficiency is the key issue of the public finance management. Despite the frequent use of the term "efficiency" in the Russian government strategic documents, the terminology of the current federal legislation differs from the definition adopted in the literature. Authors describes the examples of differences in terminology and provides recommendations on using the same definitions, both in theory and in practice.

*Key words: expenditure efficiency, expenditure effectiveness, economy, efficiency, efficient allocation of resources*

---

**Т. С. Ремизова**

## Обоснование бюджетных расходов на создание территорий опережающего развития

Территории опережающего развития (ТОР) создаются на Дальнем Востоке с целью привлечения резидентов, в первую очередь якорных, и развития регионов Дальнего Востока. В работе представлены основные преимущества резидентов при размещении их на данных территориях и риски государства, связанные с финансированием создания инфраструктуры ТОР за счет средств федерального бюджета. Для оценки возможных рисков и эффективности функционирования планируемых ТОР в работе был проведен анализ шести паспортов комплексных инвестиционных проектов ТОР. Результаты анализа показывают, что только привлечение резидентов с объемом выручки и остальных производственных показателей, соответствующих заявленным в КИПР, приведет к достижению планируемых результатов.

*Ключевые слова: территории опережающего развития (ТОР), комплексный инвестиционный проект (КИПР), паспорт КИПР, финансирование, инфраструктура*

**T. Remizova**

## Justification of Budget Expenditures for the Establishment of the Territories of Priority Development

The territories of priority development (TPD) are created in the Far East of Russia in order to attract residents, particularly core residents, and the development of the Far East. The paper presents the main advantages of the residents, when placing them on the TPD and risks related to the financing of infrastructure in the territory at the expense of the federal budget. In order to assess the possible risks and the efficiency of the planned TPD the author analyses 6 TPD complex investment project profiles. The analysis outcome shows that the only way to reach target results is to involve residents with the relevant revenue volume and other production indices, which are stated in the complex investment project (CIP).

*Key words: territory of priority development (TPD), the complex investment project (CIP), CIP profile, financing, infrastructure*

---

**М. А. Смирнов**

## Использование проектного подхода при реализации государственных программ

В статье рассмотрены актуальные вопросы разработки и реализации государственных программ, являющихся одним из важных механизмов государственного управления в отраслях экономики. Проанализированы основные ограничения программных механизмов, препятствующие повышению эффективности бюджетных расходов в условиях сокращения финансирования. Предложен проектный формат реализации государственных

программ, предполагающий более детальную проработку мероприятий и тщательный анализ вплоть до конкретных проектов и предприятий. Представлена схема обоснования мероприятий государственных программ.

*Ключевые слова: отраслевая политика, государственная программа, целевой индикатор, проектный подход, импортозамещение, государственные субсидии*

**M. Smirnov**

## The Project Approach Application in the Government Program Implementation

The article considers relevant issues of development and implementation of government programs, which are among important mechanisms of government regulation in sectors of the economy. The author analyzes the main limitations of the program mechanisms that hinder increase in efficiency of budget spending in the face of shrinking funding. Moreover, the article proposes project format for the implementation of government programs, which requires more detailed study of the action and a thorough analysis up to specific projects and enterprises. There is also proposed scheme of the basis of the government programs procedures.

*Key words: industrial policy, project approach, government program, target indicator, import substitution, government subsidy*

---

**Е. М. Гутцайт, А. М. Марьясин, И. А. Яковлев**

## Качество аудиторских услуг и оценка влияния на него мер дисциплинарного воздействия

В статье развивается подход к понятию качества аудиторских услуг как к переходу от качества потребителя (пользователя) к качеству производителя услуг. Предлагается оценка влияния на него мер дисциплинарного воздействия, применяемых в аудите, на базе метода экспертных оценок. Рассматриваются другие возможности этого метода при решении аудиторских задач.

*Ключевые слова: аудиторские услуги, качество, критерий качества, меры дисциплинарного воздействия (МДВ), метод экспертных оценок (МЭО), профессиональное суждение*

**E. Gutzait, A. Maryasin, I. Yakovlev**

## The Quality of Audit Services and the Estimation of the Disciplinary Measures Impact

The article develops an approach to the concept of the quality of audit services as a transition from the quality of the consumer (user) to the quality of services producer. The authors provide an estimation of influence of the disciplinary measures used in the audit on the basis of the expert estimation method. In addition, other capabilities of this method when solving audit problems are discussed in the article.

