

Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

№ 1 (23)
январь-февраль
2015

Главный редактор В. С. Назаров

директор НИФИ, кандидат экономических наук

Редакционный совет

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Editorial Board

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ISSN 2075-1990

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

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт»

Адрес: 127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2

Тел./факс: (495) 699-74-14

Сайт: www.nifi.ru

e-mail: mail@nifi.ru

Издание зарегистрировано в Российском индексе научного цитирования
(РИНЦ).

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

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

Статьи рецензируются.

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

Содержание

Актуальная тема. Финансирование системы здравоохранения

- А. З. Фаррахов, В. В. Омеляновский, Н. Н. Сисигина**
Проблемы формирования модели финансового обеспечения
национальной системы здравоохранения 5

Исследования. Бюджетная система

- О. С. Сухарев**
Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики 17
- О. В. Богачева, Д. Г. Бычков**
Целевые поступления бюджета в хозяйственной деятельности государства:
зарубежная практика 29

Методология. Бюджетный процесс

- О. К. Ястребова**
Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования 41
- Т. В. Тищенко**
Долгосрочные целевые программы в США и Канаде:
модели планирования и особенности структуры 52

Инновации. Интеллектуальный капитал

- А. А. Мальцева**
Управление интеллектуальным капиталом технопарковой структуры
как фактор эффективного менеджмента 60

Дискуссии. Финансовая стабильность России

- А. В. Навой**
Создание институциональных предпосылок для обеспечения
финансовой стабильности и национальной безопасности России 72

Аналитика. Аудит

- Е. М. Гутцайт**
Рынок аудиторских услуг как частный случай отраслевого рынка 79

Научная жизнь. Безналичные платежи

Круглый стол

Ограничение наличных денежных расчетов как один из возможных путей развития безналичных платежей в экономике: зарубежный опыт 89

К. В. Швандар, А. А. Анисимова

Зарубежный опыт развития системы безналичных платежей: практика и результаты 91

Международный опыт. Государственное управление

Е. А. Поспелова, М. В. Казакова

Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран 99

Аннотации/Abstracts 111

Авторы/Authors 117

Редакционная коллегия/Editorial Board 120

УДК 336.58:614.2

Ключевые слова:

финансирование здравоохранения, механизмы оплаты медицинской помощи, обязательное медицинское страхование, одноканальное финансирование, Программа государственных гарантий, эффективность системы здравоохранения

А. З. Фаррахов, к. м. н.,
заместитель Министра финансов Российской Федерации
(e-mail: ayrat.farrahov@minfin.ru)

В. В. Омеляновский, д. м. н., проф.,
директор Центра оценки технологий в здравоохранении
ИПЭИ РАНХиГС,
руководитель Центра финансов здравоохранения
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: vvo@hta-rus.ru)

Н. Н. Сисигина,
науч. сотр. Института социального анализа
и прогнозирования РАНХиГС
(e-mail: sisiginann@mail.ru)

Проблемы формирования модели финансового обеспечения национальной системы здравоохранения

Эффективность национальной системы здравоохранения в значительной степени определяется выбором модели финансового обеспечения, включающей механизмы сбора и объединения средств, а также оплаты медицинской помощи. Формирование действующей сегодня в России смешанной бюджетно-страховой модели происходило в условиях экономического и политического кризиса 1990-х гг., следствием которого стало масштабное недофинансирование государственного сектора здравоохранения и вынужденный отказ от завершения страховой реформы. К настоящему моменту сохранение элементов бюджетной модели превратилось в препятствие для дальнейшего развития системы здравоохранения, которое должно быть преодолено в ходе будущих реформ, направленных на формирование социально-страховой модели.

За последнее десятилетие российская модель финансирования здравоохранения претерпела значительные изменения, направленные на формирование единой централизованной системы сбора и распределения средств, обеспечивающей реализацию права граждан на получение бесплатной медицинской помощи. Наиболее важными новациями этого периода стали:

- определение видов, форм и условий бесплатной медицинской помощи, прав пациента в сфере охраны здоровья;
- разработка и утверждение порядков и стандартов оказания медицинской помощи;
- развитие страховой составляющей финансирования бесплатной медицинской помощи (расширение тарифа ОМС, включение в базовую программу ОМС отдельных видов медицинской помощи, финансируемой ранее за счет ассигнований бюджета);

- формирование единой региональной модели ОМС; централизация сбора страховых взносов и выравнивание финансового обеспечения региональных программ ОМС;
- переход к эффективным методам оплаты медицинской помощи (оплата амбулаторно-поликлинической помощи по подушевому нормативу, стационарной — на основе клинико-статистических групп);
- проведение ряда масштабных проектов по модернизации материально-технической базы общественного сектора здравоохранения (национальный проект «Здоровье», региональные программы модернизации здравоохранения).

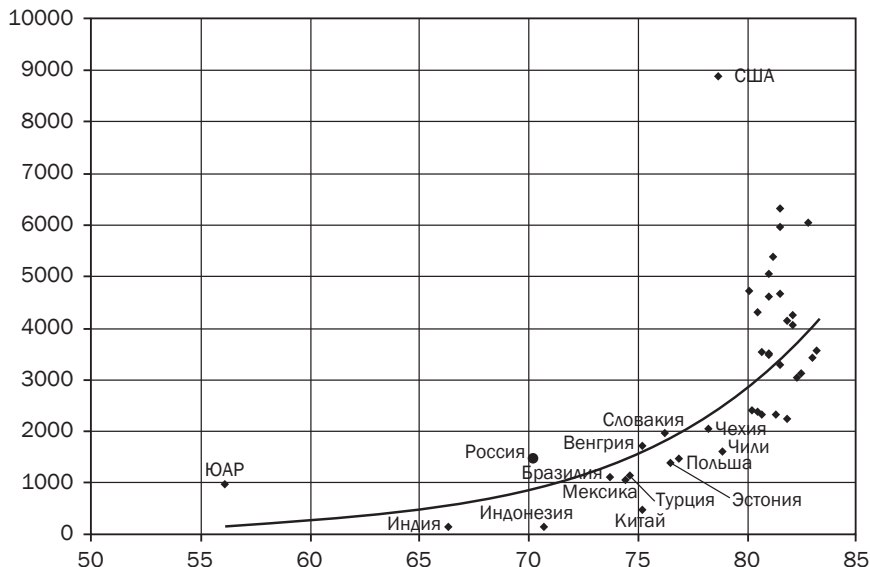
Следствием формирования обновленной организационно-экономической модели и увеличения финансирования здравоохранения стало существенное улучшение показателей здоровья населения. В частности, по данным Росстата за период 2003–2012 гг.:

- смертность населения сократилась с 18,4 до 14,5 на 1000 человек;
- младенческая смертность сократилась с 12,4 до 8,2 на 1000 родившихся живыми;
- ожидаемая продолжительность жизни увеличилась с 64,8 до 70,8 года (в т. ч. мужчин — с 58,5 до 65,1 года, женщин — с 71,6 до 76,3 года)¹.

В то же время различные оценки эффективности российской системы здравоохранения отмечают чрезмерный рост расходов на здравоохранение, опережающий улучшение результатов. По данным Global Health Expenditure Database, государственные расходы на здравоохранение (на душу населения в год, в долларах по ППС²) в 2003–2012 гг. выросли с \$304,7 до \$898,9, общие расходы на здравоохранение — с \$518,0 до \$1473,8 по ППС³, что приближается к уровню расходов на здравоохранение «новых» стран ОЭСР, которые демонстрируют значительно более высокую продолжительность жизни (рис. 1).

Рисунок 1

Общие расходы на здравоохранение по ППС (на душу населения в год, \$) и ожидаемая продолжительность жизни в России и странах ОЭСР в 2012 г.



Источник: составлено авторами по данным World Health Organization. Global Health Expenditure Database (<http://apps.who.int/nha/database>).

¹ Федеральная служба государственной статистики. Население (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/).

² В долларах, скорректированных по паритету покупательной способности.

³ World Health Organization. Global Health Expenditure Database (<http://apps.who.int/nha/database>).

В последнем на сегодняшний день выпуске ежегодного обзора систем здравоохранения стран ОЭСР и наиболее быстро развивающихся экономик отмечается низкая результативность российской системы здравоохранения в увеличении продолжительности жизни (за исключением ЮАР) и несоответствие достигнутых результатов уровню ВВП на душу населения и уровню расходов на здравоохранение⁴.

В 2014 г. увеличение ожидаемой продолжительности жизни позволило России войти в ежегодный мировой рейтинг эффективности систем здравоохранения, составляемый агентством Bloomberg⁵, где она заняла последнее 51-е место, пропустив вперед две другие республики бывшего СССР: Азербайджан (49-е место) и Белоруссию (42-е место). Причиной низкой оценки вновь стало неудовлетворительное соотношение ожидаемой продолжительности жизни и уровня расходов на здравоохранение⁶.

ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ В МОДЕЛЯХ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ С УЧАСТИЕМ ТРЕТЬЕЙ СТОРОНЫ

Важный аспект эффективности модели финансового обеспечения — распределение ответственности между основными финансовыми агентами. Страны с развитыми системами бесплатного медицинского обеспечения неизбежно сталкиваются со снижением эффективности использования средств в общественном секторе здравоохранения по сравнению с сектором коммерческих медицинских услуг, вызванным разделением функций покупателя медицинских услуг:

- непосредственный спрос на медицинские услуги предъявляет конечный потребитель;
- оплату медицинских услуг и частичное регулирование условий предоставления бесплатной медицинской помощи осуществляет покупатель, в роли которого могут выступать государственные органы управления в сфере здравоохранения или страховые медицинские организации;
- регулирование ключевых условий предоставления бесплатной медицинской помощи осуществляет государство (органы законодательной власти или государственные органы управления в сфере здравоохранения).

Такой подход к разделению функций обеспечивает максимальную правовую и финансовую защиту населения в случае заболевания, но одновременно с этим порождает проблему незаинтересованности участников в эффективном использовании средств.

Со стороны потребителя обращение за бесплатной медицинской помощью не требует дополнительных финансовых затрат. Как следствие, население может обращаться за медицинской помощью даже в том случае, если ее полезность незначительна или не подтверждается медицинскими показаниями. Кроме того, потребитель, как правило, утрачивает финансовые стимулы к сохранению здоровья, поскольку законодательное регулирование устанавливает единые правила получения бесплатной медицинской помощи для всего населения. Совокупно эти факторы приводят к возникновению избыточного необоснованного спроса на медицинские услуги и последующего роста затрат на здравоохранение.

Функции покупателя медицинской помощи по определению условий предоставления медицинских услуг в современных социальных государствах обычно жестко ограничены

⁴ OECD. *Health at a Glance 2013: OECD Indicators* (<http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf>).

⁵ Рейтинг составляется на основе сопоставления ожидаемой продолжительности жизни и расходов на здравоохранение на душу населения в абсолютном и относительном исчислении. Включает страны с населением более 5 млн человек, ВВП на душу населения более \$5000 и ожидаемой продолжительностью жизни более 70 лет.

⁶ *Most Efficient Health Care 2014: Countries* / Bloomberg L. P. (<http://www.bloomberg.com/visual-data/best-and-worst/most-efficient-health-care-2014-countries>).

законодательством в целях обеспечения гарантированного качества и объема бесплатной медицинской помощи (запрет на предварительный отбор поставщиков медицинской помощи, установление единых требований к качеству и условиям оказания услуг, тарифов на оплату медицинской помощи). Во многих странах покупатель медицинской помощи действует на некоммерческой основе (органы управления в сфере здравоохранения, некоммерческие страховые фонды ОМС) и не несет ответственности за финансовый результат деятельности, поскольку полученные убытки компенсируются государством, а сэкономленные средства направляются на перераспределение или оплату медицинской помощи в будущие периоды с запретом на использование полученной прибыли в целях финансирования собственной деятельности⁷. В странах со страховой моделью здравоохранения проблема отсутствия мотивации покупателя дополнительно усугубляется тем, что ответственность за состояние здоровья населения, как правило, сохраняется за органами управления в сфере здравоохранения, а не за страховыми организациями.

Резкий рост расходов на здравоохранение в 1970–1980-е гг. заставил развитые страны обратиться к поиску мер по повышению эффективности использования средств, включая меры по расширению полномочий и ответственности основных участников. Наибольшее распространение получили меры, направленные на восстановление заинтересованности покупателя в рациональном использовании средств, в т. ч.:

- разделение функций поставщика и покупателя медицинских услуг (в бюджетных моделях здравоохранения, где органы государственной власти ранее одновременно являлись собственниками сети учреждений здравоохранения и покупателями медицинской помощи);

- децентрализация системы здравоохранения с передачей части полномочий по регулированию на региональный и муниципальный уровни;

- предоставление покупателю дополнительных полномочий по определению условий предоставления бесплатной медицинской помощи (при ограничении области законодательного регулирования минимумом государственных гарантий бесплатной медицинской помощи);

- развитие конкуренции между страховыми медицинскими организациями (разрешение свободного выбора страховой организации, разрешение оказывать услуги по ОМС на коммерческой основе);

- развитие конкуренции между медицинскими организациями (равные условия участия в предоставлении бесплатной медицинской помощи для медицинских организаций всех форм собственности, финансовая и управленческая автономия государственных учреждений здравоохранения);

- переход к эффективным методам оплаты медицинской помощи (оплата по подушевому нормативу, с использованием клинко-статистических групп, методом глобального бюджета)⁸.

Реже использовались меры, направленные на расширение полномочий и ответственности конечного потребителя медицинских услуг, такие как:

- расширение прав пациента, в т. ч. права на свободный выбор врача, медицинской организации и страховой медицинской организации, получение информации и участие в принятии решений в процессе лечения;

- расширение участия конечного потребителя в оплате медицинских услуг.

Россия в данный момент находится в той же точке исчерпания возможностей экстенсивного роста, которую развитые страны прошли на рубеже 1970–1980-х гг. Дальнейшее

⁷ *Social Health Insurance Systems in Western Europe* / Saltman R. B., Busse R., Figueras J. (eds); *European Observatory on Health Care Systems Series*. Open University Press, McGraw-Hill Education. London, 2004. P. 34–40.

⁸ *Funding Health Care: Options for Europe* / Mossialos E., Dixon A., Figueras J., Kutzin S. (eds); *European Observatory on Health Care Systems series*. Buckingham: Open University Press, 2002. P. 59–79.

развитие системы здравоохранения на основе опережающего увеличения финансирования невозможно, тогда как спрос на услуги общественного сектора здравоохранения и ожидания в отношении расширения государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи продолжают расти. В этих условиях упорядочение модели финансового обеспечения общественного сектора здравоохранения с определением сфер полномочий и ответственности основных участников становится одним из ключевых направлений формирования обновленной системы здравоохранения. В то же время решение проблемы мотивации финансовых агентов в России сильно усложнено смешанным характером модели финансового обеспечения, в т. ч.:

- отсутствием ясного определения состава государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
- сохранением высокой доли бюджетного финансирования;
- высоким уровнем административного регулирования рынка бесплатных медицинских услуг;
- запретом на использование частных средств при оплате медицинской помощи, предоставляемой в рамках реализации Программы государственных гарантий.

ОТСУТСТВИЕ ЯСНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ БЕСПЛАТНОГО ОКАЗАНИЯ ГРАЖДАМ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ

Право граждан на бесплатную медицинскую помощь установлено ст. 41 Конституции РФ, согласно которой «медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений». Данная формулировка права на бесплатную медицинскую помощь является развитием советского определения права граждан на охрану здоровья. В целом она характерна для стран с бюджетной моделью здравоохранения, где бесплатная медицинская помощь предоставляется исключительно сетью государственных учреждений, управление которыми, включая определение структуры и объема оказываемых медицинских услуг, осуществляют напрямую органы государственной власти (Великобритания, Канада, Швеция).

В странах со страховой моделью здравоохранения, где участие в оказании бесплатной медицинской помощи могут принимать как государственные (в т. ч. автономные) государственные учреждения, так и частные медицинские организации, государственные гарантии бесплатной медицинской помощи должны быть строго определены во избежание возможных конфликтов:

- покупателя (государственных органов управления в сфере здравоохранения, страховых фондов) и медицинских организаций по поводу набора и объема оплачиваемых услуг;
- медицинских организаций и конечных потребителей по поводу набора и объема медицинских услуг, которые должны предоставляться бесплатно, возможности взимания платы за определенные виды медицинских услуг⁹.

Примером страхового подхода к определению состава государственных гарантий может служить Франция, где перечни медицинских услуг, изделий медицинского назначения и лекарственных средств, расходы на которые покрываются из средств ОМС, утверждаются на общегосударственном уровне и в дальнейшем принимаются региональными властями в качестве основы для определения порядка возмещения расходов¹⁰.

⁹ *Social Health Insurance Systems in Western Europe / European Observatory on Health Care Systems Series.*

¹⁰ *Thomson S., Osborn R., Squires D., Jun M. International Profiles of Health Care Systems / The Commonwealth Fund, 2013. P. 46.*

В России попытка определения состава государственных гарантий была впервые предпринята в 1998 г. при утверждении Программы государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью¹¹ (с 2001 г. — Программа государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи). Начиная с 2000 г. норма о гарантированном объеме Программы государственных гарантий (далее — Программы) была включена в Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан¹² (позднее — в Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»). В то же время действующая Программа государственных гарантий ограничивается определением перечней видов, форм и условий бесплатной медицинской помощи, оказание которой осуществляется бесплатно, заболеваний и состояний, оказание медицинской помощи при которых осуществляется бесплатно¹³. Детализированный перечень бесплатных услуг и условий их предоставления российским законодательством по-прежнему не определен, что оставляет возможность конфликтов, связанных с принятием решения об оплате медицинской помощи.

Кроме того, отказ от детализированного определения состава государственных гарантий не позволяет решить следующие задачи, непосредственно связанные с эффективностью системы здравоохранения:

— обеспечить устойчивость финансовой системы обязательного медицинского страхования¹⁴;

— обеспечить выбор оптимальных медицинских технологий, используемых при предоставлении бесплатной медицинской помощи. В отличие от большинства развитых стран в России до сих пор не формализован процесс оценки технологий здравоохранения. Как следствие, включение отдельных видов и направлений медицинской помощи в базовую Программу государственных гарантий и территориальные программы ОМС осуществляется без соответствующей научной базы и зачастую не соответствует специфике структуры заболеваемости населения и имеющимся ресурсам;

— разграничить бесплатные и платные медицинские услуги. Действующие правила предоставления платных медицинских услуг организациями, участвующими в реализации Программы, предполагают разделение по условиям оказания медицинской помощи, что существенно ограничивает возможности для развития платных медицинских услуг (в частности, запрещает взимать плату за использование новых медицинских технологий, отличных от массовых) и создает риски штрафных санкций для медицинских организаций, оказывающих платные услуги, поскольку однозначное определение допустимых оснований для взимания платы законодательством не установлено.

СОХРАНЕНИЕ ВЫСОКОЙ ДОЛИ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Сравнение показателей России с «новыми» странами ОЭСР, осуществившими аналогичный переход от бюджетной модели Семашко–Бевеиджа¹⁵ к страховому финансированию, наглядно показывает, что в отличие от европейских постсоциалистических стран

¹¹ Постановление Правительства РФ от 11.09.1998 № 1096 «Об утверждении Программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью».

¹² Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1).

¹³ Постановление Правительства РФ от 28.11.2014 № 1273 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

¹⁴ Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», ст. 4, п. 2.

¹⁵ См.: Омеляновский В. В., Максимова Л. В., Татаринов А. П. Зарубежный опыт: модели финансирования и организации систем здравоохранения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 23.

в России страховое финансирование не стало основным источником средств для системы здравоохранения (см. табл. 1).

Таблица 1

Структура финансового обеспечения здравоохранения, % от общих расходов

	Общественные расходы	В т. ч. расходы бюджетной системы	В т. ч. расходы фондов социального страхования	Частные расходы	В т. ч. расходы частного страхования	В т. ч. расходы из личных средств граждан
Венгрия	63,6	11,3	52,3	36,4	2,7	27,1
Польша	70,1	10,2	59,9	29,9	0,7	22,8
Словакия	70,5	7,4	63,1	29,5	н/д	22,8
Словения	73,3	4,2	69,1	26,7	13,5	11,9
Чехия	84,8	6,5	78,3	15,2	0,1	14,2
Эстония	79,9	10,8	69,1	20,1	0,3	18,4
Россия	61,0	32,3	28,7	39,0	2,7	34,3

Источник: World Health Organization. Global Health Expenditure Database (<http://apps.who.int/nha/database>).

С 2013 г. в России принимаются меры по расширению доли страхового финансирования в рамках Программы государственных гарантий, что постепенно меняет соотношение источников (рис. 2). Тем не менее проблема согласования бюджетного и страхового финансирования бесплатной медицинской помощи остается нерешенной.

Рисунок 2

Источники финансового обеспечения Программы государственных гарантий



Примечание: в 2014 г. запланированная доля ОМС — 67,7 %, в 2015 г. — 71,2 %.

Источник: составлено авторами по данным Министерства здравоохранения РФ. Банк документов. Данные докладов о реализации Программы государственных гарантий в 2006–2012 гг. (<http://www.rosminzdrav.ru/documents>).

Сохранение неполного тарифа ОМС с компенсацией капитальных расходов государственных учреждений здравоохранения из средств бюджетной системы негативно влияет на конкуренцию в системе здравоохранения:

— порядок предоставления бюджетного финансирования государственным учреждениям здравоохранения по-прежнему не формализован, и основанием для осуществления бюджетных инвестиций в текущем периоде зачастую является объем постоянного капитала или объем затрат предшествующего периода, что создает стимулы для неоправданного увеличения затрат на постоянный капитал. Кроме того, отсутствие формализованной процедуры

определения потребностей в бюджетном финансировании позволяет использовать эти средства для поддержки неэффективных учреждений здравоохранения;

— средства для покрытия капитальных расходов, связанных с оказанием услуг в рамках реализации Программы государственных гарантий, могут получить только государственные учреждения здравоохранения. Возможность предоставления бюджетных инвестиций частным медицинским организациям, участвующим в реализации Программы, действующим законодательством не предусмотрена, что является препятствием для расширения участия частных организаций в реализации Программы.

В развитых странах проблема покрытия расходов, чрезмерно высоких для страхового финансирования, чаще всего решается также за счет бюджетного финансирования, но предоставляемого в соответствии с единой процедурой распределения бюджетных инвестиций всем медицинским организациям, участвующим в оказании бесплатной медицинской помощи. Такие механизмы возмещения капитальных расходов действуют, например, в Нидерландах и Швейцарии¹⁶.

ВЫСОКИЙ УРОВЕНЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА БЕСПЛАТНЫХ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ

Кризис российской системы здравоохранения 1990-х гг. потребовал прямого государственного вмешательства не только в части нормативного регулирования бюджетного финансирования, но и в части прямого государственного управления отдельными областями общественного здравоохранения. Речь идет в первую очередь о создании территориальных фондов ОМС, обеспечивших реализацию страхового финансирования при недостаточном развитии страховых медицинских организаций. Традиция длительного административно-командного управления усилила эту тенденцию, постепенно закрепленную законодательством об основах охраны здоровья и ОМС.

В результате страховые медицинские организации, формально выполняющие функции покупателя медицинской помощи, оказались лишены ряда важнейших полномочий по контролю качества медицинской помощи и эффективному использованию средств, в т. ч. полномочий:

- по предварительному отбору поставщиков медицинских услуг с наилучшим соотношением цены и качества;
- по установлению индивидуальных тарифов для поставщиков с учетом качества оказываемых услуг;
- по установлению индивидуальных условий для потребителей с учетом их действий, оказывающих влияние на индивидуальные риски по здоровью.

В соответствии с законодательством страховые медицинские организации обязаны заключить договор на оказание и оплату медицинской помощи по ОМС со всеми медицинскими организациями, участвующими в реализации территориальной программы ОМС, и предоставить услуги по ОМС всем лицам, изъявившим соответствующее желание, на общих основаниях. Наиболее важные полномочия по распределению объемов медицинской помощи между медицинскими организациями и установлению уровня тарифов на оплату медицинской помощи переданы комиссии по разработке территориальной программы ОМС, ответственность которой за реализацию этой программы действующим законодательством не определена¹⁷.

¹⁶ Thomson S., Osborn R., Squires D., Jun M. *International Profiles of Health Care Systems / The Commonwealth Fund*, 2013. P. 88, 122.

¹⁷ Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; Приказ Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 № 158н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования».

В то же время страховые медицинские организации в настоящий момент также не несут ответственности за финансовый результат деятельности. При превышении расходов над плановым уровнем они дофинансируются из средств нормированного страхового запаса территориальных фондов ОМС.

В ряде европейских стран (Нидерланды, Швейцария) расширение полномочий покупателя привело к формированию рыночно-страховых моделей, для которых характерны:

- законодательное определение условий базового страхового плана, устанавливающее обязанности страховых организаций предоставлять возможность приобретения базового страхового плана всем гражданам независимо от индивидуальных медицинских рисков конкретного гражданина;
- свобода страховых организаций в определении условий добровольного медицинского страхования на основе базового страхового плана;
- предоставление страховым организациям права отбора наиболее эффективных поставщиков медицинских услуг при условии обеспечения доступности медицинской помощи;
- предоставление страховым организациям возможности контролировать потребление медицинских услуг через создание системы управляемой медицинской помощи (обязательного первоначального обращения к врачу-диспетчеру, который определяет последующее лечение)¹⁸.

В странах с классической страховой моделью (например, в Германии) дерегулирование рынка бесплатных медицинских услуг и функций покупателя включало в себя преимущественно меры по развитию конкуренции между страховыми организациями (предоставление гражданам права свободного выбора страховой организации, возможности изменять ставку страхового взноса в пределах, установленных законодательством) и расширение участия представителей страховых организаций в принятии решений о перечне услуг, оплачиваемых из средств ОМС, и установлении тарифов¹⁹.

ЗАПРЕТ НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЧАСТНЫХ СРЕДСТВ ПРИ ОПЛАТЕ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ

Уровень прямых расходов из личных средств граждан (34,3 % в 2012 г.) в России остается значительно выше как уровня большинства развитых стран, так и рекомендованного норматива Всемирной организации здравоохранения (15–20 %), обеспечивающего финансовую защиту населения от банкротства в случае тяжелого заболевания²⁰.

При этом действующее российское законодательство содержит прямой запрет на взимание платы из личных средств граждан за оказание медицинской помощи, оказываемой в соответствии с Программой государственных гарантий (ст. 41 п. 1. Конституции РФ, ст. 11 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»). Таким образом, формально расходы из личных средств граждан являются замещающим источником финансирования, который используется при нежелании или невозможности обратиться за получением бесплатной медицинской помощи. Запрет на использование личных средств граждан

¹⁸ Leu R. et al. *The Swiss and Dutch Health Insurance Systems: Universal Coverage and Regulated Competitive Insurance Markets* / Washington: The Commonwealth Fund, 2009.

¹⁹ Thomson S., Osborn R., Squires D., Jun M. *International Profiles of Health Care Systems* / The Commonwealth Fund, 2013. P. 57–65.

²⁰ Доклад о состоянии здравоохранения в мире. Финансирование систем здравоохранения: путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью. Женева: Всемирная организация здравоохранения, 2010. С. 98.