*Key words: auditing services, quality, quality criteria, disciplinary measures (DM), method of expert estimations (MEE), professional judgement*

---

**В. В. Громов**

## Доверительное управление имуществом: признание расходов на выплаты управляющему

Доверительное управление как институт рыночной экономики содержит потенциал роста инвестиционной активности и вовлечения финансовых ресурсов в экономический оборот. Однако этот потенциал раскрыт недостаточно, что во многом является результатом

невысокого качества налогового регулирования операций по доверительному управлению. При этом наиболее проблемную область составляет порядок учета в налоговой базе расходов на выплаты управляющему. В статье показаны налоговые риски, являющиеся следствием этих недостатков, и определены способы решения выявленных проблем.
*Ключевые слова: налогообложение доходов, доверительное управление, учет расходов, учредитель управления, выгодоприобретатель, налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций*

**V. Gromov**

## Trust Management: Issues for Recognition of Contract Expenses

Trust management as an institute of market economy contains the potential of investment activity growth and involvement of financial resources in an economic turn. However, this potential is unlocked insufficiently, which in many respects is a result of low quality of tax regulation of trust management operations. At the same time, majority of problems is made of the shortcomings in the field of contract expense recognition. The article presents the tax risks that are a consequence of these shortcomings and defines ways of solution of the revealed problems.
*Key words: income taxation, trust management, expense recognition, trustor, beneficiary, income tax, corporation tax*

---

**Е. Г. Анисимов, В. Г. Анисимов, С. В. Шкодинский**

## Модель для динамической оценки объема и структуры «серого» импорта

В статье предложена стохастическая модель для динамической оценки объема и структуры «серого» импорта, имитирующая процессы его формирования. Эта имитация позволяет более адекватно, чем обычно применяемые регрессивные и экспертные модели, учесть имеющуюся информацию о «сером» импорте и тем самым повышает точность оценки его объема и структуры.
*Ключевые слова: таможенные платежи, «серый» импорт, объем, структура, модель, динамическая оценка*

**E. Anisimov, V. Anisimov, S. Shkodinsky**

## Model for the Dynamic Evaluation of the Grey Imports Volume and Structure

The article describes the stochastic model for the dynamic evaluation of the grey imports volume and structure, which imitates the processes of its formation. This simulation allows to take into account available information about the grey imports and thereby improves the accuracy of its volume and structure estimation in more objective way than the common regression and expert models do.
*Key words: customs duties, grey imports, volume, structure, model, dynamic evaluation*

---

**О. Н. Хлебопашева**

## Меры государственной поддержки финансирования строительной отрасли

В статье представлен анализ эффективности мер государственной поддержки для финансирования строительной отрасли России, принятых в кризис 2008–2009 гг., а также в рамках антикризисного плана правительства 2015 г. В результате исследования выявлено, что опыт 2008 г. используется для поддержки строительных компаний в условиях 2015–2016 гг., а также дополнен новыми механизмами. Отмечена необходимость

использования комплексных мер по поддержке и регулированию отрасли ввиду сложности новых экономических условий и ожидаемого сокращения инвестиций. На основе проведенного анализа были сформулированы основные рекомендации, которые могут быть использованы в текущих условиях для разработки мер по финансированию строительного сектора.
*Ключевые слова: финансы строительной отрасли, государственная поддержка, российский рынок ипотечного кредитования, государственный заказ, жилищное строительство*

**O. Khlebopasheva**

## State Support Arrangements for the Construction Industry Funding

The article presents effectiveness analysis for the state support arrangements in funding of the construction industry in Russia taken during the financial crisis of 2008–2009 and also for Government Antirecession Plan of 2015. The results of the study showed that the experience of 2008 is used for support of construction companies in new conditions of 2015–2016 and was supplemented by the new mechanisms. At this time the author noted a necessity for using a complex state support and regulation arrangements due to complexity of the new economic conditions and expected disinvestment. Based on the performed analysis the article describes the main requirements that could be used in current circumstances for working-out of the support program of the construction sector funding.
*Key words: finance of construction industry, state support, antirecession policy, mortgage lending market in Russia, government order, house construction activity*

**Анисимов Владимир Георгиевич**, д. т. н., проф., профессор кафедры информационных систем в экономике и менеджменте Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого
**Vladimir G. Anisimov**, Doctor of Technical Sciences, Professor, Professor of the Department of Information Systems in Economics and Management, Peter the Great St. Petersburg Polytechnic Universit
(e-mail: an-33@rambler.ru)

**Анисимов Евгений Георгиевич**, д. воен. н., д. т. н., проф., начальник лаборатории НИИ Военной академии Генерального штаба ВС РФ, заслуженный деятель науки Российской Федерации
**Evgeny G. Anisimov**, Doctor of Military Sciences, Doctor of Technical Sciences, Professor, Head of Laboratory in the Research Institute of the General Staff Military Academy of the Russian Federation´s Armed Forces, Honored Scientist of the Russian Federation
(e-mail: an-33@rambler.ru)

**Арлашкин Игорь Юрьевич**, науч. сотр. Лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС
**Igor Yu. Arlashkin**, Researcher of Laboratory for Research on Budgetary Policy, Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: arlashkin@ranepa.ru)

**Афанасьев Роман Сергеевич**, к. э. н., ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института
**Roman S. Afanasev**, Senior Researcher of the Inter-budget Relations Center, Financial Research Institute
(e-mail: afanasev@nifi.ru)

**Валькова Анна Витальевна**, заместитель директора Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации
**Anna V. Valkova**, Deputy Director of the Department for International Financial Affairs, Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: avalkova@minfin.ru)

**Ганган Александр Сергеевич**, науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара
**Alexander S. Gangan**, Researcher of Laboratory for Budgetary Policy, Gaidar Institute for Economic Policy
(e-mail: asgangan@gmail.com)

**Голованова Наталия Владимировна**, ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института
**Nataliya V. Golovanova**, Senior Researcher of the Inter-budget Relations Center, Financial Research Institute
(e-mail: golovanova@nifi.ru)

**Громов Владимир Владимирович**, к. э. н., ст. науч. сотр. научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара
**Vladimir V. Gromov**, PhD (Economics), Senior Researcher of the Center for Macroeconomics and Finance, Gaidar Institute for Economic Policy
(e-mail: Gromov@iep.ru)

**Гутцайт Евгений Михельевич**, д. э. н., вед. науч. сотр. Центра методологии бухгалтерского учета Научно-исследовательского финансового института
**Evgeny M. Gutzait**, Doctor of Economics, Leading Researcher of the Center for Methodology of Accounting, Financial Research Institute
(e-mail: egutzait@nifi.ru)

**Дерюгин Александр Николаевич**, руководитель Лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС
**Alexander N. Deryugin**, Head of Laboratory for Research on Budgetary Policy, Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: deryugin@ranepa.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 Sectoral Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: kotlyar2005@list.ru)

**Ляшок Виктор Юрьевич**, науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС
**Victor Yu. Lyashok**, Researcher of the Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: victorlyashok@gmail.com)

**Марьясин Антон Маркович**, к. э. н., руководитель Центра методологии бухгалтерского учета Научно-исследовательского финансового института
**Anton M. Maryasin**, PhD (Economics), Head of the Center for Methodology of Accounting, Financial Research Institute
(e-mail: maryasin@nifi.ru)

**Назаров Владимир Станиславович**, к. э. н., директор Научно-исследовательского финансового института
**Vladimir S. Nazarov**, PhD (Economics), Director of the Financial Research Institute
(e-mail: nazarov@nifi.ru)

**Орешкин Максим Станиславович**, заместитель Министра финансов Российской Федерации
**Maxim S. Oreshkin**, Deputy Minister of Finance of the Russian Federation
(e-mail: Maxim.Oreshkin@minfin.ru)

**Прока Ксения Аркадьевна**, науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара
**Kseniya Ar. Proka**, Researcher of Laboratory for Budgetary Policy, Gaidar Institute for Economic Policy
(e-mail: proka-ka@ranepa.ru)

**Ремизова Татьяна Сергеевна**, к. э. н., вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
**Tatiana S. Remizova**, PhD (Economics), Leading Researcher of the Sectoral Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: tttatia@yandex.ru)