в качестве дополняющего источника оплаты в рамках Программы приводит к следующим негативным последствиям:

— к невозможности регулировать потребление медицинских услуг через использование механизмов разделения затрат. В большинстве развитых стран разделение затрат применяется для сокращения необоснованного потребления медицинской помощи (соплатежи при каждом обращении за медицинской помощью или при обращении без назначения врача) или для поощрения рационального потребления (снижение уровня соплатежей при обращении за профилактической медицинской помощью, участия в регулярных медицинских осмотрах, ведении здорового образа жизни);

— к низкой эффективности частных расходов и росту неравенства в доступе к медицинской помощи. Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения показывают, что за платной медицинской помощью значительно чаще обращаются лица с высоким доходом и жители крупнейших и больших городов, тогда как самый низкий уровень обращаемости за платной медицинской помощью отмечается среди детей и лиц старше трудоспособного возраста²¹. Невозможность использовать средства для доплаты за более качественную медицинскую помощь, предоставляемую в рамках реализации Программы государственных гарантий, вынуждает потребителей обращаться к полностью платной и существенно менее доступной медицинской помощи, оказываемой частными медицинскими организациями;

— к ограничению доступа медицинских организаций, участвующих в реализации Программы, к дополнительному источнику финансирования. Действующие правила оказания платных медицинских услуг устанавливают закрытый перечень ситуаций, дающих медицинской организации, участвующей в реализации Программы, право на предоставление платных медицинских услуг²². При этом основным критерием разделения платных и бесплатных медицинских услуг становятся иные условия предоставления медицинской услуги по сравнению с условиями, установленными Программой в крайне общем виде, что не позволяет однозначно определить возможность предоставления платных медицинских услуг, например при использовании медицинских технологий более высокого уровня.

Сохранение высокой доли бюджетного финансирования общественного сектора здравоохранения и прямого государственного участия в управлении позволили обеспечить высокий уровень государственных гарантий населению в кризисный период, но одновременно привели к снижению эффективности использования средств вследствие искажения мотивации основных финансовых агентов.

Наиболее острыми проблемами действующей модели финансового обеспечения российской системы здравоохранения остаются:

— определение состава государственных гарантий, соответствующего фактическим потребностям населения и имеющимся финансовым ресурсам;

— определение порядка использования средств отдельных источников финансирования медицинской помощи в рамках Программы государственных гарантий с установлением ответственности финансового агента за результат;

— восстановление полномочий и ответственности страховых медицинских организаций как основного покупателя медицинской помощи, предоставляемой в рамках реализации Программы;

— расширение полномочий и ответственности конечного потребителя медицинских услуг.

²¹ Российское здравоохранение: мотивация врачей и общественная доступность / Отв. ред. С. В. Шишкин. М.: Независимый институт социальной политики, 2008. С. 37–42.

²² Постановление Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг»

Базовое условие достаточного финансового обеспечения Программы государственных гарантий — детализация состава и объемов гарантированной медицинской помощи. Проведение работы по конкретизации Программы должно основываться на данных исследования фактических потребностей населения в медицинской помощи (с учетом региональных различий) и результатах оценки технологий здравоохранения.

Конкретизация Программы государственных гарантий позволит однозначно определить источники финансирования отдельных видов и услуг медицинской помощи. Проблема, связанная с ограничением состава тарифа ОМС и сохранением бюджетного финансирования для покрытия капитальных расходов учреждений здравоохранения, может быть решена путем включения инвестиционной составляющей в тариф ОМС или определения единой процедуры предоставления бюджетных инвестиций медицинским организациям всех форм собственности, участвующим в реализации Программы, и механизма контроля обоснованности инвестиций.

При дальнейшем расширении страховой составляющей в системе финансового обеспечения Программы государственных гарантий целесообразно передать страховым медицинским организациям ряд полномочий в области определения условий закупки медицинской помощи, в частности:

- отбор поставщиков медицинских услуг (право отказывать в заключении договора неэффективным поставщикам медицинских услуг при условии выполнения требований к обеспечению доступности медицинской помощи);

- определение условий взаимодействия с поставщиками медицинских услуг (право на согласование индивидуальных тарифов на оплату медицинской помощи, право на включение в договор с медицинской организацией условий, устанавливающих возможность поощрения или применения санкций к медицинской организации по результатам оценки);

- определение условий взаимодействия с застрахованными лицами (изменение условий страхования в установленных законодательством пределах при выполнении определенных условий договора, например снижение уровня обязательных соплатежей при регулярном прохождении диспансеризации).

Инструментом обеспечения заинтересованности страховых медицинских организаций в рациональном использовании средств ОМС является постепенная передача им страхового риска, т. е.:

- переход к полностью перспективному финансированию страховых медицинских организаций на основе дифференцированного подушевого норматива с отказом от последующего возмещения сверхнормативных расходов по итогам периода;

- передача страховым медицинским организациям полномочий по управлению средствами ОМС, включая создание, размещение и использование страховых резервов;

- передача страховым медицинским организациям ответственности за финансовый результат с отказом от возмещения убытков или изъятия прибыли по итогам периода (на начальных этапах передачи страхового риска возможно частичное перераспределение прибыли с учетом достижения целевых показателей здоровья прикрепленного населения).

Мотивация населения в рациональном поведении, направленном на сохранение здоровья, может быть достигнута путем использования механизмов разделения затрат, таких как установление обязательных соплатежей при обращении за медицинской помощью, уровень которых будет определяться выполнением застрахованным лицом определенных условий (прохождение диспансеризации, выполнение врачебных рекомендаций по сохранению и восстановлению здоровья). Другой вариант — это установление индивидуальных условий страхования (ставки страхового взноса на ОМС), определяемых выполнением застрахованным лицом перечисленных выше условий.

Библиография

1. Конституция РФ.
2. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1).
3. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».
5. Постановление Правительства РФ от 11.09.1998 № 1096 «Об утверждении Программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью».
6. Постановление Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг».
7. Постановление Правительства РФ от 28.11.2014 № 1273 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».
8. Приказ Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 № 158н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования».
9. Доклад о состоянии здравоохранения в мире. Финансирование систем здравоохранения: путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью. Женева: Всемирная организация здравоохранения, 2010.
10. Министерство здравоохранения РФ. Банк документов. Данные докладов о реализации программы государственных гарантий в 2006–2012 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rosminzdrav.ru/documents>.
11. Омеляновский В. В., Максимова Л. В., Татаринов А. П. Зарубежный опыт: модели финансирования и организации систем здравоохранения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3.
12. Российское здравоохранение: мотивация врачей и общественная доступность / Отв. ред. С. В. Шишкин. М.: Независимый институт социальной политики, 2008.
13. Федеральная служба государственной статистики. Население [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/.
14. Funding Health Care: Options for Europe / Mossialos E., Dixon A., Figueras J., Kutzin S. (eds); European Observatory on Health Care Systems series. Buckingham: Open University Press, 2002.
15. Leu R. et al. The Swiss and Dutch Health Insurance Systems: Universal Coverage and Regulated Competitive Insurance Markets / Washington: The Commonwealth Fund, 2009.
16. Mossialos E., Dixon A., Figueras J., Kutzin S. Funding Health Care: Options for Europe / European Observatory series. Buckingham, UK, 2002.
17. Saltman R. B., Busse R., Figueras J. (eds). Social Health Insurance Systems in Western Europe / European Observatory on Health Care Systems Series. Open University Press, McGraw-Hill Education, London, 2004.
18. Social Health Insurance Systems in Western Europe / Saltman R. B., Busse R., Figueras J. (eds); European Observatory on Health Care Systems Series. Open University Press, McGraw-Hill Education, London, 2004.
19. Thomson S., Osborn R., Squires D., Jun M. International Profiles of Health Care Systems / The Commonwealth Fund, 2013.
20. Most Efficient Health Care 2014: Countries [Электронный ресурс] / Bloomberg L. P. Режим доступа: <http://www.bloomberg.com/visual-data/best-and-worst/most-efficient-health-care-2014-countries>.
21. Health at a Glance 2013: OECD Indicators [Электронный ресурс] / OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf>.
22. World Health Organization. Global Health Expenditure Database [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://apps.who.int/nha/database>.

УДК 336.7

Ключевые слова:

бюджет, расходы, принципы управления бюджетом, эффективность, структура расходов, государственный финансовый контроль

Сухарев О. С., д. э. н.,

проф., зав. сектором институционального анализа экономической динамики Института экономики РАН
(e-mail: o_sukharev@list.ru)

Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики

«С учетом особенностей экономической структуры и специфики роста национальное государство можно рассматривать как основной орган принятия решений, устанавливающий условия для осуществления экономической деятельности. Возможно, справедливо будет сказать, что основной функцией современного суверенного государства, с его предполагаемой вечной жизнью и властью над организованным обществом, является создание необходимых условий для стимулирования долгосрочного экономического роста — независимо от того, каким крахом зачастую заканчиваются подобные попытки»¹.

Данное высказывание известного экономиста однозначно определяет организацию экономического роста как основную функцию государства, эффективное выполнение которой в значительной степени зависит от успешного решения вопросов формирования и использования государственного бюджета, оптимизации бюджетных расходов как основного инструмента фискальной политики, влияющего посредством спроса и предложения на государственные институты всех уровней.

Поэтому так актуальны исследования, направленные на систематизацию подходов к оценке и выбору направлений развития согласно бюджету, определения государственных приоритетов, а затем и формирования бюджетных расходов на периоды, а также дальнейшей оценки эффективности их исполнения. Рынок не может определить приоритеты, тем более долгосрочные, и оперативно назначить необходимые финансы под их реализацию².

При этом явно недостаточным представляется упрощенный подход (который до сих пор используется при оценке величины государственного сектора, осуществлении назначений по различным статьям бюджета и т. д.) — как, например, констатация факта роста или падения (за принятый к рассмотрению период времени) коэффициента, определяемого как отношение суммы фактически понесенных бюджетных расходов к величине изменения ВВП за тот же период времени. Недостаточность такого метода заключается не только в том, что за пределами упрощенного расчета останутся не включаемые в ВВП государственные трансферты, а главным образом в том, что неясной в этом случае остается

¹ Кузнец С. Лекция в Лос-Анджелесе, 30.03.1964.

² Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. М.: Финансы и статистика, 2014.

дифференциация результатов по отдельным (конкретным) группам, статьям и направлениям бюджетных расходов и, что еще важнее, не могут быть выявлены скрытые причины неэффективного использования бюджетных средств. В итоге будет затруднен поиск действенных инструментов, способных исключить такую неэффективность. Нужно отметить, что подобное действие на бюджет и расходы оказывает процедура выбора приоритетов, а также политическая система. Поэтому некоторый уровень неэффективности (дисфункции) бюджетных расходов неизбежен, и он будет динамически изменяться в зависимости от многих факторов. Кроме того, за простыми числовыми значениями теряется фактический смысл достигнутых результатов бюджетного финансирования того или иного направления — социальный, экологический, научно-технический, а также иные важные для государства в целом результаты экономического развития страны. Другими словами, необходимо выработать такой системный подход к оценке эффективности бюджета, который будет более показательным и удобным для формирования выводов и рекомендаций по корректировке деятельности всех государственных институтов в целях обеспечения необходимых условий для стимулирования долгосрочного роста.

Как известно, для России новая стратегия развития страны сводится к решению проблемы создания инновационной экономики и связанной с нею проблемы развития человеческого потенциала, повышения его качества. К примеру, Финляндия продемонстрировала миру успешный исторический рывок от сырьевой к инновационной и конкурентоспособной экономике с высокими технологиями. При этом на первое место она поставила задачу ускоренного развития национального человеческого капитала путем продуктивных (продуманных и конечных по времени осуществления) изменений систем образования, науки, здравоохранения и т. д. Экономика Финляндии занимает сейчас первые места в мире по своей инновационности и конкурентоспособности. Здесь не требуется особых доказательств того, что для эффективного развития и качества экономики основным инструментом является эффективное государственное управление, бюджет и институциональная регуляция. Развитие инновационной экономики требует роста эффективности по всем направлениям деятельности и должно сводиться к сохранению и укреплению суверенитета и обороноспособности, продовольственной независимости и т. д. Для реализации таких целей анализ эффективности бюджетных расходов и процедура формирования приоритетных направлений развития являются определяющими.

БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ И ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ

По каждому направлению бюджетных расходов, составляющих общую бюджетную стратегию государства³, важны как минимум три параметра. К ним относятся:

- величина финансовых вложений — государственных расходов по конкретной статье бюджета (направлению, сектору и т. д.);
- период времени вложений, после которого начнется возврат средств (или возникнет иной эффект), с разбивкой финансов по этапам получения и использования бюджетных средств;
- величина совокупного дохода, получаемого по итогам работы от распределения бюджетных средств (государственных расходов), а также дохода (результата) по каждому конкретному направлению расходов. Конечно, бюджетная политика включает и финансирование так называемых нерыночных услуг (госуправление, оборона, образование, здравоохранение и др.), которые также вносят вклад в создание ВВП и создают определенный доход по осуществленным расходам.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 26.12.2014); Нешитой А. С. Бюджетная система Российской Федерации. М.: ИТК «Дашков и К», 2010; Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под ред. А. Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2008.

Один из необходимых, но, безусловно, недостаточных принципов, который может использоваться при оценке эффективности бюджета, — это сопоставление расходов и доходов (затраты-выгоды) для отдельного промежутка времени и для всего периода бюджетного планирования.

Нужно принимать во внимание, что наращение бюджетных расходов целиком и полностью зависит от прироста ВВП данной страны и возможностей осуществлять заимствования — внешние и внутренние⁴. При этом внутренние заимствования зависят также от ВВП и его динамики, от предшествующих актов заимствований и динамики реального дохода населения.

Однако простое построчное сопоставление расходов и полученных результатов не даст точной оценки эффективности бюджетных расходов, не говоря о том, что на основе такой оценки никак нельзя сказать, следует ли увеличить финансирование или снизить его по определенным статьям и на определенную величину. Более того, бюджетные расходы по разным статьям, подобно инвестиционным потокам, которые направляются в разные сферы деятельности, взаимодействуют друг с другом, усиливая или ослабляя результат по тому ли иному направлению развития. Экономические модели принятия инвестиционных решений (классического типа), оценки результатов и их эффективности либо не работают, либо слабо согласуются с теми условиями, которые представляет экономическая практика. Поэтому для выработки подходов к анализу эффективности бюджетных расходов целесообразно применить принципы разделения и синтеза, известные из области экономики технологического развития⁵. Сначала — разделение бюджетных расходов по основным сферам и группам (пусть даже с некоторой условностью) с выработкой алгоритма оценки для каждой группы/направления, а затем — синтез, с формированием определенного «портфеля» отдельных сфер бюджетного финансирования как инвестиционных проектов, что даст возможность применять уже известные инструменты и методики оптимизации инвестиционного портфеля, а также известные алгоритмы анализа⁶.

Можно выделить в агрегированном виде по сферам:

- расходы на социально-культурную сферу;
- расходы на стимулирование экономики (включая инновации, АПК, программы развития, регионы и т. д.);
- военные расходы (включая оборонно-промышленный комплекс);
- расходы на управление.

Однако подобные агрегаты не очень удобны для проведения оценок эффективности расходов бюджета и поиска необходимых алгоритмов системного анализа, т. к. в каждой приведенной сфере имеется ряд однотипных по некоторым общим признакам экономических субъектов. Поэтому указанные сферы для дальнейшего рассмотрения могут быть разделены на группы субъектов, которым выделяются финансовые средства в рамках каждой сферы. Похожая процедура так или иначе применяется в бюджетном планировании, но сила ее влияния на эффективность бюджетных расходов и эффективность функционирования объектов, которые получают финансы, недооценивается.

В выделенные четыре сферы бюджетных расходов входят: 1) социально-культурная сфера (наука и образование, культура и спорт, детские учреждения, ЖКХ и социальная инфраструктура, медицина); 2) стимулирование экономики (промышленность и транспорт,

⁴ Нешиной А. С. *Финансы и торговля в воспроизводственном процессе: моногр.* М.: ИТК «Дашков и К», 2014; Нешиной А. С. *Бюджетная система Российской Федерации; Финансово-кредитный энциклопедический словарь.*

⁵ Сухарев О. С. *Экономический рост, институты и технологии; Сухарев О. С. Экономика технологического развития.* М.: Финансы и статистика, 2008.

⁶ Нешиной А. С. *Финансы и торговля в воспроизводственном процессе; Финансово-кредитный энциклопедический словарь.*

энергосистемы, связь и телекоммуникация, сельское хозяйство, включая лесное и рыбное хозяйство); 3) расходы на оборону и безопасность (оборонно-промышленный комплекс, армия, МЧС, МВД, ФСБ); 4) управление (федеральные и региональные органы власти, муниципалитеты, государственные учреждения и др.). В связи с наличием общих для них признаков в рамках каждой группы, а также между субъектами должен применяться примерно один алгоритм при оценке эффективности использования бюджетных средств по каждому направлению.

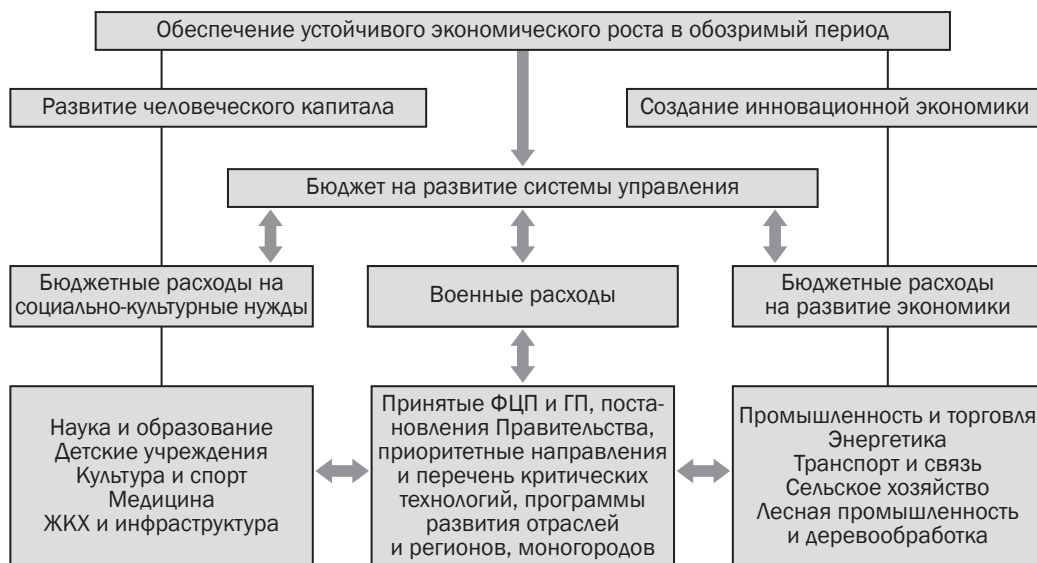
Дальнейшая систематизация экономических субъектов, получающих бюджетное финансирование (поскольку важен именно анализ эффективности расходов), заключается в отборе однотипных элементов в рамках каждой группы расходов по принципу «назначения» выделяемых для них бюджетных средств. Формой реализации таких назначений (одной из возможных) являются так называемые государственные закупки (закупка промышленной и сельскохозяйственной продукции, например одежды, продуктов питания для армии; строительство дорог, мостов, школ и т. д.).

Однако до проведения этапа отбора и формирования однотипных групп расходов необходимо определить основные признаки (принципы) такого отбора, позволяющие в дальнейшем оценивать и эффективность бюджетных расходов по каждому направлению. Один из возможных вариантов алгоритма определения структуры расходов отражен в нижеприведенной схеме (рис. 1).

Безусловно, неправильным было бы ставить задачу анализа эффективности бюджетных расходов государства в каких-то абсолютных координатах, в отрыве от принимаемых направлений вложений и периода их назначения, а также состояния системы в период рассмотрения с оценкой ее перспективных изменений. Тем более представляется нецелесообразным проведение такого анализа без конкретной цели — например без решения задач формирования корректирующих воздействий, оказывающих позитивное влияние на рост экономики. Важным выступает и фактор времени — учет больших по продолжительности периодов экономических изменений, связанных с освоением выделяемых бюджетных средств.

Рисунок 1

Структура бюджетных расходов



Источник: составлено автором.

В связи с этим основными, базисными константами системного подхода к процессу оценки эффективности бюджета должны быть:

- учет динамики процесса: сравнение оценки ожидаемого эффекта в сфере направления вложений на момент принятия решения (об уровне и необходимости финансирования) с оценкой и актуальностью данного направления на момент проведения анализа результата;
- неизменность принятых критериев – на начало и окончание периода проводимой оценки;
- цикличность процессов оценки – после каждого корректирующего воздействия на систему необходимо отслеживать изменения уровня эффективности бюджетных расходов;
- элиминация пролонгирования затрат, т. е. осуществленные бюджетные расходы не должны быть основанием для их наращивания или продления финансирования, если направление исчерпало развитие и/или эффективность;
- качественная оценка результативности направлений бюджетных расходов с выделением имманентных величин расходов, снижение которых невозможно по социальным соображениям.

При несоблюдении этих принципов бюджетная система может демонстрировать различный уровень своей дисфункциональности⁷, который можно отразить в относительном сравнении с технической системой (табл. 1).

Таблица 1

Параметры дисфункциональности бюджетной системы

Параметры дисфункциональности \ Система	Техническая система (ТС)	Бюджетная система (БС)
Цель существования	Удовлетворение потребностей, рост качества жизни	Регулирование совокупного спроса и предложения, обеспечение имманентных расходов
Область приложения усилий	Смена технологий, уменьшение доли физического труда и сырьевых затрат	Экономические субъекты
Функциональное наполнение	Непрерывность (неразрывность) технологических цепочек от сырья до готового продукта	Связь налогов, госдоходов и госрасходов
Период времени до изменения	Периоды жизненного цикла основных технических достижений, созданных на базе открытий и изобретений	Годовой бюджет. Три года – с ежегодной корректировкой
Издержки функционирования	Экологический фактор, вредные условия труда и т. п.	Дефицит бюджета, когда расходы превышают доходы, бремя госдолга
Степень отторжения или принятия вводимой нормы	Характеризуется в РФ переходом от сырьевой к инновационной экономике	Сокращение дополнительных расходов, увеличение доходов с изменением видов деятельности в экономике
Устойчивость к мутации (мера устойчивости системы к ее преобразованию в другую форму)	Обеспечивается затратным барьером в связи с ростом расходов на преобразования	Перераспределение финансового ресурса между статьями бюджета, устойчивость структуры бюджета

Источник: составлено автором.

⁷ Приведен пример в соответствии с параметрами, по которым задается дисфункция системы в работах автора, см.: Сухарев О. С. Теория дисфункции экономических систем и институтов. М.: Ленанд, 2014; Сухарев О. С. Теория экономической дисфункции. М.: Машиностроение, 2001.

Учитывая цикличность процессов, связанных с формированием, планированием и исполнением бюджетных расходов, а также опираясь на принятые приоритеты развития государства — инновационное развитие и развитие человеческого капитала, можно предложить некоторые исходные критерии оценки (требуемые характеристики, критерии будущих бюджетных проектов любой направленности). Эти принципы сведены в табл. 2.

Таблица 2

Некоторые критерии оценки эффективности бюджетных расходов

Исходные принципы эффективности использования бюджетных средств	Достигаемая цель
Снижение себестоимости закупаемой продукции , а также стоимости проектов будущего бюджетного финансирования, в т. ч.: — внедрение новых технологий и оборудования; — снижение материало- и энергоемкости; — уменьшение затрат труда (трудоемкости)	Рост прибыли, конкурентоспособности (снижение цены), увеличение эффективности проектов
Совершенствование системы управления процессом расходования бюджета, структурой расходов, оптимизация технологических цепочек, повышение качества кадров, системы мотивации труда и пр.	Оперативность, соблюдение договорной (исполнительской) дисциплины, повышение эффективности рутин освоения средств бюджета
Широкая кооперация , специализация, централизация материально-технического обеспечения, оптимальная логистика, информатизация всех процессов, связанных с исполнением бюджетных проектов, процессов производства и управления	Качество продукции, снижение издержек выполнения проектов, экономия бюджетных средств
Оптимизация налогообложения бюджетных проектов и продукции , инвестиционных и финансовых схем и др.	Финансовая устойчивость исполнителей
Улучшение корпоративной структуры , повышение эффективности использования фондов, рост инвестиционной привлекательности	Рост эффективности инвестиций
Модернизация выпускаемой продукции по госзакупкам, получение новых ее качеств, перевод на новые материалы, элементную базу, современные системы управления и т. п.	Дифференциация рынка
Разработка и освоение новых видов продукции в рамках бюджетных ФЦП, ГП и других программ, планирование НИОКР по новым направлениям развития, инновации по приоритетным направлениям развития науки и технологий	Освоение новых рынков, переход к инновационному развитию экономики

Источник: составлено автором.

В качестве параметров оценки эффективности, учитывающих динамику изменений, происходящих в системе бюджетных расходов, могут быть приняты условные характеристики, представленные в табл. 3.

Таблица 3

Параметры изменений бюджетной системы

Наименование параметров	Позитивное изменение бюджетной системы	Негативное изменение бюджетной системы
Совершенствование показателей системы	Достижение результата по всем направлениям бюджетных расходов	Архаичная неподвижность, действие отсталых норм и правил, порождающих неэффективность и, как следствие, дефицит бюджета
Закономерность развития систем	Постоянная эволюция действующих механизмов бюджета. Создание новых норм и правил, обеспечивающих рост эффективности расходов	«Реактивный» принцип совершенствований — как реакция на вызовы времени — по результатам развития бюджетной системы, когда старые методы управления бюджетом уже не применимы
Истинность и ложность развития	Истинность развития бюджета, бюджетного планирования, подтверждается ростом занятости, снижением инфляции, ростом совокупного спроса и предложения, повышением технологичности экономики	Ложность выявляется по отрицательным результатам развития экономики, росту бюджетных проблем, тормозящих развитие

Наименование параметров	Позитивное изменение бюджетной системы	Негативное изменение бюджетной системы
Корректирующие бюджетную систему действия (явные и неявные решения)	Корректирующие действия явно ведут к улучшению функционирования бюджетной системы	Отрицательные результаты корректировки — инфляция и секвестр, а также развитие неперспективных видов деятельности
Направленность вектора развития бюджетной системы	Развитие бюджетной системы выражается в относительном снижении затрат, получении необходимых доходов и технологичности системы	Не обеспечивает получения большего дохода (даже при прибыльной деятельности агентов)

Источник: составлено автором.

Следует далее остановиться на выработке некоторых общих критериев оценки системы, которые должны оставаться неизменными, по крайней мере на начало и конец одного из рассматриваемых периодов цикла планирования, выделения и реального освоения бюджетных средств. Стратегические цели развития обеспечивают постановку задач, определяющих необходимые управленческие решения, а также тактику оценки эффективности бюджетных расходов.

Цель оценки эффективности — развитие и оптимизация бюджетного процесса, обеспечение минимизации неизбежных потерь в бюджетной сфере. Однако, учитывая серьезные фактические проблемы, стоящие перед государством, которые характеризуются длительным снижением темпов роста экономики страны, сложным внешнеэкономическим и политическим положением, стратегические задачи эффективной бюджетной политики могут охватываться следующими пунктами.

1. Переход к антикризисной стратегии и затем к стратегии интенсификации роста, при которой инструменты бюджетного финансирования и развитие государственного регулирования будут подчинены задаче сохранения потенциала при росте эффективности во всех сферах, с увеличением доли государства, по крайней мере, в ключевых секторах экономики.

2. Перенос акцента с преимущественно «реактивного» характера управления в течение последних двух десятилетий на программно-целевой метод оперативного управления; внедрение принципа: «уже понесенные предыдущие расходы не являются причиной для последующих расходов, если проект оказался убыточным», при прочих равных (социальной, инфраструктурной, экологической значимости).

3. Эффективное массовое использование всего накопленного интеллектуального потенциала страны для разработки и реализации антикризисных мер; отказ от массового импорта в высокотехнологичных направлениях, активный процесс импортозамещения с позиционированием соответствующих бюджетных ресурсов.

4. Концентрация инвестиций в новый отечественный продукт исключительно исходя из наличия в нем «ключевого параметра конкурентоспособности» (внутри страны и на мировых рынках).

Чтобы реализовать поставленные стратегические задачи, управление бюджетными процессами должно осуществляться на основе учета следующих факторов:

- оперативность процедур планирования, распределения и освоения бюджетных ресурсов, рост эффективности взаимодействия исполнителей с госзаказчиками, соисполнителями и партнерами;
- безусловное исполнение заключенных контрактов и договорных обязательств в установленные сроки;
- постоянное совершенствование работы системы менеджмента качества; сохранение и повышение показателей качества выпускаемой продукции на бюджетные нужды; соответствие изделий и проектов международным нормам;
- неуклонное повышение производительности труда; снижение производственных и иных затрат и издержек на выпуск продукции, возможно, с «бюджетным премированием»;

— формирование финансовых условий будущего роста производства с учетом перспективных проектов развития, с привлечением к их разработке передовых отечественных научных организаций.

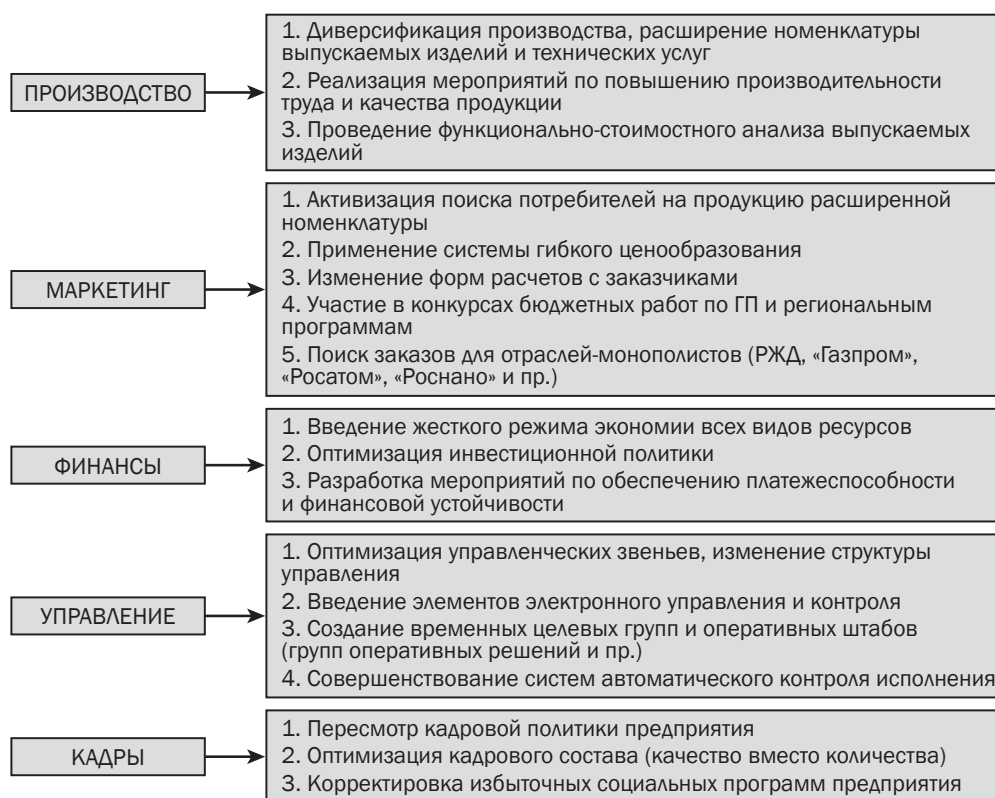
Перечисленные факторы, необходимые для эффективного использования бюджета, очерчивают и круг основных оперативных вопросов, алгоритмы решения которых являются достаточно известными и привычными для предприятий и организаций, участвующих в реализации проектов за счет бюджетных средств. Состояние и перспективы этих организаций должны подлежать оценке при выделении бюджетных средств.

БЮДЖЕТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР: ПРОЕКТЫ И ПРОГРАММЫ

Наиболее общая картина стандартных решений на уровне предприятий, осваивающих бюджетные ресурсы, представлена на рис. 2.

Рисунок 2

Стандартные решения по развитию предприятия — исполнителя бюджетных работ



Источник: составлено автором.

Таким образом, анализируя круг вопросов развития предприятия, участвующего в госзакупках, нетрудно выделить из перечисленного круга вопросов (рис. 2) такие, оценка решения которых может служить и соответствующей оценкой реализации бюджетных расходов, а также косвенно — интегральной оценкой эффективности бюджетных расходов по данной группе субъектов бюджетного финансирования. При этом следует особо подчеркнуть основные преимущества предприятий — исполнителей госзаказа, создающих или уже имеющих инновационную систему производства. Преимущества таких фирм — научно-технический задел новых разработок, широкие связи с заказчиками в самых разных

отраслях, внедренные новые технологии и современное оборудование. Еще одно важнейшее их преимущество — высокоинтеллектуальный, технически грамотный кадровый состав инженерно-технических работников, способный быстро переключаться на решение самых непростых, быстро меняющихся во времени технических и управленческих задач. Это способствует эффективному использованию бюджетных средств, в связи с чем такой ресурс должен сохраняться и наращиваться в ходе освоения бюджетных ассигнований. Это обстоятельство необходимо учитывать при проектировании программ развития реальных секторов экономики с бюджетной составляющей финансирования.

Программы развития реального сектора экономики представляют собой по существу некий инвестиционный портфель, элементами которого являются инновационные проекты отдельных предприятий, корпораций, секторов. Данный портфель могут составлять различные виды инвестиций. Важным его параметром выступает совокупный риск. Применительно к проектированию инвестиционных программ развития метод портфельного анализа может найти приложение в двух аспектах.

Во-первых, когда в качестве объектов инвестирования выступают предприятия с их инвестиционными программами, состоящими из нескольких инвестиционных проектов, которые рассматриваются в совокупности, и распределение инвестиций осуществляется между самими предприятиями, а не отдельными проектами. Здесь заложена следующая идея. Отбор отдельных инвестиционных проектов для финансирования низкопродуктивен в условиях продолжающейся депрессии, да и в условиях устойчиво функционирующей экономической системы тоже, т. к. проект (и процедуры его подготовки) может создавать ожидания хороших перспектив его реализации, но в процессе реализации потерпеть фиаско. Возможна и другая ситуация: проект в процессе реализации оправдывает позитивные ожидания, но их не оправдывает предприятие в целом, у которого этот проект не единственный и которое становится, например, банкротом, в то время как уже получило и израсходовало определенную часть причитающихся по данному проекту финансовых средств. Именно поэтому рассмотрению подлежит целиком инвестиционная программа предприятия, осуществление которой кардинальным образом способно изменить (или не изменить) параметры эффективности его хозяйственной деятельности. Если имеется несколько фирм (инвестиционных программ), каждая программа состоит из n проектов, каждый из которых в год t (инвестиционная программа рассчитана на срок, больший t) характеризуется определенным коэффициентом отдачи (k_i) на совершенные затраты, то определяется средний коэффициент отдачи по всей инвестиционной программе за каждый год:

$$K_t = (1/n) \sum_{i=1}^n k_i \text{ (по всем предприятиям, претендующим на выделение финансовых ресурсов).}$$

Далее производится портфельный анализ инвестиционных программ, вошедших в портфель предприятий. Полученная структура портфеля для данного значения ожидаемого совокупного дохода от его реализации сопоставляется с требуемыми величинами инвестиционных средств на каждую программу. Если полученная величина инвестиций на программу больше требуемой, значит, имеется избыток средств, который необходимо использовать на какие-либо альтернативы. Когда полученное значение инвестиций меньше требуемой суммы — конкретная программа не проходит, но некоторые ее проекты вполне могут быть профинансированы. Тогда сопоставляется сумма необходимых инвестиционных затрат на проект с выделенной по факту суммой инвестиций. В программе остается проект, для которого фактически выделенная величина средств покрывает необходимую сумму для его реализации. Если имеется несколько проектов, различные комбинации которых дают величину инвестиционных затрат, равную полученным вложениям, необходимо последовательно (перебором) сравнить эффективности этих комбинаций по известным критериям отбора эффективных инвестиционных проектов. Конечно, при этом требуется учитывать социальную и экологическую значимость проектов, а также иные аспекты, например высокую ценность для обороны или технологического развития и т. д.

Во-вторых, можно проводить анализ отдельных проектов, когда имеется отчетливая зависимость между величиной единовременных затрат, объемом производства, который полностью потребляется рынком, величиной условно постоянных и переменных затрат. В данном случае предполагается, что с уменьшением (увеличением) величины инвестиций будет уменьшаться (увеличиваться) объем производимой и потребляемой рынком продукции.

Таким образом, выполнение перечисленных условий и принципов позволит повысить эффективность управления бюджетом и усилить стимулирующее влияние бюджетных расходов на экономику. Далее рассмотрим представления о бюджетной эффективности, сформулировав проблему структуры бюджета и необходимую функцию контроля бюджетных расходов.

БЮДЖЕТНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ФУНКЦИЯ КОНТРОЛЯ

Вместе с тем важно то, как распределены ресурсы по статьям бюджета, как используются финансовые бюджетные средства, насколько эффективно налажен контроль. Возникает задача оценки эффективности контроля и структурной эффективности. Причем оба понятия касаются установления нормативов контроля и распределения средств между статьями бюджета.

Структурная постановка проблемы обеспечения бюджетной эффективности сводится к определению долей расходов по каждой статье бюджета, причем распределить бюджетные средства необходимо так, чтобы финансовая и нефинансовая отдача такого распределения была наибольшей и решались задачи социально-экономической политики. Здесь можно использовать как минимум два основных подхода. Во-первых, полагаться на результативность различных секторов экономики и статей бюджета, которые в той или иной степени касаются этих секторов. Во-вторых, исходить из оценки потребности по каждому направлению. Если потребность в расходах выше возможности, обеспеченной собираемыми доходами, стоит ли осуществлять займы на внутреннем рынке и привлекать внешние источники, порождая бюджетный дефицит?

Общая величина расходов по бюджету каждого года зависит от того, какой доход будет создан в экономике и в каком размере, при условии неменяющихся налогов, он будет собран. Это предопределяет возможности расходования средств по каждой строке бюджета (направлению, сектору экономической деятельности). Если при этом меняется налоговая система, да еще и основные налоги, дающие существенный сбор доходов, то структура бюджета тем более может претерпевать изменения.

Структурный анализ бюджета предполагает определение типа структуры бюджета (сбалансированный, дефицитный, профицитный бюджет), описание структурной проблемы (представление текущей и желательной структуры бюджета) и конкретизацию задач бюджета и бюджетной политики.

Однако эффективность имеет и качественное измерение. Бюджетная эффективность определяется структурной композицией бюджета (статей доходов/расходов), а также зависит от системы государственного финансового контроля, поскольку не столько соотношение доходы/расходы есть эффективность, сколько использование финансовых бюджетных средств на конкретные цели развития экономики, причем так, чтобы эти цели достигались на 100 %. В этом смысле опыт 1990-х гг. в России, когда федеральные государственные программы финансировались на 30 % от потребного объема, и опыт 2000-х гг., когда эта цифра по отдельным программам возросла до 80–90 %, но все равно не была равной 100 %, говорит о невысокой бюджетной эффективности и неэффективной бюджетной политике.

Финансовый контроль государства обеспечивает соответствие планов и фактических результатов, что выступает необходимым условием принятия правильных управленческих решений, главной предпосылкой эффективного стратегического планирования. Он призван исключать ошибки в бюджетной и финансово-экономической сферах, а значит,

выполняет функцию обеспечения бюджетной эффективности. Кроме того, хорошо функционирующая система государственного финансового контроля должна способствовать реализации принципа социальной справедливости на практике. В то же время результативное функционирование этой системы затруднено из-за нескоординированности работы различных контрольных и правоохранительных органов, коррупции и специфики самих финансовых проектов, когда применение финансов и получение финансовых результатов разнесены во времени.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Направления развития российской экономики, связанные с соответствующими бюджетными назначениями, могут быть сведены к следующим неотложным действиям:

- создание стабильно развивающихся государственных инновационных предприятий, работающих с использованием патентного фонда РФ, обеспечивающих серийный выпуск качественной новой продукции различного назначения;

- возврат кадров (инженеров и специалистов) в реальный сектор экономики, как условие реализации программ развития;

- в связи с тем, что цели государства явно не совпадают с целями частного бизнеса, необходим особый подход в отборе исполнителей госбюджетных работ, который бы предотвратил неразборчивость в этом деле, что особо проявляется по системе электронных торгов («измельчение» лотов и тендеров) и снижает эффективность бюджетных расходов.

Государственные предприятия должны отвечать новым требованиям по эффективности использования бюджетных средств, которые составляют базу их развития и функционирования. Это такие предприятия, как:

- инновационные фирмы, имеющие собственные КБ и проводящие полномасштабные НИОКР по своему направлению;

- средние по размеру занятых и капиталу предприятия, которые специализируются на одном-двух продуктовых направлениях, являющихся безусловными (принятыми путем предварительных исследований и научного отбора) приоритетами для государства;

- отказавшиеся от полного цикла производства в пользу широкой кооперации с подобными специализированными государственными фирмами (в случае создания полноценного внутреннего отечественного рынка элементной базы, комплектующих, узлов и деталей машин);

- имеющие качественный и структурно укомплектованный кадровый состав, получающий высокую заработную плату и полный гарантированный социальный пакет услуг;

- обеспеченные самым современным оборудованием, программными продуктами, эргономикой;

- разрабатывающие и реализующие перспективные планы своего развития на основе расширения производства продукции, востребованной в стране и конкурентоспособной на мировом рынке.

Данная совокупность требований, предъявляемых к предприятиям государственного сектора, обеспечит целесообразное использование бюджетных ресурсов. Выполнение этих условий позволит исключить ряд проблем, ведущих к неэффективности бюджетных расходов, решение которых в существующем разнообразии самостоятельных, неуправляемых государством фирм представляется очень непростым делом. К таким решениям, реализуемым в госсекторе, можно отнести:

- 1) отказ от проведения торгов по самым критичным направлениям; распределение заказов непосредственно на априори эффективные госпредприятия; сокращение времени и расходов на торги (проблема: торги, тендеры, конкурсы — это потеря эффективности, неоправданные издержки, не выявляющие эффективного результата и не снижающие коррупцию при распределении бюджета);

2) беззалоговая система контрактации госзаказов (проблема: залоговые обеспечения контрактов необоснованно завышены, что влечет за собой неравный доступ к госзаказам и коррупцию);

3) упрощение и контролируемость налогообложения; единая система бухгалтерского и статистического учета (проблема: разные системы налогообложения у исполнителей — по НДС, прибыли и т. п.);

4) государственный контроль качества продукции (проблема: разный уровень служб качества, систем менеджмента качества или вообще их отсутствие у исполнителей бюджетных работ, которые могут выиграть торги);

5) упрощение процессов планирования и отчетности по выполняемым работам (проблема: разные подходы, а необходимы единые, что повысит эффективность использования бюджетных средств);

6) неразрывность, равномерность по периодам и соблюдение плановых объемов денежных поступлений из бюджета (проблема — финансы поступают неравномерно в течение года при общем смещении к четвертому кварталу);

7) гибкость корректирующих действий, изменений планов и программ — при государственной необходимости (проблема: невозможно отклониться от условий контракта или изменить их при нежелании «стороннего» исполнителя).

Таким образом, структуризация расходов бюджета, подходов к регулированию и управлению в государственном секторе на самом деле представляет собой существо бюджетной политики, способ повышения общей эффективности расходов и бюджетной политики. Мультипликация расходов по разным направлениям бюджета различна. Это и создает необходимость не только определения «правильной» структуры бюджета, но и обоснования этой структуры величиной мультипликатора и социальной значимостью принимаемых расходов, а также обеспечения эффективного контроля за расходованием бюджетных средств и санкций за нарушение бюджетной дисциплины.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 26.12.2014).
2. Кузнец С. Лекция в Лос-Анджелесе, 30.03.1964.
3. Назаров В. С., Богачева О. В., Фокина Т. В. Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал». 2014. № 4.
4. Нешиной А. С. Финансы и торговля в воспроизводственном процессе: моногр. М.: ИТК «Дашков и К», 2014.
5. Нешиной А. С. Взаимосвязь реального и финансового секторов неоиндустриального развития, гл. 12. Российская социально-экономическая система: реалии и вектор развития: колл. моногр. / Под ред. чл.-корр. РАН Р. С. Гринберга, д. э. н., проф. П. В. Савченко. М.: Инфра-М, 2014.
6. Нешиной А. С. Финансы в экономике общественного сектора // Бизнес и банки. 2011. Февраль. № 4.
7. Нешиной А. С. Финансово-кредитная политика России на современном этапе: императивы перемен // Вестник института экономики РАН. 2009. № 1.
8. Нешиной А. С. Бюджетная система Российской Федерации. М.: ИТК «Дашков и К», 2010.
9. Россия в цифрах. М.: Росстат, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012.
10. Рыкова И. Н., Алаев А. А., Авраамов П. А., Кораблев Д. В. Оценка эффективности реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2.
11. Сухарев О. С. Экономический рост, институты и технологии. М.: Финансы и статистика, 2014.
12. Сухарев О. С. Теория дисфункции экономических систем и институтов. М.: Ленанд, 2014.
13. Сухарев О. С. Теория экономической дисфункции. М.: Машиностроение, 2001.
14. Сухарев О. С. Теория эффективности экономики М.: Финансы и статистика, 2009.
15. Сухарев О. С. Экономика технологического развития. М.: Финансы и статистика, 2008.
16. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под ред. А. Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2008.

УДК 657.6:338.46

Ключевые слова:

целевые поступления в бюджет, дорожный фонд, экологический фонд, государственный инвестиционный проект, государственное долговое финансирование капиталовложений

Богачева О. В., к. э. н.,

руководитель Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: bogacheva@nifi.ru)

Бычков Д. Г., к. соц. н.,

вед. науч. сотр. Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: bychkov@nifi.ru)

Целевые поступления бюджета в хозяйственной деятельности государства: зарубежная практика

Действующая модель управления бюджетной системой в России исходит из принципов универсальности и общего (совокупного) покрытия расходов: доходы и источники финансирования дефицита бюджета должны покрывать все расходы и не должны быть увязаны с определенными расходами бюджета. В то же время Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — БК РФ) предусматривает возможность «увязки» расходов с отдельными поступлениями в бюджет, если это предусмотрено законом (решением) о бюджете.

К таким отдельным видам поступлений в бюджет относятся, в частности, субвенции и субсидии, полученные из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, целевой характер которых определяется государственной программой, соглашением о предоставлении межбюджетного трансферта или законами и нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации; иностранные кредиты (заимствования) для финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, а также добровольные взносы, пожертвования, средства самообложения граждан. Кроме того, отдельные виды неналоговых доходов, предлагаемые к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года, также могут иметь целевое назначение¹.

Хотя использование целевых поступлений в бюджет само по себе выступает отклонением от принципа общего (совокупного) покрытия расходов, в практике управления государственными финансами стран ОЭСР оно встречается. В центре внимания данной статьи — как и в каких случаях целевые поступления применяются и в чем специфика источников их формирования и направления их расходования.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 35.

Вопросы применения целевых поступлений в бюджет, в частности в форме целевых бюджетных и внебюджетных фондов, рассматриваются в работах ряда российских ученых². В то же время анализ способов установления связи доходов с конкретными расходами, а также того, как образуются и в каких целях используются целевые доходы, в отечественных публикациях до настоящего времени представлены лишь отдельными работами.

Практика стран ОЭСР, в т. ч. стран, которые придерживаются англо-саксонской традиции консолидированного бюджета, свидетельствует о том, что соблюдение принципа общего (совокупного) покрытия расходов может сочетаться с широким применением доходов целевого назначения. При этом целевыми поступлениями могут выступать как целевые доходы внебюджетных фондов, так и поступления в бюджет, в отношении которых нормативно установлена связь с определенными расходами, хотя они зачисляются на общий бюджетный счет, а затем направляются на оплату конкретных расходов в соответствии с утвержденными бюджетными ассигнованиями.

Теоретически применение доходов целевого назначения обосновывается, в частности, тем, что для избирателя-налогоплательщика они служат гарантией оказания определенного объема услуг, финансируемых за счет этих средств. Кроме того, предполагается, что целевые доходы могут предотвращать распространение бюджетных угроз, связанных с чрезмерным ростом потребности в конкретных расходах, что происходит, когда расходы покрываются всеми бюджетными доходами. Бюджет, имеющий целевые доходы, сравнивают с подводной лодкой, разделенной на изолированные отсеки. Течь в одном отсеке не создает угрозы для других отсеков и для субмарины в целом³.

На практике использование целевых доходов позволяет концентрировать бюджетные ресурсы для решения конкретных приоритетных социально-экономических задач, осуществляемых в рамках программ и долгосрочных инвестиционных проектов, а также повышать качество и эффективность предоставления государственных платных услуг.

Одни из самых распространенных форм хозяйственной деятельности государства в странах ОЭСР, часто финансируемых за счет целевых поступлений в бюджет:

- 1) строительство, эксплуатация и содержание автодорог общего пользования;
- 2) реализация экологических и природоохранных программ;
- 3) реализация инвестиционных проектов, в том числе в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП);
- 4) долговое финансирование инвестиционных проектов.

Рассмотрим подробнее применение целевых поступлений в бюджет в этих формах хозяйственной деятельности государства в развитых странах.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОГРАММ СТРОИТЕЛЬСТВА, ЭКСПЛУАТАЦИИ И СОДЕРЖАНИЯ АВТОДОРОГ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Концептуальной основой отнесения бюджетных доходов к целевым доходам, используемым для финансирования расходов на дорожное хозяйство, служит принцип оплаты услуг дорожного хозяйства пользователями дорог. Под действие данного принципа подпадают не только специальные сборы и платежи, связанные с непосредственным использованием автомобильных дорог, но также налоги и сборы, связанные с использованием автотранспортных средств — акцизы на ГСМ, сборы за регистрацию автотранспортного

² Коровкина Е. Б. *Перспективы развития целевых бюджетных фондов в Российской Федерации: дисс. на соискание уч. степени канд. экон. наук.* Москва, 2006; Костикова Е. Г. *Дорожные фонды. Продолжение истории // Финансовое право.* 2011. № 11. С. 23–28; Седова М. Л. *Государственные внебюджетные фонды и бюджетное законодательство РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.* 2006. № 24. С. 29–34.

³ Hsiung B. *A Note on Earmarked Taxes // Public Finance Review.* 2001. № 29 (3). P. 224 (<http://pfr.sagepub.com/content/29/3/223>).

средства, которые обычно относятся к источникам общего (совокупного) покрытия бюджетных расходов. В некоторых странах на финансирование расходов на дорожное хозяйство направляется часть сбора от НДС (Нидерланды).

В современной практике стран ОЭСР планирование и финансирование расходов на строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог осуществляется в рамках многолетних государственных программ. При этом целевые дорожные фонды как механизмы финансирования дорожного хозяйства могут формироваться, а могут и не формироваться.

В США в целях строительства и содержания межштатных магистралей Законом о федеральном финансировании строительства автомобильных дорог от 1956 г. был создан дорожный траст-фонд⁴. Принятый в том же году Закон о доходах автомобильных дорог повысил налоги на пользователей дорог и ввел ряд новых, а также установил их целевой характер как источников доходов дорожного траст-фонда⁵. С тех пор существенно изменилась структура налоговых поступлений в дорожный траст-фонд. Сам дорожный фонд был переименован в транспортный траст-фонд, но сохранился общий принцип его образования: доходы фонда формируются преимущественно за счет поступлений от пользователей автодорог, которые включают:

- акциз на бензин (18,4 цента за галлон — по состоянию на 2012 г.), дизельное топливо (24,4 цента за галлон), газохол (13 центов за галлон), специальное топливо (общая ставка — 18,4 цента за галлон);
- налог на продажи шин, грузовиков;
- налог на использование тяжелых грузовиков;
- штрафы и прочие взыскания⁶.

Плательщиками акцизов и налогов с продаж выступают, соответственно, производители нефтепродуктов и торговые предприятия по продаже шин и транспортных средств. Сбор осуществляет Внутренняя служба доходов, которая направляет средства в казначейский общий фонд. Сумма, эквивалентная сбору этих налогов, зачисляется на счет транспортного траст-фонда. Поскольку кроме водителей автомобилей бензин и специальное топливо также используют в водном транспорте и сельском хозяйстве, то в соответствии с оценкой потребления топлива в этих секторах экономики, осуществляемой Министерством финансов, часть зачисленных на счет транспортного траст-фонда средств переводится на счета соответствующих фондов.

Средства фонда распределяются между тремя счетами: финансирования автодорог, финансирования общественного транспорта и финансирования железных дорог (междугородние пассажирские и грузовые перевозки). Расходование средств осуществляется по мере поступления доходов, а средства, превышающие текущие потребности в расходах, инвестируются в государственные долговые ценные бумаги.

Однако в ряде других странах ОЭСР, в отличие от США, в настоящее время дорожные фонды не используются. В связи с переходом во второй половине прошлого столетия к программному формату бюджета и среднесрочному бюджетному планированию дорожные фонды как сметы расходов на дорожное хозяйство были заменены бюджетными программами развития транспортных систем. При этом источниками финансирования программ дорожного хозяйства могут быть как целевые, так и нецелевые бюджетные доходы.

Так, в Германии отсутствует национальный дорожный фонд. Строительство, ремонт и содержание федеральных автомобильных дорог финансируются из федерального

⁴ *Federal-Aid Highway Act of 1956 (Public Law 84-627)* (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-70/pdf/STATUTE-70-Pg374.pdf>).

⁵ *Highway Revenue Act of 1956 (Public Law 84-627)* (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-70/pdf/STATUTE-70-Pg374.pdf>).

⁶ *Financing Federal-Aid Highways / FHWA* (<http://www.fhwa.dot.gov/reports/fifahiwy/fifahi05.htm>).

бюджета за счет доходов общего характера и сбора платы с большегрузного (более 12 т) транспорта. Поступления от налогов на бензин и сборы за регистрацию автотранспортных средств являются федеральными доходами, использование которых не связано с расходами на строительство и содержание автомобильных дорог.

В Канаде, как и в Германии, национальный дорожный фонд не создан. Согласно Конституции Канады, строительство и содержание национальных автодорог является расходным полномочием провинций и территорий, за местные дороги отвечают местные органы власти⁷. Федеральное правительство использует несколько федеральных фондов, оказывающих поддержку в финансировании инфраструктурных, в т. ч. дорожных, проектов на основе двусторонних соглашений о софинансировании. Финансовые источники этих фондов — общие доходы бюджета, распределяемые в рамках бюджетного процесса, за исключением фонда федерального налога на бензин (источником финансирования служит часть сбора этого налога), используемого для финансирования муниципальных инфраструктурных проектов⁸.

На уровне провинций в большинстве случаев не создаются целевые дорожные фонды, налоги на автомобильное топливо не увязываются с расходами на строительство и содержание дорог. Исключение — Новая Шотландия, в которой принят Закон об автомобильных дорогах, согласно которому все поступления от провинциального налога на бензин, а также от сборов и штрафов, получаемых Министерством транспорта, направляются на финансирование провинциального дорожного фонда⁹. Кроме того, в Онтарио провинциальные налоги на автомобильное топливо и сборы с пользователей дорог носят целевой характер и покрывают 70–90 % ежегодных расходов на строительство и содержание дорог¹⁰.