**Рыкова Инна Николаевна**, д. э. н., руководитель Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
**Inna N. Rycova**, Doctor of Economics, Head of the Sectoral Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: rycova@yandex.ru)

**Смирнов Михаил Алексеевич**, к. г. н., вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
**Mikhail A. Smirnov**, PhD (Geography), Leading Researcher of the Sectoral Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: smirnov@nifi.ru)

**Хлебопашева Оксана Николаевна**, аспирант кафедры корпоративных финансов и оценки бизнеса Санкт-Петербургского государственного экономического университета
**Oksana N. Khlebopasheva**, PG student in the Corporate Finance and Business Valuation Department of the Saint-Petersburg State University of Economics
(e-mail: Khlebopasheva.oxana89@yandex.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 for System Analysis of the Accounts Chamber of the Russian Federation
(e-mail: shkodinskiy.sv@niisp.ru)

**Яковлев Игорь Алексеевич**, к. э. н., руководитель Центра международных финансов, первый зам. директора Научно-исследовательского финансового института
**Igor A. Yakovlev**, PhD (Economics), Head of the Center for International Finance, Senior Deputy Director, Financial Research Institute
(e-mail: iyakovlev@nifi.ru)

# ПЕРЕЧЕНЬ СТАТЕЙ 2015 ГОДА


**№1 (январь-февраль) 2015 г.**

*А. З. Фаррахов, В. В. Омельяновский, Н. Н. Сисигина.* Проблемы формирования модели финансового обеспечения национальной системы здравоохранения

*О. С. Сухарев.* Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики

*О. В. Богачева, Д. Г. Бычков.* Целевые поступления бюджета в хозяйственной деятельности государства: зарубежная практика

*О. К. Ястребова.* Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования

*Т. В. Тищенко.* Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры

*А. А. Мальцева.* Управление интеллектуальным капиталом технопарковой структуры как фактор эффективного менеджмента

*А. В. Навой.* Создание институциональных предпосылок для обеспечения финансовой стабильности и национальной безопасности России

*Е. М. Гутцайт.* Рынок аудиторских услуг как частный случай отраслевого рынка

Круглый стол. Ограничение наличных денежных расчетов как один из возможных путей развития безналичных платежей в экономике: зарубежный опыт

*К. В. Швандар, А. А. Анисимова.* Зарубежный опыт развития системы безналичных платежей: практика и результаты

*Е. А. Поспелова, М. В. Казакова.* Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран

**№2 (март-апрель) 2015 г.**

*Т. В. Саакян, С. Г. Хабаев, П. Г. Крадинов.* Нормирование государственных закупок как инструмент их интеграции с бюджетным процессом

*К. А. Туманянц.* Фискальный эффект снижения налоговой нагрузки на малое предпринимательство в России

*Н. И. Малис.* Налоговые поступления в региональные бюджеты: резервы роста

*Т. А. Логинова.* Способы оптимизации налогообложения, применяемые холдинговыми компаниями

*Р. А. Мусаев, Д. В. Клешко.* Развитие системы рефинансирования банковского сектора России

*А. Ю. Михайлов.* Нефтегазовые доходы российского бюджета в 2015 году: прогноз и риски

*П. Е. Жуков.* Учет риска дефолта при формировании оптимальной структуры капитала компании

*Е. М. Гутцайт, И. А. Яковлев.* Некоторые вопросы совершенствования аудиторской статистики

*В. В. Громов.* Администрирование социальных платежей за рубежом: тенденции и оценка применения в России

*Е. А. Куклина.* Ресурсные налоги в экономике современного Китая

*А. Г. Семенюк.* Обратная ипотека как инструмент государственно-частного партнерства в поддержке лиц старше трудоспособного возраста

## №3 (май-июнь) 2015 г.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Н. В. Голованова.* Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: аналитический обзор

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

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

## №4 (июль-август) 2015 г.

*Я. А. Данилова, А. М. Лавров, В. В. Онищенко.* Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ

*С. Р. Платонов, Р. С. Губанов.* Финансовые рынки Евразийского экономического союза: гармонизация национальных законодательств

*Е. Т. Гурвич, А. Л. Суслина.* Динамика собираемости налогов в России: макроэкономический подход