По федеральному законодательству Австралии ответственность за строительство и содержание автомобильных дорог несут штаты и местные органы власти. Федеральное правительство предоставляет им финансовую поддержку в рамках нескольких федеральных программ. Источники финансирования этих программ — акциз на топливо, налог на товары и услуги в части топлива, налог на продажи автотранспортных средств, сбор платы с большегрузного транспорта¹¹. Штаты для финансирования своих расходов используют такие целевые доходы, как сбор за регистрацию автомобиля, гербовый сбор за автомобили. Все уровни власти привлекают к финансированию дорог частный капитал, а в трех штатах сохраняется сеть платных дорог.

В Англии для строительства и содержания бесплатных дорог используется бюджетный дорожный фонд, источниками которого являются все налоги и сборы от автотранспортных средств и акцизов на топливо¹².

Во Франции все автомобильные дороги распределены на три категории по уровням власти: национальные, региональные, муниципальные. В то же время строительство новых дорог обычно финансируется из нескольких бюджетов¹³. В качестве источников финансирования расходов на строительство и содержание дорог используются все

⁷ *Constitution Acts, 1867 to 1982. Consolidated as of January 1, 2013. Department of Justice Canada* (http://laws.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf).

⁸ *National Funding of Road Infrastructure: Canada / Library of Congress* (<http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/canada.php>).

⁹ *Public Highways Act, R.S., c. 371, § 9 (1)* (<http://nslegislature.ca/legc/statutes/pubhighw.htm>).

¹⁰ *Majority of Ontario Road Infrastructure Costs Paid by Motorists / Conference Board of Canada* (http://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/13-10-17/majority_of_ontario_road_infrastructure_costs_paid_by_motorists.aspx).

¹¹ *National Funding of Road Infrastructure: Australia / Library of Congress* (<http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/australia.php>).

¹² *National Funding of Road Infrastructure. March 2014 / The Law Library of Congress* (<http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/infrastructure-funding.pdf>).

¹³ Там же.

бюджетные доходы. Отсутствуют специальные налоги и сборы, предназначенные для финансирования дорожной инфраструктуры. Исключения составляют платные дороги, финансируемые за счет платы за проезд.

В Италии центральное правительство обеспечивает финансирование строительства и содержания национальных автодорог, полномочия региональных властей по финансовому обеспечению расходов на региональные дороги ограничены. Источниками финансирования расходов на строительство и содержание дорог служат все бюджетные доходы, поступления от налогов на автомобили и бензин не являются целевыми.

Таким образом, высокая значимость транспортной системы в развитии современной экономики обуславливает значительное участие государства в финансировании транспортной инфраструктуры. При этом, если в одних странах отказались либо ограничили использование целевых доходов как источников финансирования расходов на строительство и содержание автодорог (за исключением платных дорог, финансирование расходов на которые непосредственно связано с поступлением платы за проезд), то в других странах целевые налоговые и неналоговые доходы продолжают оставаться основными источниками их финансирования.

В России Дорожный фонд был воссоздан с 2011 г. в соответствии с Федеральным законом от 06.04.2011 № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В БК РФ была введена статья 179.4 «Дорожные фонды», установившая, что Дорожный фонд является частью средств бюджета, подлежащих использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов. Дорожные фонды формируются на разных бюджетных уровнях.

Федеральный дорожный фонд создается в составе федерального бюджета и предназначен для финансирования дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог федерального значения в пределах бюджетных ассигнований данного фонда, установленных Законом о бюджете. При этом объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда зависит от объема доходов федерального бюджета, основную часть которых формируют поступления от акцизов на автомобильное топливо, использования имущества, входящего в состав автомобильных дорог общего пользования федерального значения, доходы от передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог, сборов за проезд и платы в счет возмещения вреда, причиненного автомобильным дорогам.

Указанные источники доходов непосредственно не поступают в дорожные фонды, они зачисляются на единый счет бюджета и в эквивалентной сумме направляются на финансирование расходов Федерального дорожного фонда. В связи с этим они формально не рассматриваются как поступления, имеющие целевое назначение, и не учитываются статьей 35 БК РФ, устанавливающей исключительные случаи по расходам, увязанным с доходами и иными поступлениями в бюджет. В то же время, основываясь на международной практике, доходы, учитываемые при определении бюджетных ассигнований на финансирование дорожного хозяйства, следовало бы рассматривать как целевые поступления.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И ПРИРОДООХРАННЫХ ПРОГРАММ

В странах ОЭСР в процессе государственного финансирования экологических и природоохранных программ достаточно широко используются целевые экологические налоги, введение которых теоретически обосновывается принципом оплаты услуг по защите окружающей среды теми, кто ее загрязняет.

Экологический фонд как единый инструмент решения экологических задач в большинстве стран ОЭСР в настоящее время не используется. Применение таких фондов требует централизации значительных средств, что приводит к снижению гибкости управления государственными финансами и часто — к снижению эффективности расходования средств¹⁴.

Многообразные экологические задачи решаются различными ведомствами в рамках их бюджетных программ, в т. ч. экологических. Источниками финансирования этих программ могут быть как целевые, так и нецелевые бюджетные доходы.

В некоторых странах функционируют специальные ведомственные экологические фонды. Например, в США наиболее известным специальным экологическим фондом является Суперфонд, созданный в 1980 г. в соответствии с Законом о всесторонней защите окружающей среды, компенсации и ответственности при ее загрязнении. Фонд используется Агентством по охране окружающей среды для финансирования очистки окружающей среды от загрязнений нефтепродуктами и химикатами. Источником средств этого фонда служит ряд налогов на нефтепродукты и продукты химической промышленности¹⁵.

Существенная часть (примерно 1/3 из 375) экологических налогов и сборов, взимаемых в странах ОЭСР, носит целевой характер. Из этого количества примерно 75 — налоги и сборы на энергетические товары, 15 — на автомобили, 20 — на промышленные и бытовые отходы. Если целевые экологические налоги и сборы на моторное топливо и автомобили в основном предназначены для финансирования строительства и содержания дорог (которые часто сопровождаются мероприятиями по охране окружающей среды, улучшению общественного транспорта), то целевые экологические налоги, связанные с отходами, являются прямыми источниками финансирования экологических программ, прежде всего по сбору и утилизации отходов и очистке площадей от загрязнений¹⁶.

Эксперты ОЭСР отмечают, что применение таких целевых экологических налогов в ряде случаев может иметь положительный результат. Так, целевые поступления в бюджет Нидерландов использовались как источник финансирования инвестиционных проектов по сокращению загрязнения воды, что способствовало улучшению взаимодействия между предприятиями — загрязнителями водных ресурсов и регулирующими органами, а также позволило сократить транзакционные издержки на осуществление природоохранных мероприятий. В то же время закрепление экологических налогов за определенными расходами может препятствовать своевременному пересмотру соответствующих налогов и экологических программ с учетом изменяющихся социально-экономических приоритетов государства, поэтому эксперты ОЭСР рекомендуют проводить регулярную оценку обоснованности использования целевых налогов, чтобы избежать неэффективного расходования средств.

В России с упразднением Федерального экологического фонда с 1 января 2001 г. (Федеральный закон от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 г.») его доходы перестали носить целевой по установлению характер. В настоящее время внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду налагается на организации и физических лиц, деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду, и является формой компенсации ущерба, наносимого загрязнением окружающей природной среде (установлено Федеральным законом «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ и Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»). Согласно БК РФ, данная

¹⁴ *Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition. A Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe and the New Independent States / OECD, 1999.*

¹⁵ *The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) / EPA (<http://www.epa.gov/superfund/policy/cercla.htm>).*

¹⁶ *The Political Economy of Environmentally Related Taxes / OECD (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264025530-en>).*

плата является неналоговым доходом бюджета, который разбивается между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации в пропорции 20:80.

В российской практике государством признается, что действующая система платежей не обеспечивает достаточно средств для решения экологических задач¹⁷, однако очевидно, что до тех пор, пока не будет сформирована полноценная система экологических платежей, введение платежей за негативное воздействие на окружающую среду в виде целевых поступлений в бюджет в России является преждевременным.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ, В ТОМ ЧИСЛЕ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (ГЧП)

В зарубежных странах финансирование государственных капитальных вложений нередко осуществляется за счет поступлений целевого назначения, прежде всего в странах, в которых в общем бюджете выделяется бюджет капиталовложений и текущих расходов (61 % стран ОЭСР). При этом бюджет капиталовложений — как аналитически или нормативно обособленная часть государственного бюджета — служит концептуальной основой обеспечения возможности «увязки» поступлений в бюджет и его расходов в рамках долгосрочных инвестиционных проектов, ГЧП, в т. ч. контрактов жизненного цикла (КЖЦ), за счет средств которых софинансируется создание объектов капиталовложений, используемых для оказания государственных услуг. Целевыми доходами капитального бюджета в этом случае могут быть, в частности, поступления от налогов на имущество и наследование (в некоторых странах — налоги на нефть), поступления от государственных заимствований и амортизационные отчисления, поступления от продажи государственного имущества.

Расходную часть бюджета капитальных вложений составляют капитальные расходы на модернизацию и создание новых объектов, а также капитальные трансферты государственным предприятиям.

К реализации государственных инфраструктурных проектов часто привлекаются частные компании, с которыми заключаются государственные контракты¹⁸. В рамках контрактов государственно-частного партнерства (ГЧП) частный сектор может участвовать в использовании созданного объекта (оборудования, программного обеспечения, сооружений, земли и материально-производственных запасов), предоставляя услуги коллективного пользования.

Такие страны, как Австралия, Франция, Южная Корея, Венгрия, Португалия, Великобритания и США, активно используют разные формы ГЧП. Доля инвестиций в ГЧП в государственных бюджетах капиталовложений во второй половине 2000-х годов увеличилась в Великобритании с 10 до 15 %, во Франции и Корее — до 15 и 20 % соответственно. Португалия больше других тратит на ГЧП, доля которого в государственном бюджете составляет 28 %, или 9,4 % внутреннего валового продукта¹⁹.

Наиболее часто встречающиеся в экономиках европейских стран формы ГЧП дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру прав

¹⁷ Так, рассматривая проблемы экологии в России на заседании Совета безопасности в ноябре 2013 г., глава государства В. В. Путин отметил, что «[с 2002 года] так и не сформирована законодательная база для эффективного управления охраной окружающей среды, в том числе отсутствует полноценный механизм экологических платежей бизнеса и других структур за использование природных ресурсов». Президент подчеркнул, что «по этому пути идет весь цивилизованный мир, за счет таких платежей мобилизуются ресурсы для охраны и восстановления природной среды» (заседание Совета безопасности. 20 ноября 2013 года, 14:45, Москва, Кремль (<http://news.kremlin.ru/news/19655/print>)).

¹⁸ Posner P., Ryu Sh. K., Tkachenko A. *Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting* // *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 2009/1

¹⁹ Там же.

собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ (строительство, эксплуатация, управление и др.). Кроме традиционных форм ГЧП²⁰ используются также типовые специализированные контракты и специальные контракты, заключаемые в рамках ГЧП: контракт на расширение, восстановление или реконструкцию существующих объектов без нового строительства (*Brownfield contract*); лизинговый контракт (*Lease contract*), близкий по содержанию к арендному и концессионному договору; контракт на обслуживание (*Service contract*), по которому частный партнер получает от государства уже готовый объект в управление и обслуживание без инвестиционных обязательств²¹.

Расходы бюджета в рамках контракта жизненного цикла проекта (КЖЦ) представляют собой регулярные «сервисные платежи», выплачиваемые из соответствующего бюджета после ввода объекта КЖЦ в эксплуатацию. Плата за сервис зависит только от выполнения частным партнером функциональных требований по контракту. У государства не возникает необходимости сразу резервировать в бюджете значительную сумму на строительство инфраструктурного объекта, поскольку оплата происходит с момента ввода объекта в эксплуатацию и разбита на более мелкие транши, выплачиваемые в установленные временные периоды. При этом платежи за сервис от государственного партнера должны быть гарантированы на весь период контракта, срок действия которого определяется исходя из срока создания (реконструкции) объекта, размера вложенных частным инвестором инвестиций и согласованного срока возврата инвестиций за счет бюджета. В некоторых КЖЦ может быть предусмотрено платное предоставление услуг пользователям (например, платный проезд для пользователей автодорог), доходы от которых будут зачисляться в бюджет и могут являться одним из источников формирования фонда для оплаты «сервисных платежей», т. е. как раз целевыми доходами²².

Отметим, что плата за сервис носит компенсационный характер, поскольку является возмещением частному партнеру расходов на проектирование, строительство (реконструкцию) и техническое обслуживание (содержание) объекта КЖЦ.

В рамках долгосрочных инвестиционных проектов, КЖЦ и ГЧП целевыми доходами бюджета могут быть отдельные налоговые и неналоговые доходы, связанные с реализацией этих проектов (то есть часть доходов от реализации проектов может быть использована для финансирования расходов государства на их реализацию). Так, в частности, в федеральном бюджете США поступающие государственные компенсирующие платежи (*Offsetting collections*) используются для ежегодных арендных платежей из бюджета по контрактам аренды или лизинга капитальных объектов, заключенным органами государственного управления²³.

В российской практике ГЧП осуществляются в рамках различных проектов по созданию и использованию объектов федеральной, региональной и муниципальной собственности. Используется значительно меньше форм ГЧП, чем в зарубежных странах, при этом в большей степени ГЧП развито на региональном уровне.

²⁰ Grimsey D., Lewis M. K. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance* / Edward Elgar Publishing Ltd, UK/USA, 2004.

²¹ *Majority of Ontario Road Infrastructure Costs Paid by Motorists* / Conference Board of Canada.

²² В российской практике «сервисный платеж» носит название «платы концедента» (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»); БК РФ (ст. 78) предусматривает механизм субсидии для концессионных платежей, в т. ч. и платы за сервис. В государственном бюджете «сервисный платеж» может быть предусмотрен в рамках соответствующего проекта КЖЦ в соответствующую государственную программу, целевую программу, а в рамках проектов, реализуемых в дорожной сфере, — в состав расходов соответствующего дорожного фонда.

²³ *Federal Trust and Other Earmarked Funds: Answers to Frequently Asked Questions* / United States General Accounting Office. January 2001.

Так, на федеральном уровне проекты ГЧП осуществляются в рамках:

- деятельности Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- концессионных соглашений;
- создания кластеров и особых экономических зон, в которых государством обеспечивается создание инфраструктуры для привлечения частных инвестиций.

В регионах ГЧП используется на основе концессионных соглашений, соглашений о ГЧП, аренды с инвестиционными обязательствами, контрактов жизненного цикла, государственных закупок с отсрочкой платежа при наличии распределения рисков между сторонами и сроком более трех лет и пр. При этом согласно данным Центра развития ГЧП примерно половина таких проектов реализуется в социальной сфере, а другая половина примерно поровну распределяется между коммунальной, транспортной и энергетической сферами.

Бюджетными расходами по реализации ГЧП являются: ассигнования на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной или муниципальной собственности; субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в соответствии с концессионными соглашениями; плата концедента в виде субсидии для концессионных платежей, в т. ч. плата за сервис; ассигнования на исполнение государственных гарантий, в т. ч. по концессионному соглашению.

Опираясь на зарубежную практику, отметим, что в рамках ГЧП источниками неналоговых поступлений в российский бюджет, в отношении которых может устанавливаться целевой характер их использования, могли бы быть концессионная плата концеденту, арендная плата концеденту за земельный участок; поступления от платы потребителей за услуги, оказываемые с использованием объекта концессии.

ДОЛГОВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

В международной практике в настоящее время широко используются различные государственные инструменты долгового финансирования инвестиционных проектов. Долговое инвестирование (*Debt investment*) определяется как вложение средств путем предоставления долгосрочных кредитов либо выпуска долговых обязательств (облигаций) соответствующих организаций или государственных органов²⁴. Долговой способ финансирования инвестиций предполагает возвратность и платность привлекаемых финансовых ресурсов. Возможность увязать поступления в бюджет в счет оплаты заемных средств с заимствованиями обеспечивает установление их целевого назначения.

Можно выделить две основные формы государственного целевого долгового финансирования инвестиционных проектов:

- предоставление бюджетных кредитов на выполнение определенных инвестиционных проектов;
- выпуск государственных ценных бумаг (облигаций) с целью привлечения дополнительного финансирования.

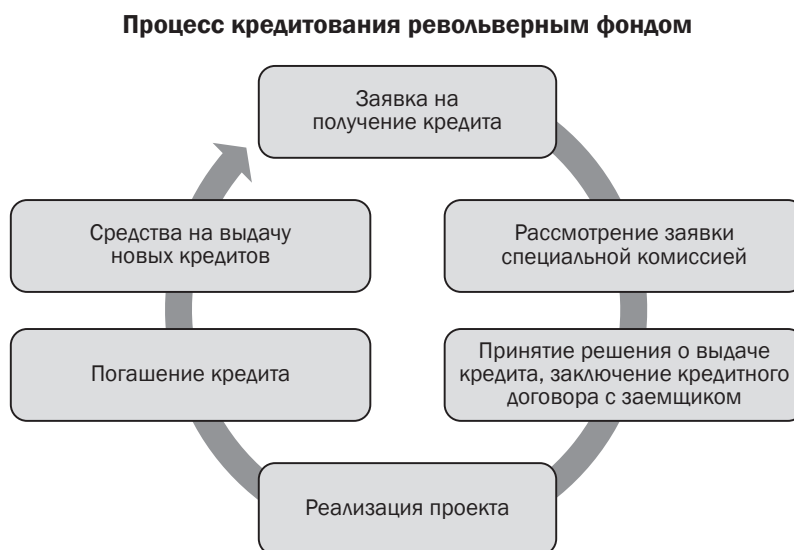
Доходы проектов формируются, как правило, из поступлений от оказания платных услуг, сдачи в аренду или продажи имущества. В целях контроля за выплатой долга доходы, полученные в результате реализации инвестиционного проекта, могут направляться в специальный фонд, из которого осуществляются соответствующие выплаты на погашение долга.

В зарубежной практике, прежде всего США, в целях погашения государственного (муниципального) долга и оплаты кредитов может устанавливаться целевое назначение отдельных видов поступлений в бюджет. При этом в качестве механизмов государственного

²⁴ Новый англо-русский толковый словарь по финансовым рынкам (<http://slovar-vocab.com/english-russian/new-financial-management-vocab/debt-investment-1108407.html>).

(муниципального) кредитования инвестиций широко используются специализированные револьверные фонды. Процесс кредитования револьверным фондом представлен на рис. 1.

Рисунок 1



Источник: составлено автором на основе: State Energy Revolving Loan Funds / National Association of State Energy Officials (http://www.naseo.org/Data/Sites/1/documents/selfs/state_energy_rlf_report.pdf).

Кредиты на реализацию проектов выдаются на льготных условиях (сниженная процентная ставка, относительно длительный срок возврата). При этом осуществляется поддержка компаний, которые занимаются реализацией инвестиционных проектов в сферах деятельности, соответствующих требованиям револьверного фонда.

В американских муниципалитетах широко применяется такой вид облигационных займов, как «секьюритизированные обязательства», которые представляют собой структурированный финансовый продукт — долговое обязательство, обеспеченное гарантированным будущим финансовым потоком. Для секьюритизации облигационного займа муниципальный орган власти определяет виды и объем поступлений, которые могут быть выделены из бюджета как доходы целевого назначения, затем юридически оформляет передачу выделенных поступлений специально созданному для выпуска займа юридическому лицу и размещает ценные бумаги. В качестве примера видов поступлений, которые выступают объектами секьюритизации, можно привести платежи в бюджет г. Нью-Йорка: подоходный налог, налог с продаж, налог на имущество, арендные платежи, платежи по тарифам за водоснабжение, портовые сборы, компенсационные платежи табачных компаний²⁵.

Муниципальными образованиями США широко используются выпуски так называемых доходных облигаций в целях мобилизации ресурсов для финансирования конкретных проектов, доходы от которых направляются на погашение долга. В зависимости от направления инвестиций основная сумма и проценты по таким облигациям могут выплачиваться за счет доходов от услуг аэропортов, больниц, платных автодорог; от возврата займов по ипотеке, на образование; от предоставления коммунальных услуг — электроэнергии,

²⁵ Инвестирование в инфраструктурные проекты / Национальная лига управляющих (<http://www.docme.ru/doc/415458/investirovanie-v-infrastrukturnye-proekty>).

воды, канализирования²⁶. Таким образом, доходы проектов формируются из поступлений от платных услуг, сдачи в аренду, продажи имущества и т. п.

Для обеспечения прозрачности управление и контроль за выплатой долга осуществляются через направление доходов по проекту в специальный фонд, из которого осуществляются выплаты по погашению соответствующих долгов.

Таким образом, в практике экономик стран ОЭСР применение целевых поступлений в бюджет обуславливается экономической деятельностью органов власти и государственных предприятий, которая в основном носит характер непрерывного хозяйственного цикла. Преимущества целевых поступлений в бюджет нагляднее всего проявляют себя при их применении в целях финансирования расходов на осуществление капитальных инвестиций с участием государства (в т. ч. в рамках предоставления займов и гарантий для бизнеса, софинансирования проектов ГЧП, долгового финансирования капитальных инвестиций) в объекты капиталовложений, использование которых является источником постоянных платежей или сборов (например, от оказания платных услуг потребителям), зачисляемых в доходы бюджета.

Однако следует иметь в виду, что расширение прямого участия государства в хозяйственной деятельности зачастую вызвано «провалами рынка», и тем самым государство вынужденно берет на себя часть функций бизнеса, содействуя устойчивому экономическому развитию.

С учетом представленной зарубежной практики можно предположить, что использование целевых поступлений в бюджет может иметь определенные преимущества (по сравнению с нецелевыми поступлениями в доход бюджета), если их применение ограничено:

— решением задач в особо приоритетных сферах экономического развития, требующих концентрации ресурсов и надежного финансирования (например, создание и содержание транспортной инфраструктуры, реализация экологических и природоохранных программ);

— хозяйственной деятельностью госсектора, аналогичной рыночной и предполагающей применение методов и процедур управления, применяемых в бизнес-секторе.

При этом ограниченный характер использования поступлений в бюджет целевого назначения не препятствует применению принципа общего (совокупного) покрытия расходов, если осуществляется под жестким контролем со стороны законодательного органа.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Статья 35.
2. Выступление Президента Российской Федерации на заседании Совета безопасности РФ 20 ноября 2013 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента РФ. Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/news/19655/print>.
3. Голышев Г. А. Развитие инфраструктуры с использованием концессионных и долгосрочных инвестиционных контрактов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 1.
4. Коровкина Е. Б. Перспективы развития целевых бюджетных фондов в Российской Федерации: дисс. на соискание уч. степени канд. экон. наук. Москва, 2006.
5. Коровкина Е. Б. Анализ практики применения целевых бюджетных фондов // Экономический анализ: теория и практика. 2006. № 14.
6. Костикова Е. Г. Дорожные фонды. Продолжение истории // Финансовое право. 2011. № 11.
7. Литвяков С. С. Развитие инструментов финансирования проектов ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.

²⁶ Облигационные займы США и Западной Европы. Что ближе России? / РЦБ (<http://old.rcb.ru/Archive/articles.asp?id=1575>).

8. Научно-практическая конференция «Российский и зарубежный опыт стимулирования частных инвестиций: инвентаризация налоговых льгот и прочих мер поддержки» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.
9. Седова М. Л. Государственные внебюджетные фонды и бюджетное законодательство РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 24.
10. Смородина Е. А. Налоговое стимулирование инвестиций в основной капитал в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.
11. Инвестирование в инфраструктурные проекты [Электронный ресурс] / Национальная лига управляющих. Режим доступа: <http://www.docme.ru/doc/415458/investirovanie-v-infrastrukturnye-proekty>.
12. Новая жизнь дорожных фондов [Электронный ресурс] / БЮДЖЕТ.RU. 15.11.2011. Режим доступа: <http://bujet.ru/article/107967.php>.
13. Облигационные займы США и Западной Европы. Что ближе России? [Электронный ресурс] / РЦБ. Режим доступа: <http://old.rcb.ru/Archive/articles.asp?id=1575>.
14. Constitution Acts, 1867 to 1982. Consolidated as of January 1, 2013 [Электронный ресурс] / Department of Justice Canada. Режим доступа: http://laws.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf.
15. Highway Revenue Act of 1956 (Public Law 84-627) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-70/pdf/STATUTE-70-Pg374.pdf>.
16. Hsiung B. A Note on Earmarked Taxes [Электронный ресурс] / Public Finance Review, 2001, № 29 (3). Режим доступа: <http://pfr.sagepub.com/content/29/3/223>.
17. Financing Federal-Aid Highways [Электронный ресурс] / FHWA. Режим доступа: <http://www.fhwa.dot.gov/reports/fifahwy/fifah05.htm>.
18. National Funding of Road Infrastructure: Canada [Электронный ресурс] / Library of Congress. Режим доступа: <http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/canada.php>.
19. Majority of Ontario Road Infrastructure Costs Paid by Motorists [Электронный ресурс] / Conference Board of Canada. Режим доступа: http://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/13-10-17/majority_of_ontario_road_infrastructure_costs_paid_by_motorists.aspx.
20. National Funding of Road Infrastructure: Australia [Электронный ресурс] / Library of Congress. Режим доступа: <http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/australia.php>.
21. National Funding of Road Infrastructure. March 2014 [Электронный ресурс] / The Law Library of Congress. Режим доступа: <http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/infrastructure-funding.pdf>.
22. Public Highways Act, R.S., с. 371, § 9 (1) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://nslslegislature.ca/legc/statutes/pubhighw.htm>.
23. Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition. A Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe and the New Independent States / OECD, 1999.
24. The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) [Электронный ресурс] / EPA. Режим доступа: <http://www.epa.gov/superfund/policy/cercla.htm>.
25. The Political Economy of Environmentally Related Taxes [Электронный ресурс] / OECD. Paris, 2006. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264025530-en>.
26. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. OECD, 2014. Budgetary treatment of lease-purchases and leases of capital assets. OMB Circular No. A-11 (2014).
27. Posner P., Ryu Sh. K., Tkachenko A. Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting // OECD Journal On Budgeting. Vol. 2009/1.
28. Grimsey D., Lewis M. K. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Edward Elgar Publishing Ltd, UK/USA, 2004.
29. Federal-Aid Highway Act of 1956 (Public Law 84-627) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-70/pdf/STATUTE-70-Pg374.pdf>.
30. Federal Trust and Other Earmarked Funds: Answers to Frequently Asked Questions / United States General Accounting Office. January 2001.
31. Grimsey D., Lewis M. K. The Governance of Contractual Relationships in Public Private Partnerships // Journal of Corporate Citizenship, 2004. Issue 15.
32. National Funding of Road Infrastructure: Canada [Электронный ресурс] / Library of Congress. Режим доступа: <http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/canada.php>.
33. Report of the President's Commission on Budget Concepts. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967.
34. Revolving Funds: Full Disclosure Needed for Better Congressional Control / Report to the House Committee on the Budget by the Comptroller General of the United States. Washington, D.C. August 30, 1977.
35. Tax Increment Financing (TIF) [Электронный ресурс] / National Association of Realtors. Nov. 20. Режим доступа: <http://www.growsmartri.org/training/TIF%20Report%20by%20Robinson%20and%20Cole.pdf>.
36. Build America Bonds and Direct Payment Subsidy Implementation / U.S. Department of the Treasury Internal Revenue Service [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.irs.gov/pub/irs-drop/n-09-26.pdf>.
37. State Energy Revolving Loan Funds [Электронный ресурс] / National Association of State Energy Officials. Updated July 2013. Режим доступа: http://www.naseo.org/Data/Sites/1/documents/selfs/state_energy_rlf_report.pdf.

УДК 336.61

Ключевые слова:

высшее образование, государственные услуги, нормативно-подушевое финансирование, стоимостные группы специальностей, корректирующие коэффициенты

О. К. Ястребова, к. э. н.,
генеральный директор ООО «Экорис-НЭИ»
(e-mail: oy@ecorys.ru)

Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования

Система высшего образования — лидер перехода на новые механизмы финансового обеспечения государственного задания на оказание государственных услуг. Новации в финансировании сферы высшего образования затрагивают интересы значительной части населения, а также науки и бизнеса и всегда вызывают большой резонанс. В связи с этим особый интерес представляет описанная в статье эволюция методов расчета нормативных затрат учреждений высшего образования.

Основные принципы финансового обеспечения бюджетных учреждений высшего образования заложены Федеральным законом № 83-ФЗ¹. Ведущая роль в бюджетном финансировании вуза принадлежит субсидии на выполнение государственного задания, рассчитываемой на основе нормативов финансового обеспечения государственной услуги высшего образования. Поскольку в системе образования единицей оказания государственной услуги выступает один учащийся, нормативное финансирование означает финансирование в расчете на одного студента, или нормативно-подушевое финансирование (далее — НПФ). НПФ обеспечивает непосредственную связь объема финансирования с контингентом обучающихся на бюджетной основе студентов через механизм нормативных затрат. Переход на НПФ означает создание единых прозрачных нормативов финансирования образовательных программ, отказ от инерции в финансировании на содержание учреждений независимо от результатов их работы и качества оказываемых услуг.

Со времени принятия Федерального закона № 83-ФЗ прошло более четырех лет, однако процесс перевода российской высшей школы на НПФ еще не завершен. Длительность перехода на НПФ в системе высшего образования связана в т. ч. с особенностями отраслевой методики нормативного финансирования и механизмами ее внедрения, учитывающими специфику отрасли и происходящие в ней изменения.

Научно-консультационная компания «Экорис-НЭИ» — консультант Минобрнауки России по разработке методологии и аналитическому сопровождению внедрения нормативно-подушевого финансирования в системе высшего образования.

¹ Федеральный закон №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г.

Установленные в 2010 г. базовые принципы нормативного финансирования государственных услуг² вводили, во-первых, нормирование затрат на единицу государственной услуги, а не в расчете на одно учреждение и, во-вторых, группировку затрат бюджетных учреждений по степени их участия в предоставлении услуги, а не по статьям экономической классификации расходов. Затраты подразделялись на две большие группы: затраты на оказание услуги и затраты на содержание имущества. Затраты на содержание имущества включают 10 % затрат на потребление электрической и 50 % — на потребление тепловой энергии, а также затраты по уплате налогов на закрепленное за бюджетным учреждением имущество. В затратах на оказание услуги выделялись две группы: затраты, непосредственно связанные с оказанием услуги, и затраты на общехозяйственные нужды. Затраты первой группы включают в себя фонд оплаты труда основного персонала, материальные запасы и прочие расходы. К затратам на общехозяйственные нужды относятся затраты на связь, транспорт, фонд оплаты труда прочего (занимающегося неосновной деятельностью) персонала, а также оставшаяся (большая) часть затрат на коммунальные платежи. Включение большей части коммунальных платежей в норматив на оказание услуги несет в себе серьезную концептуальную нагрузку, стимулируя учреждение к эффективному использованию имеющихся площадей.

По сути, речь идет о широко распространенном в мировой практике костинге — расчете затрат на единицу услуги (продукции). В основе костинга лежит разграничение затрат на прямые, непосредственно связанные с оказанием конкретной услуги, и косвенные, непосредственно с оказанием такой услуги не связанные. Сформированные в соответствии с таким подходом нормативы являются ориентиром при принятии управленческих решений и для учредителей, и для руководителей бюджетных учреждений и в полной мере соответствуют задаче бюджетной реформы: переходу от управления затратами к управлению результатами деятельности.

Методические рекомендации Минфина России предоставляли учредителям широкие возможности в выборе методов формирования нормативных затрат. Это и нормативный метод, означающий прямой расчет каждой составляющей (элемента) затрат на основе натуральных норм и нормативов, и структурный метод, предполагающий определение отдельных составляющих затрат пропорционально выбранному основанию (затратам на оплату труда, используемым площадям, объемам оказываемых услуг), и экспертный метод, состоящий в использовании экспертных оценок определения элементов затрат. Однако при использовании любого метода нормирования или их сочетания необходимо соблюдать бюджетные ограничения, предусмотренные в федеральном бюджете на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на соответствующий год. Нормативные затраты могут определяться отдельно по каждому федеральному бюджетному или автономному учреждению, в среднем по группе таких учреждений или по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих особенности федерального бюджетного учреждения. Кроме того, Федеральный закон № 83-ФЗ устанавливал возможность использования в переходный период нормативов так называемых первоначальных нормативных затрат, которые можно формировать методом обратного счета.

Предложенные методы расчета нормативных затрат бюджетных учреждений созвучны используемым в мировой практике подходам к формированию нормативов и/или расчету затрат: «снизу вверх» — от натуральных норм методом прямого и обратного счета — или «сверху вниз» — последовательное распределение имеющихся бюджетных ресурсов по

² Сформулированы в Постановлении Правительства Российской Федерации № 671 от 2 сентября 2010 г. и в Методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений, утвержденных совместным приказом Минфина и Минэкономразвития России № 137н/527 от 29 октября 2010 г.

услугам, работам, элементам затрат. Расчет нормативных затрат «снизу вверх» возможен при наличии натуральных норм и нормативов, определяющих величины затрат ресурсов на единицу продукта или услуги.

Метод прямого натурального нормирования эффективен в сферах производства и услуг, для которых характерны стабильность технологий и ресурсов, высокая стандартизация и унификация продукта. Что же касается высшего образования, то современные федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования (ФГОСы) не устанавливают четких требований к ресурсному наполнению учебного процесса, ориентируясь на качественные требования к компетенциям и квалификациям выпускников вузов. Поэтому задача конструирования натуральных норм и нормативов в расчете на одного студента представляется малоэффективной из-за многовариантности ресурсного обеспечения современного образовательного процесса и быстро меняющихся условий внешней среды.

Принятие учредителем конкретных решений о методике и механизмах перехода к нормативному финансированию в рамках утвержденных базовых подходов зависит от отраслевых особенностей. В системе высшего образования само понятие образовательной услуги претерпевало изменения. В начале реформы речь шла об услуге высшего образования в целом — в отличие от услуг среднего и начального профессионального образования и от выполняемых вузами работ в рамках научно-исследовательской и другой деятельности. Далее эта услуга конкретизировалась по уровням и формам высшего образования, а затем — по специальностям и направлениям подготовки. Перевод вузов на НПФ сопровождался качественными изменениями в системе высшего образования, закрепленными новым Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»: внедрением новых форм и технологий обучения, развитием системы государственных образовательных стандартов в сторону усиления их вариативности и ориентации на запросы работодателей³.

В этих условиях методика формирования нормативных затрат вузов должна была отражать объективные различия в стоимости обучения по различным программам на одного обучающегося с учетом типа образовательной организации и при этом учитывать особенности меняющихся образовательных технологий и федеральных государственных требований. Именно такой подход заложен в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».

ПЕРВЫЙ ЭТАП ВНЕДРЕНИЯ НПФ

В начале внедрения механизма НПФ учреждения высшего образования Минобрнауки России представляли собой совокупность более трехсот вузов с разбросом фактических затрат на обучение одного студента до 4–5 раз. К факторам, которые обуславливали такую дифференциацию затрат, относятся территориальные и профильные особенности, статус вуза (т. е. принадлежность к категории ведущего вуза), наличие объектов культурного наследия. В вузах системы Минобрнауки России прием на обучение по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры осуществляется по более чем 450 направлениям подготовки и специальностям (среди них около 179 направлений подготовки по программам бакалавриата, 96 специальностей по программам специалитета и 180 направлений — по программам магистратуры) и по 55 укрупненным группам специальностей и направлений подготовки, входящим в восемь областей образования. По специализации преобладают классические университеты, педагогические и гуманитарные вузы с долей каждой из этих категорий около 20 %; далее следуют вузы технической направленности (15 %), технологические вузы (15 %), экономические вузы (10 %).

³ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ.

Учитывая столь разнородную совокупность образовательных учреждений и нежелательность единовременного резкого изменения объемов финансирования каждого вуза, было принято решение о формировании индивидуальных первоначальных нормативов затрат, учитывающих сложившуюся дифференциацию учреждений по объемам финансирования⁴. Разработка и реализация соответствующих нормативных актов положили начало переходу от сметного к нормативному финансированию для учреждений профессионального образования, подведомственных Минобрнауки России. Поскольку учредителем ранее не собиралась информация о затратах учреждений в разрезе государственных услуг, необходимо было решить комплекс методологических вопросов, связанных, во-первых, с техникой перехода от отдельных статей сметы к новой группировке затрат в разрезе государственных услуг и, во-вторых, с необходимостью применения различных методов нормирования к разным элементам затрат.

В результате расчета индивидуальных (по каждому вузу) нормативов затрат было обеспечено распределение статей бюджетной сметы по видам государственных услуг в разрезе направлений затрат. При этом были учтены особенности каждого образовательного учреждения, сложившаяся материально-техническая база, степень обеспеченности инженерной инфраструктурой, географическое положение и другие факторы, оказывающие существенное влияние на стоимость подготовки учащихся. Такой подход снизил риски резкого изменения уровня финансового обеспечения бюджетных учреждений в первый год введения нового механизма финансирования, поскольку индивидуальные нормативные затраты определяются исходя из фактических расходов учреждения. Однако было очевидно, что индивидуальные нормативы не являются нормативами как таковыми, не создают стимулов для сокращения издержек и могут выступать лишь промежуточным этапом на пути перехода от сметного к нормативному финансированию.

ВТОРОЙ ЭТАП ВНЕДРЕНИЯ НПФ

Следующим шагом нормирования затрат в бюджетных учреждениях высшего образования стало внедрение НПФ по специальностям и направлениям подготовки. Задача перехода к НПФ с учетом особенностей образовательных программ была поставлена Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599⁵.

Примечательно, что необходимость использования НПФ в образовательной деятельности отмечается в подпрограмме «Развитие профессионального образования» Государственной программы «Развитие образования». Одно из основных мероприятий госпрограммы — «формирование государственного задания и реализация образовательных программ высшего образования ... с учетом повышенного норматива для ведущих вузов, осуществляющих подготовку специалистов по инженерным, медицинским и естественнонаучным направлениям (специальностям)»⁶.

Необходимо подчеркнуть, что нормативы финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (НПФ) по экономическому содержанию связаны с текущими затратами и не охватывают капитальных расходов.

⁴ Данное решение было закреплено приказами Минобрнауки России от 24 января 2011 г. № 92 «Об утверждении первоначальных нормативов затрат на оказание федеральными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, услуг физическим и (или) юридическим лицам» и от 27 июня 2011 г. № 2070 «Об утверждении порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений профессионального образования, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет Министерство образования и науки Российской Федерации».

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

⁶ Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг., утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 792-р.

Бюджетное финансирование затрат на цели развития осуществляется через субсидии на софинансирование объектов капитального строительства и иные виды целевых субсидий.

Основные положения системы НПФ сформулированы в разработанной Минобрнауки России Методике определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки (далее — Методика)⁷.

В основе НПФ лежит учет различий в трудовых и материальных ресурсах, оказывающих наибольшее влияние на стоимость обучения по специальностям и направлениям подготовки. К таковым относятся: трудоемкость обучения, определяемая через соотношение численности преподавателей и студентов, требования к квалификации профессорско-преподавательского состава, необходимость дополнительного учебно-вспомогательного персонала для некоторых специальностей (например, дополнительный штат лаборантов и проч.), необходимость различного рода лабораторного оборудования, инженерной инфраструктуры, особенности прохождения производственной практики.

В систему НПФ входят: базовые нормативные затраты, установленные по стоимостным группам специальностей и направлений подготовки; составляющие нормативных затрат; корректирующие коэффициенты, а также базовый перечень объективных характеристик образовательных организаций, оказывающих влияние на величину элементов базовых нормативных затрат.

Основным элементом НПФ являются базовые нормативные затраты — нормативно установленные возмещаемые государством затраты на оказание государственной образовательной услуги в год в расчете на одного студента. Минобрнауки России сформировало для подведомственных вузов девять групп специальностей (направлений подготовки), отличающихся друг от друга стоимостью годовой подготовки в расчете на одного студента. В пять групп из девяти вошли специальности с особым соотношением численности преподавателей и студентов. В отдельную (девятую) стоимостную группу выделены специальности и направления подготовки, соответствующие приоритетам модернизации и технологического развития российской экономики⁸.

Распределение числа специальностей и обучающегося по ним контингента оказалось весьма неравномерным. Так, на первую стоимостную группу приходится 38 % контингента и более 30 % всех специальностей, на вторую стоимостную группу — 30 % контингента и 28 % всех специальностей, на девятую группу — 26 % контингента и 26 % всех специальностей, в то время как на группы 3–8 приходится менее 6 % обучающегося контингента.

Максимальный разрыв значений между стоимостными группами (очной формы обучения) составлял по программам бакалавриата и специалитета 1:1,86, по программам магистратуры — 1:1,8.

В качестве базового (минимального) норматива было принято значение стоимости обучения бакалавра по специальностям первой стоимостной группы, составившее 60,2 тыс. руб. (в расчете на студента первого курса 2012/13 учебного года). В последующие

⁷ Утверждена приказом Минобрнауки России от 2 августа 2013 г. № 638 «Об утверждении методики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки».

⁸ Для высшего профессионального образования специальности установлены Распоряжением Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 1944-р «Об утверждении перечня направлений подготовки (специальностей) в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, специальностей научных работников, соответствующих приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики».

годы значение нормативов всех групп, за исключением приоритетных специальностей, несколько увеличивалось с учетом инфляции и других факторов. В табл. 1 представлены значения базовых нормативных затрат по стоимостным группам, используемые для вузов Минобрнауки России в 2012–2014 гг.

Таблица 1

Значения базовых нормативных затрат по стоимостным группам в 2012–2014 гг., тыс. руб.

Годы	№ группы								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Бакалавриат, специалитет								
2012	60,20	63,80	66,20	68,80	74,70	83,40	94,80	112,00	112,00
2013	63,32	67,06	69,52	72,42	78,67	87,88	99,95	118,16	112,00
2014	63,37	67,06	69,52	72,56	79,21	88,07	100,32	118,91	112,00
	Магистратура								
2012	70,60	74,20	76,60	76,60	83,50	93,70	107,20	127,60	127,60
2013	74,33	78,07	80,53	80,68	87,99	98,78	113,08	134,67	128,52
2014	74,39	78,08	80,54	80,85	88,68	99,11	113,53	135,40	125,68

Источник: утверждены приказами Минобрнауки России: 29 марта 2012 г. № ИБ-50/02вн (<http://минобрнауки.рф/документы/2173>); 29 декабря 2012 г. № АП-156/04вн; 29 декабря 2012 г. № АП-157/04вн (<http://минобрнауки.рф/документы/3195>); 31 декабря 2013 г. № АП-141/04вн (<http://минобрнауки.рф/документы/3927>); 31 декабря 2013 г. № АП-142/04вн (<http://минобрнауки.рф/документы/3928>).

Важную роль в системе НПФ играют корректирующие коэффициенты. Они позволяют учесть объективные факторы, которые определяют различия в стоимости образовательных услуг вузов сверх параметров, учитываемых при формировании стоимостных групп, и применяются к отдельным составляющим базовых нормативных затрат. Корректирующие коэффициенты – важный инструмент реализации приоритетов государственной политики в сфере высшего образования.

Часть коэффициентов предназначена для учета форм и технологий обучения и особенностей отдельных образовательных программ. Отдельная группа коэффициентов предусмотрена для учета объективных характеристик вуза в целом. К их числу относятся: установленное для учреждения индивидуальное соотношение численности преподавателей и студентов, географическое положение, принадлежность вуза к особо ценным объектам культурного наследия народов РФ, право вуза самостоятельно утверждать образовательные стандарты, а также специализация учреждения на работе со студентами с ограниченными возможностями.

Для расчета финансового обеспечения государственного задания конкретного вуза базовый норматив умножается на количество обучающихся по данной специальности и на соответствующие корректирующие коэффициенты. В результате для многих вузов итоговые значения нормативных затрат существенно превышают базовые. Так, для вузов, имеющих более трех объективных характеристик, оказывающих влияние на величину составляющих базовых нормативных затрат, применение корректирующих коэффициентов увеличивает итоговое значение нормативных затрат по сравнению с базовым в три-четыре раза.

Методика Минобрнауки России утверждает общие правила формирования системы НПФ. Она не содержит указаний ни на конкретные значения нормативных затрат или корректирующих коэффициентов, ни на состав или число стоимостных групп. Методика является рамочным документом, закрепляющим одновременно с объявлением конкурса контрольных цифр приема ежегодное формирование основных элементов НПФ. В зависимости от изменений образовательных стандартов, приоритетов государственной политики и бюджетных ограничений на соответствующий год могут меняться как

базовые нормативные затраты, так и корректирующие коэффициенты. Это свидетельствует о гибкости системы НПФ, возможности ее адаптации к изменениям образовательных стандартов, появлению новых специальностей и образовательных технологий.

Однако изменения не могут затрагивать значения нормативных затрат и корректирующих коэффициентов, установленных в первый год приема для соответствующего контингента. Иными словами, параметры НПФ, сформированные в первый год приема, остаются неизменными для этого контингента на весь период обучения. Для контингента нового года приема допускается вариативность параметров системы НПФ вследствие изменения приоритетов государственной политики и бюджетного финансирования отрасли.

Так, в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и дорожной карты⁹ о повышении средней заработной платы профессорско-преподавательского состава организаций высшего образования относительно средней заработной платы в соответствующем регионе, начиная с 2014 г. дополнительные средства, выделяемые из федерального бюджета на повышение заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников, были интегрированы в систему единых нормативных затрат. Поэтому включение дополнительных средств в систему единых нормативных затрат основывалось на специально разработанной в этих целях системе коэффициентов, выполняющих функцию дифференциации затрат по субъектам Российской Федерации.

Моделирование различных вариантов перехода вузов Минобрнауки России на НПФ позволило разработать мягкий вариант, при котором переход на НПФ по специальностям осуществляется поэтапно. В первые годы финансирование осуществлялось по смешанной системе, когда одна часть контингента вуза финансировалась на основе единых нормативов по специальностям и направлениям подготовки, а другая — по индивидуальным нормативам, установленным для каждого конкретного вуза. Так, на 2012/13 учебный год устанавливалось финансовое обеспечение государственного задания на основе единых нормативов по специальностям (направлениям подготовки) только для студентов первого курса, на 2013/14 учебный год — для студентов первого и второго курсов и так далее.

В 2015 г. на основе единых нормативных затрат будет организовано обучение около 80 % контингента по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры и более 90 % — по программам аспирантуры, ассистентуры-стажировки, интернатуры, ординатуры. Полный переход на НПФ в вузах Минобрнауки России на основе нормативов по специальностям (направлениям подготовки) будет завершён в 2016/17 учебном году. Опыт Минобрнауки России по использованию НПФ для подведомственных вузов при расчете субсидии на выполнение госзадания студентам 1-го курса 2012–2014 учебных годов подтверждает оптимальность и социальную ответственность поэтапного перехода к новому финансово-экономическому механизму.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ МЕХАНИЗМА НПФ НА ВСЕ ВУЗЫ СТРАНЫ

Необходимость полномасштабного внедрения нормативно-подушевого финансирования во всей системе высшего образования была закреплена Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки”».

образовательных программ высшего профессионального образования». Начиная с приема 2015 г. Минобрнауки России определяет единые нормативные затраты в отношении не только подведомственных вузов, но и всех образовательных организаций высшего образования вне зависимости от их ведомственной принадлежности.

Всего в 2015 г. на принципах НПФ будут реализовывать государственное задание более 270 вузов, подведомственных Минобрнауки России, а также более 200 вузов, подведомственных другим ФОИВ. Помимо них в конкурсе контрольных цифр приема участвуют еще три муниципальных вуза и 31 негосударственный вуз.

При обосновании модели НПФ для государственных вузов всех ФОИВ был проведен анализ факторов, влияющих на структуру и объемы финансирования государственных услуг высшего образования в целом по системе — таких как контингент обучающихся всех вузов, перечни специальностей (направлений подготовки), по которым осуществляется обучение в вузах, находящихся в ведении всех ФОИВ, сложившиеся объемы бюджетного финансирования ФОИВ, вузы которых участвуют в конкурсе на установление контрольных цифр приема; значения индивидуальных нормативных затрат, сформировавшихся в вузах различных ФОИВ, результаты конкурса КЦП на 2015 г., а также особенности образовательных программ, отсутствующих в вузах Минобрнауки России.

Анализ показал целесообразность пересмотра перечня и состава стоимостных групп с точки зрения соответствия новым условиям. В итоге число стоимостных групп специальностей и направлений подготовки было сокращено с девяти до трех. Такое сокращение вызвано, в частности, тем, что выделение ряда стоимостных групп, определенных по соотношению численности преподавателей и студентов (1:4, 1:5, 1:6, 1:7, 1:8), основывалось на практике Минобрнауки России в отношении их подведомственных вузов, которая не применяется к вузам других ФОИВ, а также малочисленностью специальностей и контингента обучающихся в этих группах.

Сокращение числа стоимостных групп призвано обеспечить повышение прозрачности расчетов финансового обеспечения оказания государственных образовательных услуг и соответствует лучшей международной практике. В отличие от использовавшейся ранее группировки специальностей, при которой стоимостные группы включали отдельные специальности и направления подготовки, новые стоимостные группы включают укрупненные группы направлений подготовки и специальностей (далее — УГНС), утвержденные приказом Минобрнауки России от 12 сентября 2013 г. № 1061 «Об утверждении перечней специальностей и направлений подготовки высшего образования».

В каждой из стоимостных групп объединены УГНС, которые интегрально учитывают основные требования к условиям реализации образовательных программ:

- материально-техническую базу организации, включая необходимые для реализации программы инженерную и обеспечивающую инфраструктуру;
- материально-техническое и учебно-методическое обеспечение реализации программы;
- кадровые ресурсы.

К первой стоимостной группе отнесены УГНС, реализация образовательных программ в которых требует наименее сложной материально-технической базы, стандартного уровня расходов на содержание инфраструктуры и поддержание необходимого уровня кадрового обеспечения (или УГНС, соответствующие «специальностям и направлениям подготовки, не требующим лабораторного оборудования» в использовавшейся ранее группировке специальностей и направлений подготовки).

Ко второй стоимостной группе отнесены УГНС, реализация образовательных программ в которых требует наличия материально-технической базы, сложность которой выше, чем сложность материально-технической базы, требующейся для реализации образовательных программ по УГНС, входящим в первую группу, а также повышенного уровня расходов на содержание инфраструктуры и поддержание кадрового обеспечения (или УГНС,

соответствующие «специальностям и направлениям подготовки, требующим лабораторного оборудования» в использовавшейся ранее группировке специальностей и направлений подготовки).

К третьей стоимостной группе отнесены УГНС, реализация образовательных программ в которых требует наиболее сложной материально-технической базы, высокого уровня расходов на содержание инфраструктуры и поддержание кадрового обеспечения (или УГНС, соответствующие «специальностям и направлениям подготовки, требующим особо сложного лабораторного оборудования» в использовавшейся ранее группировке специальностей и направлений подготовки).

Соотношение старой и новой группировок стоимостных групп представлено в табл. 2.

Таблица 2

Соотношение группировок стоимостных групп в 2012–2015 гг.

Классификация 2012–2014 гг.	Стоимостные группы								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Классификация 2015 г.	1			2			3		

Источник: составлено автором.

В отличие от использовавшейся ранее группировки стоимостных групп специальностей в новой группировке не предусмотрено выделение приоритетных специальностей и направлений подготовки в отдельную стоимостную группу специальностей. Такие специальности и направления, сформированные на основе Перечня¹⁰, включаются в каждую из стоимостных групп согласно их основным параметрам. При этом в новой группировке для каждой приоритетной специальности (направления подготовки) предусмотрен единый повышающий коэффициент на размер нормативных затрат. В то же время по результатам анализа особенностей образовательных программ отдельных ФОИВ возможно введение дополнительных корректирующих коэффициентов.

Значения базовых нормативных затрат на прием 2015/16 учебного года приведены в табл. 3.

Таблица 3

Значения базовых нормативных затрат по стоимостным группам в 2015/16 учебном году, тыс. руб.

Группа № 1	Группа № 2	Группа № 3
Бакалавриат, специалитет		
63,37	70,00	114,00
Магистратура		
70,74	77,37	121,37

Источник: утверждены Приказом Минобрнауки России № 420 от 29.04.2014 «О перечне и составе стоимостных групп специальностей и направлений подготовки по государственным услугам по реализации основных профессиональных программ высшего образования — программ бакалавриата, специалитета, магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуры и ассистентуры-стажировки, итоговых значениях и величине составляющих базовых нормативных затрат по государственным услугам по стоимостным группам специальностей и направлений подготовки, корректирующих коэффициентах, по формам обучения (очно-заочная, заочная), формам реализации образовательных программ (сетевая), по используемым образовательным технологиям (дистанционные образовательные технологии, электронное обучение) в отношении контингента, принимаемого на обучение на первый курс в 2015 году, на весь период обучения» (<http://минобрнауки.рф/документы/4288>).

¹⁰ В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 1944-р «О перечне направлений подготовки (специальностей) в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, специальностей научных работников, соответствующих приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики».

СОДЕРЖАНИЕ ИМУЩЕСТВА

Отдельным методологическим вопросом НПФ выступает вопрос о содержании имущества вузов. Действующая методика, основанная на подходе Минфина России, устанавливает зависимость финансирования содержания недвижимого имущества прежде всего от контингента обучающихся и стимулирует тем самым эффективное использование имеющихся площадей. Вместе с тем некоторыми экспертами поднимаются вопросы о раздельном подходе к нормированию услуг и имущества вузов.

При рассмотрении этого вопроса следует учитывать, что развитие имущественного комплекса вузов до настоящего времени определялось не только потребностями, возникающими в связи с оказанием государственных услуг, но и целым рядом других факторов. Это — наличие исторически принадлежащих вузам непрофильных зданий, стремление вузов наращивать объекты социальной сферы, отсутствие стратегических программ развития имущественного комплекса и т. д. Поэтому следует проанализировать, насколько структура имущественного комплекса вузов обусловлена объективными характеристиками государственных услуг, оказываемых вузом, и насколько является следствием других факторов. Необходимо собрать информацию о том, в какой степени недвижимое имущество участвует в осуществлении уставной деятельности и в оказании государственных услуг, а в какой — в платной деятельности.

Учет всех особенностей имущественного комплекса вузов приведет к возврату к системе индивидуальных нормативных затрат. Поэтому речь может идти только об учете особенностей, связанных со спецификой оказываемых государственных услуг. Методика определения нормативных затрат, утвержденная приказом Минобрнауки России № 638, позволяет, при необходимости, вводить корректирующие коэффициенты на другие объективные характеристики вуза, если таковые будут выявлены. Наличие других особенностей имущественного комплекса, в том числе крупных имущественных комплексов целевого назначения, следует учитывать при выделении иных субсидий, а не при расчете нормативных затрат на оказание государственных услуг.

В целом можно отметить такие преимущества реализуемой в системе высшего образования модели нормативно-подушевого финансирования, как простота, прозрачность и объективность расчетов. Она обеспечивает возможность гибкого финансирования учреждений высшего образования в рамках установленных бюджетных ограничений. В то же время учреждения высшего образования получают ориентиры для выбора приоритетов при финансировании вузов, необходимые для принятия управленческих решений. Наконец, данная модель содержит возможность внесения ежегодных изменений как в базовые размеры нормативных затрат, так и в корректирующие коэффициенты.

Преимущества НПФ предопределили его внедрение в отраслях социальной сферы: в системе начального и общего образования, в медицине и социальном обеспечении. Опыт внедрения НПФ в системе высшего образования примечателен тем, что применяется не к относительно стандартным объектам, а к образовательным программам вузов, которые могут реализовываться с помощью различных образовательных технологий и на различной материальной базе.

Вводимая в настоящее время система НПФ высшей школы является прозрачным и гибким инструментом финансирования, соответствующим ее особенностям и задачам развития. Система НПФ полностью соответствует духу и букве бюджетной реформы, переносающей акцент с управления затратами на управление результатами.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в действ. ред.).
2. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
4. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
5. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки”».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки».
9. Приказ Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 № 136н/526 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением».
10. Приказ Минобрнауки России от 2 августа 2013 г. № 638 «Об утверждении методики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки».
11. Боровская М. А., Ястребова О. К., Цветкова А. В., Михалькова Е. Е. Групповые нормативы затрат по специальностям и направлениям подготовки как ключевой этап реформы финансирования вузов // Высшее образование в России. 2012. № 6.
12. Халин В. Г., Чернова Г. В. О переходе к нормативно-подушевому финансированию образовательных программ в российской высшей школе на современном этапе ее реформирования // Финансы и кредит. 2014. № 13.
13. Халин В. Г. Финансовое обеспечение государственных образовательных услуг в российской высшей школе в условиях инновационной экономики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 5: Экономика. Вып. 4-й. 2012.
14. Ястребова О. К., Мануилов Н. А. Нормативные затраты на оказание государственных образовательных услуг как основной инструмент финансового обеспечения вузов // Образовательные технологии. 2014. № 3.
15. Ястребова О. К., Цветкова А. В., Мануилов Н. А. Расчет полных затрат вуза // Бюджетный учет. 2014. № 1.
16. Ястребова О. К., Цветкова А. В. Финансирование имущества вузов: действующие механизмы и альтернативные подходы // Бюджетный учет. 2014. № 11.
17. Ястребова О. К., Михалькова Е. Е. Нормативно-подушевое финансирование в сфере ВПО // Бюджет. 2013. № 5.
18. Ястребова О. К. Унификация — не панацея // Госуслуги: планирование, учет, налоги. 2014. № 4.
19. Климов А. А. Нормативно-подушевое финансирование вузов [Электронный ресурс] / Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства. Режим доступа: http://www.smb.ru/analytics.html?id=meg_klimov. Дата обращения: 10.12.2011.
20. Ecker B. et al. Funding Formulas for Teaching in Public Universities: International Experiences and Lessons Drawn from a Science Policy View / EUA Funding Forum, 2012.
21. Отчет Центра изучения политики в сфере высшего образования (CHEPS) / Jongbloed B. Higher Education Funding Systems: An Overview Covering Five European Jurisdictions and the Canadian Province of Ontario, 2009.
22. Financial Memorandum: Conditions of Grant Payments to Institutions [Электронный ресурс] / HEFCE. Режим доступа: http://www.hefce.ac.uk/media/hefce/content/pubs/2013/201321/HEFCE%202013_21.pdf.
23. A New Model for Funding Higher Education in Nevada [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://system.nevada.edu/tasks/sites/Nshe/assets/File/Initiatives/fundingformula/New_NSHE_Funding_Model_dtd_3_12.v9_for_final_distribution.pdf.

УДК 339.972

Ключевые слова:

государственные финансы,
стратегическое планирование,
долгосрочные целевые программы,
США, Канада, бюджет

Т. В. Тищенко, к. э. н.,

ст. науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики
Института прикладных экономических исследований РАНХиГС
(e-mail: tatyana-kat@yandex.ru)

Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры

Несмотря на то что внедрение долгосрочного программно-бюджетирования в России началось еще в начале 2000-х годов, потенциал программно-целевого управления используется не в полной мере с точки зрения эффективного распределения бюджетных ресурсов. На заседании Правительства Российской Федерации отмечалось, что «только пять госпрограмм оцениваются как высокоэффективные: социальная поддержка, развитие здравоохранения, противодействие преступности, защита от чрезвычайных ситуаций, развитие авиационной промышленности... оценку ниже среднего получили пять государственных программ»¹. Таким образом, задача совершенствования управления бюджетом на основе выявления лучшего международного опыта программно-планирования по-прежнему актуальна.

Программно-целевое управление — основной метод управления бюджетом в США, Великобритании, Канаде и в других странах ОЭСР, однако имеются существенные межстрановые различия в механизмах бюджетного планирования. Цель исследования — эмпирический анализ подходов к планированию долгосрочных программ в США и Канаде. Несмотря на то что обе страны связаны геополитически и имеют федеративное устройство, подходы к планированию долгосрочных целевых программ и программной конфигурации бюджетных расходов в этих странах отличаются.

ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В США

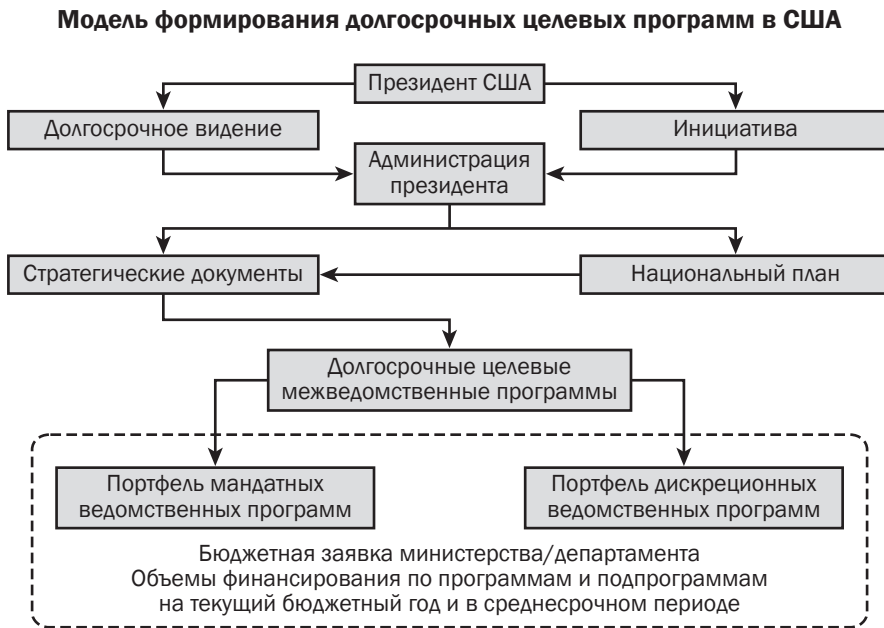
Основой для разработки долгосрочных целевых программ в США являются политические заявления президента², которые в дальнейшем трансформируются профильным бюро

¹ Заседание Правительства РФ 28 апреля 2014 г. / Официальный сайт Правительства Российской Федерации (<http://government.ru/news/12056/>).

² Например, инаугурационная речь или выступление на каком-либо значимом мероприятии.

Администрации президента в стратегические документы, долгосрочные программы или планы. Национальный план формируется как документ стратегического долгосрочного планирования, который координирует государственную политику на всех уровнях власти и обеспечивает информационную прозрачность принимаемых решений для бизнеса и общественных организаций. Например, во второй инаугурационной речи, в январе 2013 г., президент США объявил о необходимости «ответить на угрозу изменения климата, поскольку неспособность сделать это осложнит жизнь наших детей и будущих поколений»³, и уже в июле 2013 г. Администрация президента представила план действий в отношении климата. В плане определены три направления государственной политики, в т. ч. «сокращение углеродного загрязнения в Америке», а также задачи, одна из которых «долгосрочные инвестиции в экологически чистую энергетику», и сфера деятельности федерального правительства по их реализации. Это разработка нового межправительственного соглашения по изменению климата, разработка федеральных стандартов, постепенный отказ от субсидий, поощряющих расточительное потребление ископаемых видов топлива, и др. Модель формирования долгосрочных целевых программ в США представлена на рис. 1.

Рисунок 1



Источник: составлено автором.

В стратегиях, которые также разрабатываются Администрацией президента как документы отраслевого долгосрочного планирования, формируются законодательные, административные и бюджетно-налоговые меры федерального и регионального уровня в отдельных секторах экономики или социального развития. В них конкретизируются основные направления государственной политики, представляется краткое описание проблематики, принятые ранее решения как на федеральном, так и региональном уровнях и новые программы для федеральных органов исполнительной власти. Стратегии корректируются Администрацией президента по мере необходимости. Например,

³ Inaugural Address by President Barack Obama (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama>).

Стратегия американских инноваций включает в себя краткое резюме, описание основных направлений реализации государственной политики (всего три) с разбивкой по задачам⁴. Проблематика не ограничивается исключительно вопросами инноваций, но и включает макроэкономическое обоснование для развития инноваций. В разделе «Видение» описано, какое влияние инвестиции могут оказать на экономический рост в рамках закона о восстановлении американской экономики. Таким образом, осуществляется согласованность «миссии» стратегических направлений с целью достижения более высокого уровня экономического развития, определенного в обращении президента и в законодательном акте. В основных направлениях не указаны ни критерии достижения цели, ни временные рамки ее реализации. Задачи, которые расширяют направления, также имеют краткое, но в то же время конкретное описание механизмов реализации, без установления целевых показателей и временных рамок.

Реализация стратегий обеспечивается за счет разработки долгосрочных целевых программ, которые подразделяются на мандатные, расходы по которым утверждены на постоянной основе, и дискреционные, по которым центральное правительство должно получать разрешение на финансирование со стороны законодательных органов каждый год. Обязательные программы обеспечивают реализацию законодательных механизмов, сформированных в стратегиях, а дискреционные — бюджетно-налоговых мер.

Долгосрочные целевые программы объединяют несколько межведомственных программ, объединенных одной целью и не имеющих строгой иерархической структуры, т. е. разделены на подпрограммы, мероприятия, проекты.

Принципы разработки отраслевой программы рассмотрим на примере Департамента образования, который реализует следующие направления Стратегии американских инноваций:

- существенное улучшение преподавания и обучения в системе K-12 образования;
- расширение доступа к высшему образованию;
- повышение успеваемости учащихся в научно-технологической сфере, инженерии и математике (STEM-образование)⁵.

На уровне инновационной стратегии STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*) образование выступает одной из долгосрочных целевых межведомственных программ, которая дорабатывается управлением Администрации по науке, технологии и инновациям (OSTR) до уровня ведомственной целевой программы в разрезе:

- разделов и статей функциональной классификации расходов. Например, по разделу «Образование» представляются мероприятия в разрезе статей «K-12», «Бакалавриат», «Высшее образование»;
- участников программы. Это могут быть не только министерства, но и частный бизнес, и общественные организации. Например, в программе STEM-образования указано, что реализация программы по подготовке учителей будет проводиться совместно с Корпорацией Карнеги в Нью-Йорке.

Низший уровень ведомственной программы — это механизмы доведения средств в рамках направлений долгосрочных межведомственных программ. Высший уровень программ министерства или ведомства — это портфель мандатных и дискреционных программ. Таким образом, в программный бюджет министерства включены несколько программ по сферам/направлениям деятельности в разрезе механизмов реализации — гранты, субсидии, прямое финансирование, межбюджетные трансферты, определенные в разрезе направлений долгосрочных межведомственных программ.

⁴ *A Strategy for American Innovation: Securing Our Economic Growth and Prosperity* (<http://www.whitehouse.gov/innovation/strategy>).

⁵ Там же.

В окончательном виде программа STEM-образования становится долгосрочной целевой программой, на основе которой министерства и ведомства имеют право формировать бюджетную заявку. Например, по Департаменту образования бюджетная заявка по программе STEM-образования распределена на дискреционные и обязательные программы с суммой финансирования по каждой подпрограмме (табл. 1).

Таблица 1

Пример бюджетной заявки Департамента образования США по программе STEM-образования

Тип программы/вид расходов	Бюджетные ассигнования, \$ млн
Дискреционные программы	
Фонд стимулирования учителей	280,0
Партнерство математики и науки	150,0
Мандатные программы	
Гранты учителям	96

Источник: Science, Technology, Engineering and Math (STEM) Education / Сайт Департамента образования США (<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget15/crosscuttingissues/stem.pdf>).

Низший уровень ведомственной программы — это один механизм доведения бюджетных средств одного министерства по мандатной или дискреционной программе. Высший уровень программ министерства или ведомства — это портфель мандатных и дискреционных программ.

Долгосрочная целевая программа STEM-образования не является жесткой конструкцией: сроки ее реализации не установлены, и в программу могут вноситься новые мероприятия. Например, в 2014 г. внесена инициатива OSTR по созданию программы на основе государственно-частного партнерства для ускорения внедрения инноваций в сфере технологического образования. OSTR как разработчик программы осуществляет контроль общего бюджета программы, бюджета министерств по данной программе, координацию деятельности всех участников программы.

Таким образом, модель долгосрочного программно-целевого планирования в США характеризуется:

- высокой степенью централизации принятия решений на высшем уровне исполнительной власти. Все документы стратегического планирования дорабатываются до уровня программных механизмов министерств и ведомств профильным управлением (по направлению деятельности) Администрации президента;
- ограничением полномочий министерств и ведомств по внесению изменений в программные документы и механизмы реализации долгосрочных программ.
- гибкостью программной структуры, которая отличается отсутствием строгой иерархии целей/задач, программ, подпрограмм; структура может изменяться на уровне механизмов без внесения изменений в стратегические документы.

ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В КАНАДЕ

Основа формирования долгосрочных программ в Канаде — Экономический план действий (*Economic Action Plan, EAP*), принимаемый кабинетом министров ежегодно. По сути EAP в значительной степени является аналогом Национального плана в США, т. к. он выступает основой для законодательных инициатив и разработки стратегий. Например, в Экономическом плане 2014 г. представлены, среди прочих, инициативы о внесении поправок к закону об опасных продуктах и реализации стратегии закупок в сфере обороны. Существенные отличия заключаются в том, что Национальный план в США — документ стратегического планирования, который требует декомпозиции до уровня программно-бюджета, а EAP в Канаде — документ стратегического бюджетирования, поскольку

направления долгосрочных программ, увязанные со стратегическими целями и объемами финансирования, отражены в плане. Пример планового документа по направлению «Содействие созданию рабочих мест, инноваций и торговли»⁶ приведен в табл. 2.

Таблица 2

Пример планового документа по направлению «Содействие созданию рабочих мест, инноваций и торговли», млн канадских долларов

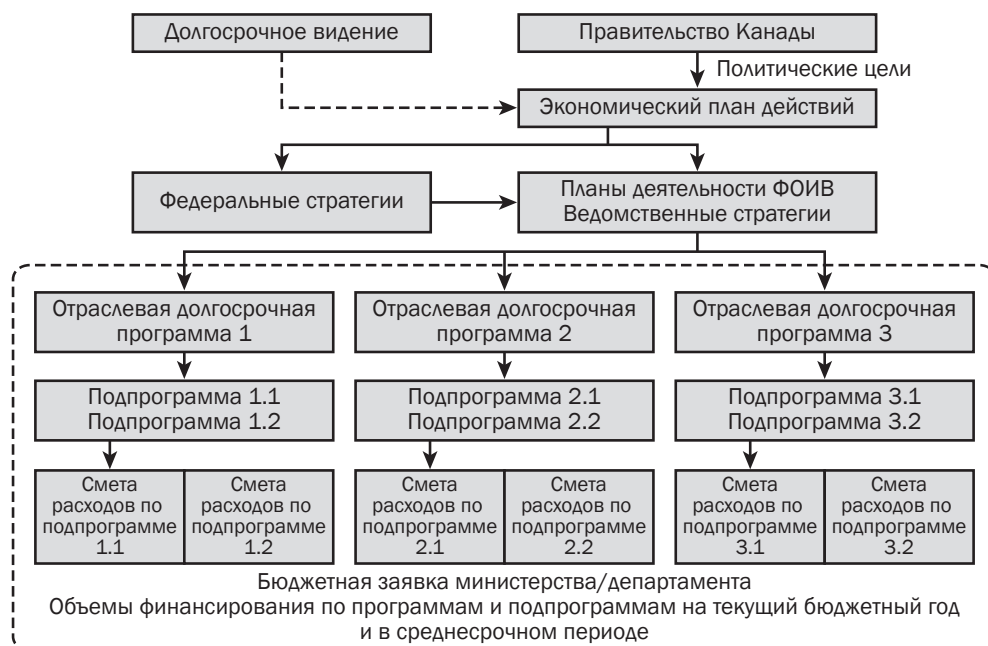
Программа	Финансовый год		Всего
	2014/15	2015/16	
Подпрограмма: Содействие торговле и предприятиям Канады	195	302	497
Поддержка передовых исследований и инноваций	-	50	50
Грантовая поддержка передовых исследований	46	46	92
Развитие промышленности – соответствующая подготовка научных кадров	3	5	8

Источник: Supporting Jobs and Growth / Официальный сайт Экономического плана действий правительства Канады (<http://actionplan.gc.ca/en/blog/supporting-jobs-and-growth>).

В отличие от США, где долгосрочные целевые программы разрабатываются на уровне Администрации президента, а министерства только реализуют их, органы исполнительной власти Канады имеют полномочия по разработке долгосрочных стратегий, которые могут инициироваться непосредственно ведомствами или разрабатываться на основе долгосрочных планов/программ федерального правительства. Модель формирования долгосрочных целевых программ в Канаде представлена на рис. 2.

Рисунок 2

Модель формирования долгосрочных целевых программ в Канаде



Источник: составлено автором.

⁶ Supporting Jobs and Growth / Официальный сайт Экономического плана действий правительства Канады (<http://actionplan.gc.ca/en/blog/supporting-jobs-and-growth>).

Разработчиками стратегий могут являться специально созданные консультативные группы; финансирование разработки стратегии также может быть включено в Экономический план действий. Например, в Экономический план действий 2011 г. включено финансирование разработки всеобъемлющей международной стратегии образования. Для этого привлекается большой круг внешних потенциальных бенефициариев государственной политики, используются различные инструменты оценки стратегических решений.

Каждая стратегия привязана к одной из целей, включенных в ЕАР, а на основе целей формируются программы и подпрограммы ведомств, что создает жесткую конфигурацию программно-целевого планирования. Федеральные стратегии распространяются не только на деятельность центрального правительства, но и включают в себя основные направления регионального сотрудничества, в то время как ведомственные стратегии включают только отраслевые цели и задачи.

В стратегии устанавливаются долгосрочные целевые показатели, увязанные с показателями социально-экономического развития, такими как создание рабочих мест, рост ВВП. Например, в стратегии международного образования Канады ставится цель «удвоения количества студентов из других стран с 239 131 человек в 2011 г. до более чем 450 000 человек к 2022 г.», что «обеспечит ежегодный прирост в канадской экономике почти 10 млрд долл. и около 910 млн долл. новых налоговых поступлений»⁷.

Согласованность стратегий и бюджетных программ реализуется с помощью программной выравнивающей архитектуры (*Program Alignment Architecture*), которая формируется по иерархическому принципу и обеспечивает логическую связь каждой программы и подпрограммы со стратегическим результатом, с указанием министерства или ведомства, реализующего подпрограмму. Пример программной архитектуры Фонда канадского наследия приведен в табл. 3.

Таблица 3

Пример программной архитектуры на 2014/15 финансовый год

1.	Стратегический результат: Поддержка произведений искусства и объектов культурного наследия как в Канаде, так и за рубежом	
1.1	Программа: Искусство	
1.1.1	Подпрограмма:	Фонд представления искусства Канады
1.1.2	Подпрограмма:	Канадский фонд культуры
1.1.3	Подпрограмма:	Трастовый фонд строительства «Основателей Конфедерации»

Источник: сайт Казначейства Канады *Canadian Heritage. Report on Plans and Priorities / Канадский фонд культурного наследия* (http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/pc-ch/CH1-5-2014-eng.pdf).

По каждому ведомству устанавливаются приоритеты, тип приоритета и какие стратегические результаты и программы обеспечивают их достижение и анализ рисков. Существует четыре области расходов (социальная политика, экономические вопросы, международные отношения, общегосударственные вопросы), каждая из которых обеспечивает реализацию общего результата ЕАР. Все данные формируются в документ под названием «Отчет о согласовании планов и приоритетов с результатами правительства Канады» (*Report on Plans and Priorities Alignment to Government of Canada Outcomes*). Фрагмент такого документа для Канадского фонда культурного наследия представлен в табл. 4.

⁷ *Canada's International Education Strategy / Сайт Министерства иностранных дел, торговли и развития Канады* (<http://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/education/strategy-strategie.aspx?lang=eng>).

Таблица 4

**Фрагмент документа «Отчет о планах и приоритетах»
для Фонда культурного наследия в 2014/15 финансовом году**

Стратегический результат (СР)	Программа	Сфера расходов	Результаты правительства Канады	Плановые расходы, млн канад. долл.
СР 1. Канадские произведения искусства и культуры широко представлены в стране и за рубежом	1.1. Искусство	Социальные вопросы	Расцвет культуры и традиций Канады	116 604
	1.2. Индустрия культуры	Социальные вопросы	Расцвет культуры и традиций Канады	302 346
СР 2. Канадцы признают и ценят свою национальную идентичность	2.1. Объединение Канады	Социальные вопросы	Многообразное общество, которое способствует языковой и социальной интеграции	64 436

Источник: *Canadian Heritage. Report on Plans and Priorities / Канадский фонд культурного наследия* (http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/pc-ch/CH1-5-2014-eng.pdf).

Стратегические задачи/результаты и программы представляются также в разрезе основных видов расходов. В бюджете министерства по каждой долгосрочной программе устанавливаются бюджетные ассигнования на два года (факт и текущий год исполнения бюджета), основные оценки на планируемый бюджетный год по статьям: персонал, капитал, трансфертные платежи, доходы, сокращающие расходы (т. е. определенный вид доходов, закрепленных за ведомством, по которым оно может финансировать расходы) и итоговые оценки. Включены программы, обеспечивающие достижение результатов в рамках всей организации, а также обязательные (мандатные) расходы и расходы, которые осуществляются вне нормативно-правовых актов.

Таблица 5

**Фрагмент бюджетных расходов в разрезе стратегических результатов и программ
Министерства сельского хозяйства и продовольствия, млн канадских долларов**

	2013/14 финансовый год. Основные оценки				
	Операционные расходы	Капитал	Трансферты	Доходы, сокращающие расходы	Всего
Конкурентоспособные и ориентированные на рынок сельское хозяйство, агропищевой и агропродуктовый секторы, которые активно управляют рисками					
Управление бизнес-рисками	30	0	1263	(2)	1291
Развитие торговли и рынка	73	0	82	0	155
Система управления рисками продовольственной безопасности и биозащиты	39		26	(1)	64
Эффективное регулирование торговли	16	0	0	0	16
Канадское правительственное агентство сельского хозяйства (<i>Farm Products Council of Canada, FPCC</i>)	2,5		0,1		2,6

Примечание: цифры округлены.

Источник: *2013–14 Budgetary Expenditures by Strategic Outcome and Program / Сайт Казначейства Канады* (<http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/20132014/me-bpd/sopa-rsap-eng.asp>).

Таким образом, модель программно-целевого управления в Канаде характеризуется:

- смещением центра планирования на уровень органов исполнительной власти. Все документы стратегического планирования разрабатываются до уровня подпрограмм и механизмов отраслевыми министерствами. На высшем уровне разрабатывается только один стратегический документ — план экономических действий;
- жесткой конфигурацией программной деятельности министерств и ведомств с увязкой целей/задач/ресурсов в рамках иерархической структуры.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Каждая из рассмотренных моделей программно-целевого планирования имеет свои преимущества и недостатки. Централизация планирования, когда все решения по формированию программ и механизмов их реализации принимаются на высшем уровне исполнительной власти, снижает уровень вовлеченности отраслевых министерств и ведомств в процесс государственного управления и степень их ответственности за результаты деятельности. В то же время формирование межведомственных стратегий и программ обеспечивает координацию деятельности всех органов власти, хотя и требует высокого уровня компетенции сотрудников в различных сферах государственной политики.

Децентрализация планирования расширяет полномочия министерств и ведомств при формировании программ и механизмов и уровень их ответственности за результат и эффективность деятельности; как следствие, можно ожидать повышения качества отраслевого планирования. В то же время жесткая программная архитектура бюджета федерального правительства, когда происходит ежегодное формирование и увязка стратегических целей, долгосрочных программ и бюджетных ассигнований, может привести к рутинности (когда из года в год представляются одни и те же программы с небольшими изменениями в описании или предлагаемых инструментов) и формализму при разработке бюджета, к сложностям при включении новых, инициативных программ в существующую программную архитектуру и к увеличению бюджетных расходов.

При рассмотрении возможности включения в российскую модель программно-целевого управления бюджетом подходов, используемых в США и Канаде при планировании долгосрочных целевых программ, необходимо учитывать следующее:

- невозможно осуществить «техническое» внедрение моделей без учета уже сложившейся практики планирования и специфики российской бюджетной системы;
- при всех недостатках рассматриваемые модели обеспечивают целостность принятия управленческих решений, и их перекрестная замена, т. е. централизация планирования и жесткая структура программ или децентрализация при гибкой конфигурации программ, вряд ли целесообразна, поскольку объединит все недостатки существующих моделей, нивелируя их преимущества.

Библиография

1. Заседание Правительства РФ 28 апреля 2014 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. Режим доступа: <http://government.ru/news/12056/>.
2. Inaugural Address by President Barack Obama [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama>.
3. A Strategy for American Innovation: Securing Our Economic Growth and Prosperity [Электронный ресурс] / Официальный сайт администрации президента США. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/innovation/strategy>.
4. Science, Technology, Engineering and Math (STEM) Education [Электронный ресурс] / Сайт Департамента образования США. Режим доступа: <http://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget15/crosscuttingissues/stem.pdf>.
5. Supporting Jobs and Growth [Электронный ресурс] / Официальный сайт Экономического плана действий правительства Канады. Режим доступа: <http://actionplan.gc.ca/en/blog/supporting-jobs-and-growth>.
6. Canada's International Education Strategy [Электронный ресурс] / Сайт Министерства иностранных дел, торговли и развития Канады. Режим доступа: <http://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/education/strategy-strategie.aspx?lang=eng>.
7. Program Alignment Architecture Descriptions [Электронный ресурс] / Treasury Board of Canada Secretariat. Режим доступа: <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/abu-ans/tbs-sct/paa-aap-eng.asp>.
8. Canadian Heritage. Report on Plans and Priorities [Электронный ресурс] / Канадский фонд культурного наследия. Режим доступа: http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/pc-ch/CH1-5-2014-eng.pdf.
9. 2013–14 Budgetary Expenditures by Strategic Outcome and Program [Электронный ресурс] / Сайт Казначейства Канады. Режим доступа: <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/20132014/me-bpd/sopa-rsap-eng.asp>.

УДК 338.49

Ключевые слова:

технопарковая структура, интеллектуальный капитал, человеческий капитал, репутационный капитал, управляющая компания, инновационная компания, резидент

А. А. Мальцева, к. э. н.,

доцент, директор Научно-методического центра по инновационной деятельности высшей школы им. Е. А. Лурье Тверского государственного университета
(e-mail: 80179@list.ru)

Управление интеллектуальным капиталом технопарковой структуры как фактор эффективного менеджмента

Анализ результатов функционирования инновационной инфраструктуры Российской Федерации свидетельствует о наличии системных проблем в деятельности входящих в ее состав объектов, прежде всего на микроуровне. Так, обеспечивая выполнение собственной миссии, многие структуры являются низкорентабельными или неэффективными, регулярно получающими субсидии из средств бюджетов всех уровней на покрытие убытков по результатам деятельности.

Результаты проведенного коллективом авторов выборочного анализа, изложенные в монографии «Финансовый анализ и управление технопарковыми структурами», демонстрируют, что более 45 % обследованных объектов инновационной инфраструктуры являются убыточными, более 50 % имеют в составе пассивов убытки прошлых лет¹.

Дополнительный импульс указанная проблема получила в свете оглашения Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию, в котором отмечается необходимость дальнейшего повышения эффективности технопарковых структур и возможность создания новых механизмов финансового стимулирования регионов для решения указанной проблемы на федеральном уровне².

В связи с этим в целях дальнейшего совершенствования собственной деятельности объекты инновационной инфраструктуры, прежде всего технопарковые структуры,

Статья выполнена в рамках проекта «Методология управления интеллектуальным капиталом технопарковых структур и научных структур с закрепленным государственным статусом» по государственному заданию Министерства образования и науки Российской Федерации Тверскому государственному университету.

¹ Мальцева А. А., Дроздов В. И. Финансовый анализ и управление технопарковыми структурами: монография. Саарбрюкен: LAP Lambert Academic Publishing, 2013.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию 12 декабря 2013 г. (<http://www.kremlin.ru/news/19825>).

должны использовать передовую методологию, которая в настоящий момент применительно к специфике их функционирования практически не разработана.

Управление субъектом экономики на микроуровне решает тактические и стратегические задачи:

- обеспечение максимизации финансовых результатов (тактический уровень);
- обеспечение максимизации стоимости (стратегический уровень).

Система управления тактического уровня опирается на классические и современные подходы теории организации, менеджмента, маркетинга. В исследованиях автора:

- разработана методология формирования бизнес-модели технопарковой структуры с выделением микро- и мезоэкономических характеристик;
- с применением сбалансированной системы показателей разработана система индикаторов для планирования и оценки деятельности современной технопарковой структуры;
- сформированы методологические основы определения специализации и резидентной структуры технопарковой структуры;
- предложены методические подходы к формированию перечня бизнес-услуг технопарковой структуры, оценке их качества и востребованности;
- разработана многоступенчатая методика оценки инновационных решений, предлагаемых для реализации в технопарковой структуре;
- разработана методология планирования и оценки маркетинговой деятельности технопарковой структуры и пр.³

Предложенные методы могут активно использоваться при решении тактических задач и среднесрочном планировании технопарковых структур. При этом остается открытым вопрос о формировании собственной методологии управления, которая в большей степени должна основываться на нематериальных факторах ввиду особой специфики объектов инновационной инфраструктуры как бизнеса.

Формирование методологии, основанное только на материальных составляющих (активы, капитал), приводит к тому, что функционирование технопарковой структуры рассматривается исключительно как бизнес по комплексному предоставлению услуг (аренда, услуги для бизнеса, услуги для развития бизнеса), в то время как результативность ее деятельности лежит в поле формирования эффективной среды, способствующей росту эффективных компаний.

В связи с указанными предпосылками следует признать целесообразность перевода системы менеджмента технопарковой структурой в плоскость интеллектуального капитала, который в совокупности с финансовым и физическим капиталом обеспечивает наиболее высокую перспективную стоимость технопарковой структуры как бизнеса.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЙ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО КАПИТАЛА ТЕХНОПАРКОВОЙ СТРУКТУРЫ

Исследования вопросов интеллектуального капитала на текущий момент фрагментарны и осуществляются применительно к стандартным компаниям, не являющимся сложными полиструктурными системами, к которым можно отнести технопарковые структуры, и не относящимся к структурам поддержки инновационного бизнеса или научным

³ Баринаева В. А., Мальцева А. А., Сорокина А. В., Еремкин В. А. Подходы к оценке эффективности функционирования объектов инновационной инфраструктуры в России // *Инновации*. 2014. № 3. С. 2–11; Мальцева А. А. Обоснование оценки гудвилла технопарковой структуры как фактора эффективного финансового управления / *Проблемы современного социально-экономического развития национальной экономики: сборник статей*. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2014. С. 58–64; Мальцева А. А., Монахов И. А. Развитие теоретических представлений об интеллектуальном капитале в условиях динамической трансформации экономики // *Актуальні проблеми економіки*. 2014. № 11 и др.

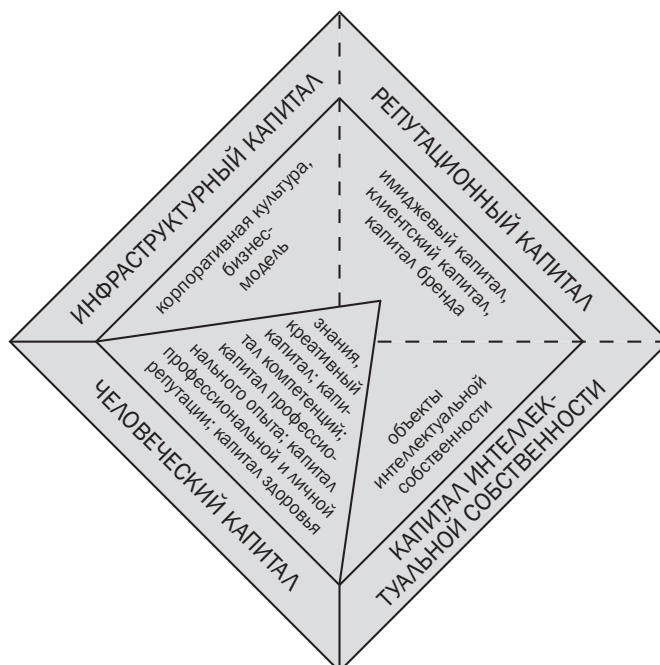
организациям. Несмотря на то что тематика исследований направлена на решение частной микро- и мезоэкономической задачи, создание и внедрение в практику менеджмента комплексной методологии управления интеллектуальным капиталом технопарковых структур может стать базисом для решения глобальной общеэкономической проблемы России — эффективного развития систем поддержки инновационного бизнеса как ключевого фактора инновационного роста национальной экономики.

В силу полиструктурности технопарковой структуры как субъекта экономики особенностью функционирования ее интеллектуального капитала является его интегральный характер, т. е. такой капитал представляет собой сумму интеллектуальных капиталов отдельных участников, взаимное влияние и взаимопроникновение которых создает так называемый синергетический эффект.

Интеллектуальный капитал технопарковой структуры — нематериальный ресурс, который включает человеческий, репутационный, инфраструктурный капитал, капитал интеллектуальной собственности (рис. 1), формируется ее ключевыми участниками и стейкхолдерами в процессе целенаправленной деятельности и обеспечивает получение дополнительных доходов и увеличение стоимости технопарковой структуры как бизнеса.

Рисунок 1

Структура интеллектуального капитала



Источник: Мальцева А. А., Монахов И. А. Развитие теоретических представлений об интеллектуальном капитале в условиях динамической трансформации экономики // Актуальні проблеми економіки. 2014. № 11. С. 16–33; Брукинг Э. Интеллектуальный капитал: ключ к успеху в новом тысячелетии. СПб: Питер, 2001; Sydlar R., Haefliger S., Pruksa R. Measuring Intellectual Capital with Financial Figures: Can We Predict Firm Profitability? // European Management Journal. 2014. № 32. P. 244–259.

Для целей исследования вопросов управления интеллектуальным капиталом технопарковой структуры целесообразно изучение отдельных его компонентов в контексте стейкхолдер-теории.

Ключевыми стейкхолдерами технопарковой структуры, вносящими свой вклад в ее интеллектуальный капитал, выступают:

- управляющая компания;
- инновационные компании — резиденты;
- якорные резиденты;
- сервисные компании;
- университеты;
- экспертное сообщество;
- инвестиционное сообщество.

Перечисленные выше субъекты — носители собственного интеллектуального капитала, полностью или частично в процессе функционирования вносят его в интеллектуальный капитал технопарковой структуры, который является стратегическим источником получения дополнительных доходов.

В табл. 1 идентифицирована степень интеграции ключевых элементов интеллектуального капитала стейкхолдеров в интеллектуальный капитал технопарковой структуры.

Таблица 1

Степень интеграции элементов интеллектуального капитала стейкхолдеров в совокупный интеллектуальный капитал технопарковой структуры

Наименование элемента интеллектуального капитала	Управляющая компания	Инновационные компании — резиденты	Якорные резиденты	Сервисные компании	Университеты	Экспертное сообщество	Инвестиционное сообщество
Человеческий капитал							
Капитал знаний	П	П	Ч	Ч	Ч	Ч	Ч
Креативный капитал	П	П	Ч	Ч	Ч	Н	Н
Капитал компетенций	П	П	Ч	Ч	Ч	Ч	Ч
Капитал профессионального опыта	П	П	Ч	Ч	Ч	Ч	Ч
Капитал профессиональной и личной репутации	П	П	Ч	Ч	Ч	Ч	Ч
Капитал здоровья	П	П	Ч	Ч	Ч	Ч	Ч
Репутационный капитал (капитал отношений)							
Имиджевый капитал	П	П	Ч	Ч	Ч	Ч	Ч
Клиентский капитал	П	П	Ч	Н	Н	Н	Н
Капитал бренда	П	П	Ч	Ч	Ч	Ч	Ч
Инфраструктурный капитал							
Корпоративная культура	П	П	Ч	Ч	Ч	Ч	Ч
Бизнес-модель	П	П	Ч	Ч	Ч	Н	Н
Капитал интеллектуальной собственности							
Объекты интеллектуальной собственности	П	П	Ч	Ч	Н	Н	Н

Примечание: П — интегрирован полностью; Ч — интегрирован частично; Н — не интегрирован.

Источник: составлено автором.

Якорные резиденты, сервисные компании, университеты, экспертное, инвестиционное сообщество включены в технопарковую структуру отдельными функциями, в связи с чем их интеллектуальный капитал используется технопарковой структурой частично, при этом оказывая в ряде случаев более существенное влияние на совокупный показатель, нежели капитал полностью интегрированных структур.

КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО КАПИТАЛА

Ниже приведены ключевые элементы интеллектуального капитала технопарковой структуры, которые складываются с учетом синергии из отдельных элементов, продуцируемых

стейкхолдерами. Отмечается, что технопарковая структура является тем субъектом, в котором степень влияния отдельных структурных элементов интеллектуального капитала, в том числе принадлежащего различным стейкхолдерам, весьма велика, т. е. в процессе управления возможен поиск наиболее целесообразных точек приложения, влияние на которые обеспечит максимальный эффект в виде роста интеллектуального капитала в целом и генерируемых при его содействии доходов технопарковой структуры.

Таблица 2

Ключевые элементы интеллектуального капитала технопарковой структуры

Наименование элемента интеллектуального капитала	Сущность	Источник формирования (восполнения)
Человеческий капитал		
Капитал знаний	<p>Представляет собой совокупность знаний, которые используют в своей деятельности ключевые стейкхолдеры. Знания как элемент капитала технопарковой структуры включают в себя следующие направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> — управление инновационными проектами; — закономерности рынка инноваций; — управление технопарковой структурой; — сфера техники и технологии в соответствии с профилем инновационных проектов, реализуемых резидентами; — бухгалтерский учет, налогообложение, предпринимательское право, стратегический менеджмент, маркетинг; — научно-технологическое прогнозирование и др. <p>Капитал знаний управляющей компании, инновационных компаний, якорных резидентов в большей степени является отчуждаемым и связан с непосредственно осуществляемой ими деятельностью. Для обеспечения эффективной реализации ключевых функций технопарка привлекаются знания экспертного, инвестиционного сообщества, как источники новых проектов — знания, сосредоточенные в университетах, что является в большинстве случаев элементом интеллектуального капитала, не отчуждаемым от его владельца</p>	<p>Формализованные отчуждаемые знания ключевых стейкхолдеров формируются в процессе функционирования на основе их систематизации в форме баз данных, специальных документов, материальных предметов, созданных на их основе. Для целей расширения отчуждаемого капитала знаний может быть использован инструмент бенчмаркинга, общественные мероприятия (конференции, форумы, выставки и др.).</p> <p>Неотчуждаемый капитал приобретает носителями в процессе образования, самообразования, повышения квалификации и т. п.</p> <p>Инвестиции технопарка в знания отдельных субъектов могут быть утрачены, в случае если субъекты покинут технопарк, при этом неотчуждаемый капитал знаний является ключевым источником формирования всех остальных видов отчуждаемого капитала.</p> <p>Основным источником его восполнения является привлечение для работы в технопарк специалистов высокой квалификации, а также затраты на образование и повышение квалификации сотрудников</p>
Креативный капитал	<p>Представляет собой способности, компетенции, квалификацию человеческих ресурсов технопарка, обеспечивающие генерацию принципиально новых идей, принятие решений в нестандартных ситуациях. Креативный капитал базируется на капитале знаний и капитале компетенций. Ключевыми элементами креативного капитала технопарка являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> — способность персонала инновационных компаний генерировать новые перспективные научно-технические решения; — креативные возможности персонала управляющей компании в организационной работе технопарковой структуры; — способность персонала университетов к разработке научно-технических решений, которые являются основой создания новых компаний; — креативные возможности экспертного и инвестиционного сообщества по выбору наиболее значимых научно-технических решений резидентов 	<p>Ключевым источником креативного капитала технопарковой структуры являются способности персонала ключевых стейкхолдеров, которые могут совершенствоваться в процессе работы.</p> <p>Основным источником восполнения креативного капитала может стать как обновление персонала, так и аутсорсинг решений сторонних организаций. Для этого они могут привлекаться как соисполнители проектов; также могут использоваться готовые решения из доступных информационных источников: Интернет, научная и научно-популярная литература, материалы конференций, симпозиумов и пр.</p>

Наименование элемента интеллектуального капитала	Сущность	Источник формирования (восполнения)
Капитал компетенций	Это совокупность практических знаний и навыков, которые используются в профессиональной деятельности сотрудниками технопарковой структуры. Капитал компетенций базируется на капитале знаний и капитале профессионального опыта. В определенных направлениях деятельности технопарковой структуры наблюдается существенное взаимное влияние капитала компетенций и креативного капитала. В качестве основных элементов капитала компетенций следует рассматривать основные практические умения и профессиональные способности сотрудников ключевых стейкхолдеров	Капитал компетенций приобретает технопарковой структурой вместе с сотрудниками, которые являются его непосредственными носителями. Рост капитала компетенций обеспечивается с течением времени при выполнении определенных видов работ в технопарковой структуре, он может быть увеличен за счет повышения квалификации, стажировок. Привлеченный капитал компетенций используется для задач, решение которых не может осуществляться силами технопарковой структуры вследствие недостатка капитала компетенций в определенной сфере. Привлечение капитала компетенций основывается на механизмах аутсорсинга
Капитал профессионального опыта	В качестве капитала профессионального опыта технопарковой структуры следует рассматривать совокупность знаний и умений персонала ключевых стейкхолдеров, приобретенных в процессе профессиональной деятельности. Капитал профессионального опыта наращивается на основе имеющегося капитала знаний и капитала компетенций с течением времени	Является самовозрастающим видом капитала без целенаправленных инвестиций для его пополнения. Ключевой источник — эффективная кадровая политика стейкхолдеров технопарковой структуры, направленная на формирование длительных трудовых отношений с персоналом, создание условий для удержания высокопрофессиональных кадров и развития их компетенций и знаний
Капитал профессиональной и личной репутации	Представляет собой отношение субъектов внешней среды к основным персоналиям, участвующим в деятельности ключевых стейкхолдеров технопарковой структуры. Этот капитал в большей степени учитывается у членов экспертного и инвестиционного сообщества, а также руководства и ведущих специалистов других стейкхолдеров. Его рост оказывает существенное влияние на репутационный капитал в целом и отдельные его составляющие	Капитал личной и профессиональной репутации является неотчуждаемым от его носителей, в связи с чем его преумножение связано исключительно с личными достижениями сотрудников, содействию которых может способствовать целенаправленная политика технопарковой структуры, а также привлечение ведущих специалистов «с именем» для работы в ней
Капитал здоровья	Представляет собой общий уровень физического и психологического здоровья персонала технопарковой структуры, который оказывает непосредственное влияние на работоспособность и производительность труда	Источником восполнения капитала здоровья может стать эффективная социальная политика технопарковой структуры, направленная на организацию диспансеризаций, оплату медицинских услуг для работников, санаторно-курортных путевок, организацию занятий спортом и пр.
Репутационный капитал (капитал отношений)		
Имиджевый капитал	Это сформировавшееся во внешней среде мнение о технопарковой структуре и ее ключевых стейкхолдерах. Имиджевый капитал испытывает существенное влияние капитала бренда ввиду его зависимости от конкретных продуктов, генерируемых технопарковой структурой, — инновационные компании, инновационные продукты и услуги. В ряде случаев он подменяет капитал бренда, предлагая внешней среде не сами результаты деятельности управляющей компании и инновационных компаний, а сформированный образ их деятельности. Это, с одной стороны, позволяет увеличить материальный капитал технопарковой структуры за счет повышения лояльности клиентов, с другой стороны, в случае существенной разницы между имиджем и фактическими результатами деятельности приводит к резкому снижению доходов ввиду потери доверия клиентов	Имиджевый капитал представляет собой сформированный в общественном сознании образ технопарковой структуры, что определяет ключевые механизмы его формирования и восполнения — публикации в СМИ, рекламные акции, участие в выставках, конференциях, форумах, благотворительность и пр.

Наименование элемента интеллектуального капитала	Сущность	Источник формирования (восполнения)
Капитал бренда	<p>Определяется прежде всего результатами деятельности технопарковой структуры — созданными инновационными компаниями, произведенным инновационным продуктом, услугами, оказанными бизнес-услугами.</p> <p>Капитал бренда технопарковой структуры в конечном итоге определяется результативностью инновационных компаний, которые были созданы и (или) получили развитие в технопарковой структуре, а также привлеченными якорными резидентами, университетами, экспертами и инвесторами. Бренд инновационных компаний, сформированный в т. ч. благодаря системной поддержке управляющей компании, создается в результате эффективной генерации и реализации инновационных проектов. Особенность этого бренда — не только качество и узнаваемость произведенной инновационной продукции, но и грамотная реализация всех этапов инновационного цикла</p>	<p>Капитал бренда технопарковой структуры формируется в процессе эффективной текущей деятельности отдельных стейкхолдеров и технопарковой структуры в целом. Эффективным решением по увеличению капитала бренда может служить привлечение известных компаний в качестве якорных резидентов, что в ряде случаев происходит номинально. Установление сотрудничества с ведущими университетами, инвестиционными фондами, банками также является механизмом расширения капитала бренда, который, в свою очередь, позволяет привлечь наиболее перспективные инновационные компании для реализации собственных проектов в технопарковой структуре, что влечет в перспективе дальнейший рост капитала бренда структуры в целом</p>
Клиентский капитал	<p>Представляет собой долговременные налаженные связи с субъектами внешней среды, а также эффективное взаимодействие стейкхолдеров между собой. Его уровень определяется капиталом компетенций, профессиональной и личной репутации персонала, а также имиджевым капиталом и капиталом бренда.</p> <p>В силу полиструктурности технопарковой структуры ее клиентский капитал следует разделить на внутренний и внешний. Внутренний клиентский капитал формируется управляющей компанией и представляет собой пул стейкхолдеров. Внешний клиентский капитал управляющей компании состоит из налаженных связей с контрагентами, институтами развития, органами государственной власти и пр., что может использоваться ее стейкхолдерами. Собственный клиентский капитал стейкхолдеров — часть совокупного клиентского капитала, при этом он гораздо меньше влияет на его интегрированную величину. Ключевые элементы клиентского капитала — это капитал отношений:</p> <ul style="list-style-type: none"> — с инноваторами — потенциальными резидентами технопарковой структуры; — с потребителями бизнес-услуг технопарковой структуры; — с потребителями инновационной продукции (услуг) резидентов; — с поставщиками товарно-материальных ценностей; — с инвестиционным и экспертным сообществом; — с институтами развития, органами государственной власти 	<p>Формирование и расширение клиентского капитала осуществляется в процессе текущей деятельности управляющей компании и ключевых стейкхолдеров технопарковой структуры. Рост клиентского капитала может быть достигнут в результате участия в выставках, конференциях, форумах, организации технологических брокерских событий, семинаров собственными силами, рекламных кампаний</p>
Инфраструктурный капитал		
Корпоративная культура	<p>Формируется управляющей компанией и представляет собой фирменный стиль, нормы и ценности, идеологию, а также сложившуюся систему коммуникаций, этику взаимоотношений и др.</p>	<p>Призвана наладить коммуникационные связи между членами коллектива на различных уровнях отношений, включая формальные, внеформальные и неформальные, обеспечить высокую</p>

Наименование элемента интеллектуального капитала	Сущность	Источник формирования (восполнения)
Корпоративная культура	<p>Корпоративная культура технопарковой структуры является собирательной и включает в себя элементы корпоративных культур ключевых стейкхолдеров, которые органично встраиваются в общую корпоративную культуру и могут со временем ее частично или полностью модифицировать. В отличие от других элементов интеллектуального капитала в случае корпоративной культуры эффекта синергии не наблюдается.</p> <p>Особо значимым элементом корпоративной культуры выступает «мифология» — истории успеха резидентов, которые способны обеспечить рост мотивации стейкхолдеров в профессиональной деятельности</p>	<p>мотивацию к труду, повысить эффективность системы управления персоналом. Формирование корпоративной культуры происходит в управляющей компании в рамках текущей организационной деятельности. Совершенствование интегральной корпоративной культуры происходит в процессе взаимодействия с ключевыми стейкхолдерами</p>
Бизнес-модель	<p>Формирует организационно-экономические основы функционирования технопарковой структуры. Для целей дополнительного получения дохода должна содержать уникальные решения, отличные от стандартных. В отличие от других составляющих интеллектуального капитала технопарковой структуры ее бизнес-модель представляет собой единый элемент, формируемый с учетом бизнес-моделей ключевых стейкхолдеров. Именно уровень их интеграции с общей бизнес-моделью — один из основных факторов ее эффективной реализации. Построение бизнес-модели технопарковой структуры на платформе управления ее интеллектуальным капиталом является принципиально новым подходом и может обеспечить существенные конкурентные преимущества при реализации ее миссии и задач</p>	<p>Регулярный мониторинг деятельности технопарковой структуры и совершенствование бизнес-модели в соответствии с его результатами является источником увеличения данного элемента интеллектуального капитала</p>
Капитал интеллектуальной собственности		
Объекты интеллектуальной собственности	<p>Нематериальные активы, объекты авторского, патентного права, прав на секреты производства, которые принадлежат ключевым стейкхолдерам технопарковой структуры и могут использоваться в текущей деятельности. Капитал интеллектуальной собственности не характеризуется свойством самовоспроизведения. В исследованиях интеллектуального капитала он может восприниматься как вторичный результат других видов капитала, однако он играет существенную роль в развитии бизнеса инновационных компаний и в большинстве случаев является его основой</p>	<p>Капитал интеллектуальной собственности целенаправленно формируется на основе капитала знаний, компетенций, креативного капитала.</p> <p>Для целей эффективного функционирования стейкхолдеры технопарковой структуры могут привлекать капитал интеллектуальной собственности других организаций (лицензии, франшизы и др.)</p> <p>Росту совокупного капитала интеллектуальной собственности может содействовать политика расширения пула резидентов — владельцев интеллектуальной собственности</p>

Источник: разработано автором.

Для целей исследования интеллектуального капитала технопарковых структур целесообразна его классификация по укрупненным группам, которые обеспечивают возможность интегрированного управления его отдельными видами.

В работах авторского коллектива приводится типология интеллектуального капитала, которая может быть использована и для целей исследования технопарковых структур. Представляют интерес следующие классификации:

- по возможности использования интеллектуального капитала как самостоятельного источника извлечения дохода (самостоятельный и комплементарный);
- по его принадлежности (собственный и привлеченный);

- по степени его отчуждаемости: атрибут компании (отчуждаемый) и атрибут работника компании (неотчуждаемый);
- по его способности к самовозрастанию (самовозрастающий и стабильный);
- по степени его влияния на результирующие показатели компании (прямое и косвенное влияние)⁴.

В силу полиструктурности технопарковых структур целесообразно использовать уровневую классификацию, которая обеспечит определение наиболее значимых субъектов воздействия для получения наиболее высокого интегрального эффекта от управления интеллектуальным капиталом (табл. 3).

Таблица 3

Классификация интеллектуального капитала по уровням и субъектам воздействия

Уровень	Субъект	Наличный интеллектуальный капитал
Наноуровень	Сотрудники управляющей компании технопарковой структуры	Капитал знаний Креативный капитал Капитал компетенций Капитал профессионального опыта Капитал профессиональной и личной репутации Капитал здоровья Объекты интеллектуальной собственности
	Сотрудники инновационных компаний	
	Сотрудники компаний – якорных резидентов	
	Сотрудники сервисных компаний	
	Научно-педагогический персонал университета	
	Эксперты в сфере инновационной деятельности и в областях реализации инновационных проектов	Капитал знаний Креативный капитал Капитал компетенций Капитал профессионального опыта Капитал профессиональной и личной репутации Капитал здоровья
Микроуровень	Управляющая компания технопарковой структуры	Капитал знаний Имиджевый капитал Клиентский капитал Капитал бренда Корпоративная культура Бизнес-модель Объекты интеллектуальной собственности
	Инновационные компании	
	Якорные резиденты	Капитал знаний Имиджевый капитал Клиентский капитал Капитал бренда Корпоративная культура Бизнес-модель Объекты интеллектуальной собственности
	Сервисные компании	Капитал знаний Имиджевый капитал Капитал бренда Корпоративная культура Бизнес-модель Объекты интеллектуальной собственности
	Университет	Капитал знаний Имиджевый капитал Капитал бренда Корпоративная культура Бизнес-модель
	Экспертные организации	Капитал знаний Имиджевый капитал Капитал бренда Корпоративная культура
	Организации-инвесторы	

⁴ Мальцева А. А., Монахов И. А. Развитие теоретических представлений об интеллектуальном капитале в условиях динамической трансформации экономики.

Уровень	Субъект	Наличный интеллектуальный капитал
Мезоуровень	Технопарковая структура	Имиджевый капитал Капитал бренда Корпоративная культура Бизнес-модель

Источник: составлено автором с использованием Burr R., Girardi A. *Intellectual Capital: More Than the Interaction of Competence x Commitment* // *Australian Journal of Management*. 2002. Vol. 2.

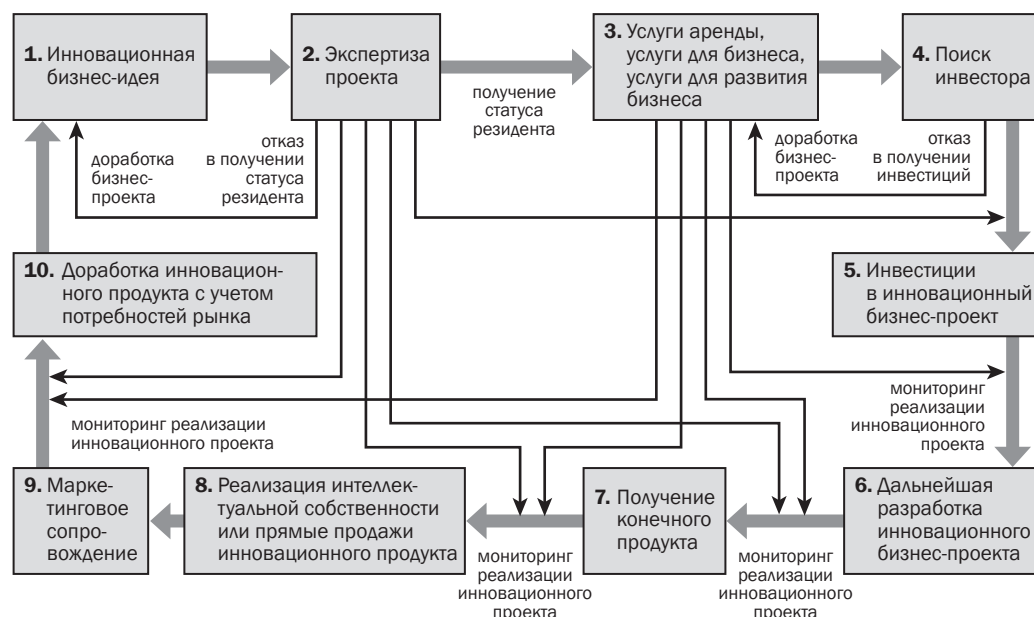
Учитывая степень интеграции конкретных видов интеллектуального капитала в совокупный показатель технопарковой структуры, обеспечивается возможность определения наиболее эффективных источников его пополнения и развития для целей роста стоимости технопарковой структуры как бизнеса.

РОЛЬ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО КАПИТАЛА ТЕХНОПАРКОВОЙ СТРУКТУРЫ В ЕЕ РАЗВИТИИ

Роль интеллектуального капитала в функционировании технопарковой структуры может быть выявлена на основе анализа ключевых стадий развития инновационного бизнеса (рис. 2).

Рисунок 2

Этапы развития инновационного бизнеса в технопарковой структуре



Источник: разработано автором.

На этапе разработки бизнес-идеи особую значимость имеет интеллектуальный капитал университетов и инновационных компаний, в первую очередь — человеческий капитал и капитал интеллектуальной собственности, являющийся источником появления новой технологии на основе синтеза капитала опыта, компетенций, креативного капитала. Содействие формированию эффективных идей инновационного проекта оказывает эффективная бизнес-модель университета (компании-разработчика) и корпоративная культура, в которой особое место отводится «инновационному человеку» как потенциальному носителю нововведений.

Экспертиза проекта осуществляется силами привлеченных технопарковой структурой специалистов, в рамках которой существенное влияние на результат оказывает уровень капитала опыта, компетенций, креативного капитала экспертного сообщества. При его формировании учитывается капитал профессиональной и личной репутации экспертов, имиджевый капитал и капитал бренда организаций, в которых работают эксперты.

При формировании резидентной структуры для привлечения инноваторов в объекты инновационной инфраструктуры весомый вклад вносит наличие высокого капитала бренда и имиджевого капитала управляющей компании, что определяет выбор претендентами той или иной технопарковой структуры.

Предоставляемый резидентам пул услуг соответствует накопленному интеллектуальному капиталу в части капитала знаний, компетенций, профессионального опыта, соответствует бизнес-модели технопарковой структуры и ее корпоративной культуре. Качество услуг и своевременность их предоставления определяет капитал личной и профессиональной репутации сотрудников и менеджмента управляющей компании, капитал бренда технопарковой структуры.

На стадии поиска инвестора для инновационного проекта особую роль приобретает накопленный технопарковой структурой клиентский капитал, а также имиджевый капитал, капитал профессиональной и личной репутации сотрудников управляющей компании. При принятии решения об инвестировании большое значение имеет капитал бренда, личной и профессиональной репутации сотрудников инновационной компании, а также их капитал знаний, компетенций, креативный капитал.

Особенности процесса инвестирования и последующего участия в управлении инновационным бизнесом инвестора связываются с наработанным им капиталом компетенций, знаний, креативным капиталом, капиталом бренда.

В рамках доработки инновационного проекта необходимыми источниками нематериального капитала служат человеческий капитал инновационной компании, клиентский и имиджевый капитал управляющей компании, а также те элементы интеллектуального капитала управляющей компании, которые определяют предоставляемые ею бизнес-сервисы.

На стадии осуществления маркетинга инновационного продукта особое значение приобретает наработанный имиджевый и клиентский капитал, капитал бренда как инновационной компании, так и содействующей ей управляющей компании технопарковой структуры.

Результативность инновационного проекта во многом зависит как от его содержания, которое определяет капитал интеллектуальной собственности и человеческий капитал инновационной компании, так и от влияющего на качество мониторинга интеллектуального капитала управляющей компании и экспертного сообщества, которое может привлекаться на всех стадиях инновационного процесса для формирования рекомендаций и отклонения малоперспективных проектов.

Особенности организационно-экономического механизма технопарковой структуры обеспечивают большие возможности для эффективной реализации инновационного процесса, что определяется наличием четко спроектированных бизнес-сервисов и дополнительной системы поддержки в виде экспертизы и мониторинга инновационных проектов — они позволяют, помимо мотивационного эффекта, выявить «узкие места» и риски внедряемых разработок. Именно частичная интеграция интеллектуального капитала управляющей компании и экспертного сообщества в капитал инновационных компаний выступает дополнительным источником его целенаправленного пополнения.

На основе проведенного научно-теоретического анализа и обобщения могут быть предложены следующие рекомендации по дальнейшему развитию основ эффективного управления технопарковой структурой на микроуровне:

- перевод системы планирования, управления и оценки технопарковых структур в плоскость интеллектуального капитала;
- дальнейшая разработка научно-методических основ и систематизация лучших практик управления интеллектуальным капиталом технопарковых структур и их распространение;
- формирование принципиально новых подходов к бюджетным инвестициям в развитие технопарковых структур с приоритетной направленностью на вложения в нематериальные составляющие деятельности;
- повышение роли экспертизы и мониторинга инновационных проектов на всех стадиях их реализации.

Исследование вопросов интеллектуального капитала технопарковых структур, сфокусированное на разработке конкретных методических рекомендаций по оценке и управлению отдельными его видами, является перспективным направлением исследований и планируется к реализации в ближайшем будущем.

Библиография

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию 12 декабря 2013 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/19825>.
2. Баринаева В. А., Мальцева А. А., Сорокина А. В., Еремкин В. А. Подходы к оценке эффективности функционирования объектов инновационной инфраструктуры в России // Инновации. 2014. № 3.
3. Брукинг Э. Интеллектуальный капитал: ключ к успеху в новом тысячелетии. СПб: Питер, 2001. 288 с.
4. Мальцева А. А. Обоснование оценки гудвилла технопарковой структуры как фактора эффективного финансового управления / Проблемы современного социально-экономического развития национальной экономики: сборник статей. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2014.
5. Мальцева А. А., Дроздов В. И. Финансовый анализ и управление технопарковыми структурами: монография. Саарбрюкен: LAP Lambert Academic Publishing, 2013.
6. Мальцева А. А., Монахов И. А. Развитие теоретических представлений об интеллектуальном капитале в условиях динамической трансформации экономики // Актуальні проблеми економіки. 2014. № 11.
7. Burr R., Girardi A. Intellectual Capital: More Than the Interaction of Competence x Commitment // Australian Journal of Management. 2002. Vol. 2.
8. Sydler R., Haefliger S., Pruksa R. Measuring Intellectual Capital with Financial Figures: Can We Predict Firm Profitability? // European Management Journal. 2014. № 32.

УДК 339.72

Ключевые слова:

глобальные вызовы, международные расчеты, свободно конвертируемые валюты, международные резервы, золотой запас, интеграционные объединения, антикризисные фонды, БРИКС, обменный курс

Навой А. В., д. э. н.,

проф. кафедры «Мировые финансы»
Финансового университета
при Правительстве РФ
(e-mail: ant.navoy@yandex.ru)

Создание институциональных предпосылок для обеспечения финансовой стабильности и национальной безопасности России

Трансформация подходов к управлению рисками в условиях возрастающих внешних угроз неотделима от создания долгосрочных предпосылок поступательного экономического развития страны и нейтрализации глобальных финансовых вызовов. Нам представляется, что ключевой предпосылкой ослабления зависимости от геополитических рисков является постепенная трансформация валютно-финансовых связей России от стран — эмитентов резервных валют в пользу экономических блоков и отдельных стран, имеющих схожие с нашей страной цели в глобальном ландшафте.

В первую очередь ослабление такой зависимости должно осуществляться по линии частичного перевода расчетов за поставляемые Россией на внешние рынки энергоресурсы и металлы из свободно конвертируемых валют (СКВ) в рубли и в валюты стран с формирующимися рынками — китайский юань, корейскую вону, сингапурский и гонконгский доллары, бразильский реал, южноафриканский рэнд и др. Снижение масштабов использования доллара США и евро в трансграничных расчетах значительно ослабит потенциал политического давления на Россию, ограничит риски, связанные с санкциями в отношении российских банков и компаний.

МОДИФИКАЦИЯ ВАЛЮТНОЙ И ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ РАСЧЕТОВ

На расчеты в рублях за топливно-энергетические товары вначале могли бы перейти резиденты наших партнеров по ЕАЭС — Белоруссии, Казахстана, Армении и Киргизии.

Данная статья представляет собой продолжение статьи «К вопросу о трансформации модели мирохозяйственных связей России в условиях усиления глобальных рисков», опубликованной в Финансовом журнале № 4, 2014 г.

В настоящее время доля расчетов в СКВ за энергоресурсы, поставляемые из России в Белоруссию, составляет более 70 %, в то время как доля расчетов в рублях относительно невелика¹. Относительно невысок вес рубля и в расчетах с Казахстаном (см. табл. 1).

Таблица 1

**Валютная структура расчетов за поставки товаров
и оказание услуг по внешнеторговым договорам в 2014 г., %**

	I квартал 2014 г.	II квартал 2014 г.	III квартал 2014 г.	Январь-сентябрь 2014 г.
Поступления, всего	100	100	100	100
в российских рублях	8,6	10,3	12,2	10,3
в долларах США	82,4	76,9	75,9	78,5
в евро	8,0	10,9	10,7	9,8
в иных валютах	1,0	1,9	1,3	1,4
Страны дальнего зарубежья	100	100	100	100
в российских рублях	4,5	5,6	6,7	5,6
в долларах США	86,2	80,9	80,8	82,7
в евро	8,3	11,5	11,2	10,3
в иных валютах	1,1	2,0	1,3	1,5
Страны ЕАЭС	100	100	100	100
в российских рублях	57,0	60,8	66,9	61,7
в долларах США	35,1	31,3	25,0	30,3
в евро	6,9	7,3	7,0	7,1
в иных валютах	1,0	0,6	1,1	0,9
Беларусь	100	100	100	100
в российских рублях	54,7	57,4	68,3	60,1
в долларах США	35,4	32,1	20,8	29,5
в евро	9,5	10,1	10,4	10,0
в иных валютах	0,4	0,4	0,5	0,4
Казахстан	100	100	100	100
в российских рублях	60,3	65,2	65,2	63,8
в долларах США	34,7	30,4	29,7	31,4
в евро	3,1	3,5	3,2	3,3
в иных валютах	1,9	0,9	1,9	1,6
Перечисления, всего	100	100	100	100
в российских рублях	28,4	29,0	29,3	28,9
в долларах США	39,3	38,7	38,0	38,7
в евро	30,7	30,5	30,9	30,7
в иных валютах	1,6	1,7	1,8	1,7
Страны дальнего зарубежья	100	100	100	100
в российских рублях	24,2	24,8	24,9	24,6
в долларах США	40,6	40,1	39,3	40,0
в евро	33,5	33,4	34,1	33,7
в иных валютах	1,6	1,7	1,8	1,7
Страны ЕАЭС	100	100	100	100
в российских рублях	69,0	70,5	70,4	70,0
в долларах США	23,2	23,2	22,8	23,0
в евро	5,8	4,3	4,5	4,8
в иных валютах	2,0	2,1	2,3	2,1
Беларусь	100	100	100	100
в российских рублях	83,8	85,2	88,2	85,8
в долларах США	7,8	8,8	6,6	7,7
в евро	7,3	5,1	4,0	5,4
в иных валютах	1,0	1,0	1,2	1,1

¹ Борисов С. М. Российский рубль в Таможенном союзе // Деньги и кредит. 2014. № 2.

	I квартал 2014 г.	II квартал 2014 г.	III квартал 2014 г.	Январь–сентябрь 2014 г.
Казахстан	100	100	100	100
в российских рублях	36,3	39,2	35,9	37,1
в долларах США	57,3	53,9	54,2	55,0
в евро	2,4	2,6	5,6	3,7
в иных валютах	4,1	4,3	4,3	4,2

Источник: составлено по данным Банка России (http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/cur_str.htm&pid=svs&sid=ITM_30245).

По-видимому, значительный потенциал перевода расчетов в отличные от СКВ валюты существует в отношении оплаты поставок российского газа, в т. ч. на перспективные азиатские рынки, а также в отношении экспорта черных и цветных металлов.

По нашему мнению, основной движущей силой в отказе от использования СКВ в расчетах за экспорт должна стать инициатива со стороны органов управления крупнейших российских компаний-экспортеров, в первую очередь компаний с преобладающим государственным участием, в отношении пересмотра условий платежей по внешне-торговым контрактам. Усиление волатильности обменного курса рубля могло бы быть компенсировано развитием рынка срочных контрактов на приобретение российской валюты.

Важным аспектом долгосрочного ослабления зависимости национальной экономики от зарубежных платежно-расчетных систем является постепенный перевод валютных расчетов из западноевропейских и американских банков в политически нейтральные, но вместе с тем вовлеченные в оборот международного валютно-финансового рынка юрисдикции.

Нам представляется обоснованным переход к практике обслуживания валютных расчетов между отечественными кредитными организациями на основе лоро-счетов, открытых в Банке России. Отчасти данная практика уже была отработана в ходе валютно-финансового кризиса 2008–2009 гг., когда Банком России был разработан порядок открытия корреспондентских счетов на своем балансе².

По нашему мнению, основная часть валютных счетов, открытых мелкими и средними банками за рубежом, может быть переведена в Банк России. Последний будет выступать единым банком-корреспондентом, действующим от имени отечественных кредитных организаций на внешнем рынке. При этом окончательные внешние расчеты с зарубежными контрагентами будут осуществляться регулятором лишь в пределах непогашенного остатка взаимных валютных расчетов, тогда как основная часть платежей между российскими кредитными организациями будет сальдироваться в рамках расчетных процедур внутри Банка России. Отказ от проведения платежей между резидентами через иностранные банки, а также сокращение объема внешних трансакций и их осуществление от имени квазисуверенного субъекта — Банка России — снизит риски ограничения международных расчетов и нейтрализует эффект от конфискационных мер в отношении отдельных отечественных кредитных организаций.

Серьезный вклад в создание институциональных предпосылок для долгосрочной финансовой безопасности может внести частичный отказ от использования доллара США, евро, английского фунта в качестве валюты долга и валюты хранения сбережений. В настоящее время наиболее подходящими для замещения представляются денежные единицы азиатских стран — сингапурский и гонконгский доллар, а также офшорный китайский юань. Сингапурский доллар находится в юрисдикции политически нейтрального государства, имеющего исторические и культурные связи с Малайзией и Индонезией. Сингапур —

² Письмо Банка России от 04.02.2009 № 13-Т «О типовом договоре корреспондентского счета».

финансовый центр регионального значения, связанный с основными торговыми площадками Азиатско-Тихоокеанского региона, Европы и США. Гонконгский доллар представляет собой валюту, курс которой зафиксирован к доллару США. Юридически Гонконг является провинцией Китая и независим от внешней политики основных центров силы — Европы и США. Наконец, инвестиции в офшорный китайский юань (CNH) открывают для инвестора не только рынок обращающихся на международном рынке финансовых инструментов в китайской валюте, но и значительную часть спектра инвестиционных операций внутри КНР³.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ РЕЗЕРВНЫМИ АКТИВАМИ

Важным направлением создания институциональных предпосылок для обеспечения финансовой стабильности выступает модификация подходов к наполнению международных резервов Российской Федерации. В последние десятилетия ввиду активизации эмиссионной политики развитых стран накопление международных резервов стало содержать в своей основе растущий перераспределительный эффект. Во-первых, посредством накопления резервов происходит бессрочное и почти беспроцентное финансирование развитых стран развивающимися, которое осуществляется в форме отсроченного на неопределенный срок момента погашения в материально-вещественной форме накопленных валютных авуаров. Во-вторых, резервные активы, будучи размещенными в финансовых инструментах развитых стран, подвержены как инфляционному обесценению, так и курсовым, кредитным и политическим рискам. В-третьих, накопление международных резервов формирующимися рынками, как свидетельствует международная практика, по сути, представляет «односторонний поток»: автору не известен ни один пример трансформации крупных резервных активов в товарно-вещественную форму (наращивание высокотехнологичного импорта, приобретение товарных ценностей и др.)⁴.

Возросший перераспределительный эффект от накопления международных резервов развивающимися странами в последнее время стал дополняться активизацией геополитических рисков, которые реализуются в угрозе эмбарго, частичного замораживания счетов, ограничения операций и других конфискационных мер. Наиболее подвержены данному риску активы, размещенные в резервных валютах, и прежде всего их компонент, представленный государственными ценными бумагами.

Это порождает вполне резонную проблему поиска направлений частичной диверсификации международных резервов в иные инструменты, отличные от номинированных в резервных валютах. Основным путем модификации политики управления резервными активами Российской Федерации могло бы стать увеличение официальных авуаров в золоте.

В условиях глобализации экономики наращивание золотого запаса приобретает новое наполнение: систематическое искажение развитыми странами эмиссионной функции и отсутствие стоимостной основы формирования обменных курсов превращает золото практически в единственный актив, позволяющий установить истинную ценность обращающихся на международном рынке денежных единиц. На наш взгляд, несмотря на ряд «зашумляющих» факторов, в среднесрочном периоде в цене золота находят отражение масштабы нарушения закона денежного обращения на глобальном рынке и степень обесценения резервных валют.

³ См. подробнее: Андреев В. П. Интернационализация юаня — на пути к мировой валюте // Деньги и кредит. 2014. № 7.

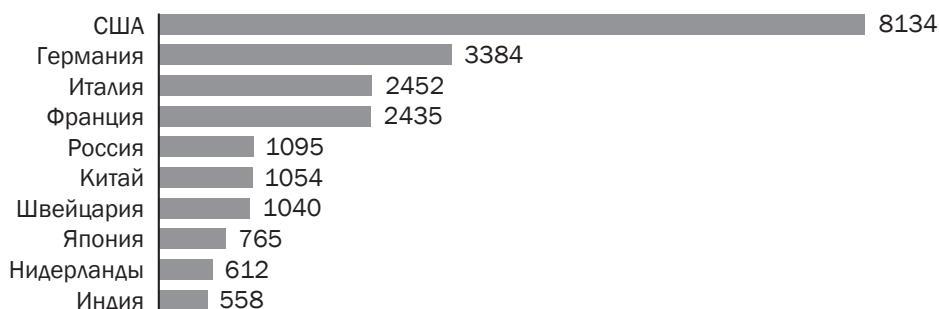
⁴ Подробнее см.: Навой А. В. К вопросу о трансформации модели мирохозяйственных связей России в условиях усиления глобальных рисков // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.

Осознание исключительной роли золота в условиях перманентного искажения механизма эмиссии валют международного оборота выразилось в модификации позиции центральных банков в отношении управления авуарами в драгоценных металлах: чистая продажа золота эмиссионными учреждениями с 2009 г. сменилась нетто-приобретением металла; в 2010–2013 гг. всего было приобретено 714,1 тонны⁵.

Россия является одним из крупнейших производителей золота в мире, занимая 6-ю позицию. По состоянию на начало 2015 г. золотой запас России достиг 1189 тонн⁶. Всего в 2014 г. Банком России было приобретено 173 тонны этого металла⁷. Среди общемировых запасов Россия вышла на 5-е место в мире, уступая лишь эмитентам резервных валют (см. рис.). Тем не менее доля золота в международных резервах России (12,0 %), соответствуя среднему уровню в составе мировых международных резервов (12,4 %), существенно ниже аналогичного индикатора крупных развитых стран.

Рисунок 1

**Золотой запас некоторых стран –
крупнейших держателей золота, тонн (по состоянию на 1 августа 2014 г.)**



Источник: данные World official gold holdings. International Financial Statistics, August 2014 (<http://gold.ru/files/gold-reserves-august-2014.pdf>)

На наш взгляд, с учетом складывающейся геополитической ситуации приобретение золота Банком России на внутреннем рынке для пополнения международных резервов может поддерживаться на уровне 150 тонн ежегодно. Кроме того, целесообразно поставить вопрос о частичной конверсии валютной компоненты резервов в золотые авуары. В целом на основе произведенных автором расчетов необходимый объем золотого запаса России должен возрасти до 2,5 тыс. тонн, а доля золота в структуре международных резервов – увеличиться не менее чем до 25 %⁸.

РАЗВИТИЕ КОЛЛЕКТИВНЫХ АНТИКРИЗИСНЫХ МЕХАНИЗМОВ НА БАЗЕ ИНТЕГРАЦИОННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ ЕАЭС

Особым направлением формирования предпосылок финансовой стабильности выступает дальнейшее развитие интеграционного объединения на постсоветском пространстве.

⁵ Навой А. В., Алферов В. Т. Золото в структуре международных резервов Российской Федерации: трансформация подходов к управлению // Деньги и кредит. 2014. № 10.

⁶ Рассчитано автором по: Международная инвестиционная позиция по международным резервам Российской Федерации в 2014 году (http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/iip_ira_14.htm&pid=svs&sid=mipzrRF).

⁷ Там же.

⁸ См.: Навой А. В., Пак Е. Н. Международные резервные активы Российской Федерации: анализ объема и структуры // Деньги и кредит. 2006. № 10.

В условиях глобализации мировой экономики и растущих геополитических вызовов регионализация в валютно-финансовой сфере купирует проникновение кризисных явлений на территорию региона на основе повышения финансовой независимости интеграционного объединения и ослабления его зависимости от внешних финансовых потоков. Создание валютного интеграционного объединения не только способствует смягчению глобальных дисбалансов, но и позволяет обеспечить финансовую стабильность на территории стран, входящих в валютный союз. Последняя достигается за счет общего снижения уровня рисков (валютного, кредитного, процентного), обусловленного в т. ч. уменьшением потребности объединения во внешнем финансировании на основе более эффективной модели трансформации сбережений и инвестиций на его территории, а также посредством создания коллективных форм защиты от внешних шоков и снижения потребности в иностранной валюте для обеспечения внутренних расчетов и др.

В этом смысле эволюция ЕврАзЭС в ЕАЭС, безусловно, крайне важна с точки зрения демпфирования внешних финансовых угроз. Тем не менее в условиях усиления глобальных вызовов развитие интеграционных процессов должно быть дополнено комплексом общих антикризисных мер. Их основная цель — взаимодействие финансовых систем стран-участниц для того, чтобы предотвратить проникновение внешних шоков на территорию объединения.

С рядом оговорок можно утверждать, что экономики Казахстана и Российской Федерации, несмотря на различия в степени развития производительных сил, достаточно сходны по укладу и близки в реакции на импульсы извне. Будучи ориентированными на экспорт энергетических товаров в дальнее зарубежье, обе страны испытывают сильное воздействие со стороны конъюнктуры внешних рынков. Падение цен на энергоносители неизбежно сказывается не только на объеме экспортных доходов, но и на состоянии внутреннего валютного рынка, динамике бюджетных поступлений, состоянии инвестиционной активности и на внутреннем спросе.

Хотя формально доля экспорта в ВВП России и Казахстана не столь велика (от 5 до 7 %), по сути основная часть доходов внутренних секторов экономики и экономической активности в целом напрямую или опосредованно связана с перераспределением продукта, создаваемого в экспортных отраслях, свидетелями чему мы являемся в настоящее время. В этом смысле реакция обеих стран на ухудшение внешней конъюнктуры достаточно схожа и ожидаема: наиболее сложные периоды в экономиках обеих стран были связаны с падением цен на энергоносители в 1998 и 2008 гг., а периоды экономического бума — с улучшением ситуации на рынке углеводородов (2005–2007 гг.).

Несколько особняком стоит Белоруссия, специализирующаяся на переделе углеводородного сырья и на экспорте нефтепродуктов в третьи страны. В случае ухудшения конъюнктуры углеводородов падение цен на основное сырье при устойчивой ценовой динамике конечной продукции предполагает получение Белоруссией дополнительных преимуществ. Вместе с тем и курсообразующие факторы белорусской валюты не однонаправленны. Во-первых, это государство — крупный экспортер в Российскую Федерацию, и девальвация российского рубля значительно ослабляет ее позиции на рынке основного партнера. Во-вторых, значительная доля контрактов между нашими странами осуществляется в рублях, что в известной степени нивелирует девальвационный эффект.

Каналы интеграционного взаимодействия в наших странах обуславливают высокую взаимозависимость курсовой динамики. Такая взаимосвязь развивается по нескольким каналам. Во-первых, девальвация одной из валют усиливает ее конкурентные позиции на рынке ЕЭП в качестве экспортера (случай покупки товаров Казахстаном в России) и дестимулирует импорт (случай ввоза товаров из Белоруссии). Во-вторых, ослабление позиций одной из валют стимулирует арбитражные операции, направленные на приобретение иностранных активов (долларов США, евро) на рынках сопредельных стран и их продажу на рынке страны с обесценивающейся валютой. Не случайно не только

в 1998 и 2008 гг., но и в 2013-м решение о девальвации казахского тенге и белорусского рубля было синхронизировано с падением российского рубля в обозримых временных горизонтах.

Исходя из вышеизложенного, следует сделать вывод о том, что степень реакции на внешние шоки в странах ЕАЭС нужно признать достаточно синхронизированной и симметричной. Это позволяет выработать следующие базовые направления развития антикризисного инструментария на уровне интеграционного объединения. Во-первых, это перенос акцента на общие подходы к определению обменных курсов как инструмента согласованной реакции на внешние вызовы. Представляется, что на уровне ЕЭК должен функционировать механизм взаимного оповещения государств о предполагаемом принятии решений в области курсовой политики, в т. ч. об ожидаемой или планируемой девальвации, а также о масштабе девальвации и моменте ее осуществления.

Во-вторых, это восстановление на новой основе Антикризисного фонда ЕврАзЭС, который в настоящее время в связи с ликвидацией самой организации оказался в правовом вакууме. Представляется, что могут быть предусмотрены различные варианты наполнения такого фонда. Он может быть организован, например, на принципах ранее действовавшего Антикризисного фонда и проектируемого Банка развития БРИКС. В обоих случаях основной целью данного антикризисного механизма должно стать аккумулирование валютных ресурсов для коллективного противодействия кризисным явлениям, проявляющимся в той иной стране Союза.

Реализация комплекса представленных мер в значительной степени носит среднесрочный инфраструктурный характер. Тем не менее трансформация модели мирохозяйственных связей России в условиях усиления глобальных вызовов неотделима от пересмотра основ концепции валютно-финансового регулирования. Очевидно, что векторы финансового взаимодействия Российской Федерации с внешним миром в настоящее время должны быть ориентированы