*М. И. Куделич, И. Н. Рыкова.* Совершенствование системы правового регулирования дивидендной политики в компаниях с государственным участием

*А. А. Алаев, С. В. Козлова, К. М. Малютин, И. Т. Перова.* Оценка социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов

*И. Ю. Варьяш.* Циклические условия монетарной политики

*А. Д. Громов.* Влияние государственных расходов на экономический рост

*Д. В. Зуев.* Структурированные деривативы: универсальная модель ценообразования

*И. Ю. Арлашкин, А. Н. Дерюгин, К. А. Прока.* Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты

*В. В. Вагин, Н. В. Гаврилова, Н. А. Шаповалова.* Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития

*В. В. Шмелев.* Мировое значение французского франка

*А. В. Бризицкая.* Особенности внедрения стандартов третьего поколения по достаточности капитала в банковскую практику зарубежных стран

## №5 (сентябрь-октябрь) 2015 г.

*Я. А. Данилова, А. М. Лавров, В. В. Онищенко, Е. В. Покатович.* Стимулирование субнациональных властей в проведении бюджетных реформ: российский опыт

*Т. В. Саакян, С. Г. Хабаев, П. Г. Крадинов.* Нормирование в сфере закупок: второй этап

*О. В. Богачева.* Проблема раздельного бюджетирования текущих и инвестиционных расходов: международная практика

*И. В. Беляков.* О бюджетной стоимости банковских кризисов

*Н. И. Малис, Н. А. Горохова, И. В. Кивико.* Проблемы и перспективы бюджетной и налоговой политики Республики Крым

*М. Р. Пинская.* Налоговые инструменты институционализации импортозамещения в сельском хозяйстве

*М. А. Канева, Н. А. Авксентьев, В. М. Байдин.* Готовность платить за добровольное медицинское страхование на условиях софинансирования: регрессионный анализ

*А. К. Соловьев, С. А. Донцова.* Проблемы согласованного использования пенсионной и социальной статистики

*И. А. Яковлев, К. В. Швандар.* Использование режима плавающего обменного курса в странах с переходной экономикой

*Ю. С. Евлахова.* Определение глобальных системно значимых финансовых институтов в страховом и фондовом секторах финансового рынка

*В. В. Вагин.* Инициативное бюджетирование в Российской Федерации: основные особенности и результаты

*М. А. Котляров.* Актуальная монография «Международное налогообложение: размывание налоговой базы с использованием офшоров»

## №6 (ноябрь-декабрь) 2015 г.

*С. В. Романов, Н. Н. Клищ, Д. С. Решетникова.* Опыт разработки системы показателей результативности деятельности гражданских служащих в Минфине России

*Г. И. Немирова, Д. Ю. Лазарев.* Роль таможенного контроля после выпуска товаров в формировании доходов федерального бюджета

*Е. И. Андреева, Д. Г. Бычков.* Универсальное пособие по бедности: опыт зарубежных стран и перспективы в России

*М. В. Мильчаков.* Особенности распределения федеральных межбюджетных трансфертов между регионами России

*Т. Л. Журавлева, М. А. Леонов.* Банковская система России в последние годы: общий и региональный взгляд

*Н. А. Смирнова.* Развитие механизма формирования обменного курса рубля в России

*П. Е. Жуков.* Влияние налоговых щитов, риска дефолта и транзакционных издержек на средневзвешенную стоимость капитала

*А. Ю. Попов.* Инвестиционная недвижимость: российские и международные концепции оценки и бухгалтерского учета

*О. А. Фетисова.* Методика калькулирования себестоимости продукции (работ, услуг) сферы информационных технологий на основе систем таргет-костинг и кайзен-костинг

*И. В. Пашковская.* Небанковские финансовые посредники: становление системы регулирования и надзора

*Т. И. Семкина, О. В. Медведева.* Зарубежный опыт обложения НДС операций с драгоценными металлами

## 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 первого полугодия 2016 г. можно заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org, телефон для справок (499)152-04-90.

## ПРИГЛАШАЕМ АВТОРОВ!

Правила рецензирования и публикации научных статей изложены на странице «Финансовый журнал» сайта www.nifi.ru.

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 19.02.2016 г. Свободная цена. Тираж 700 экз.
Заказ № 01/20026
Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит»
410003, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88
Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru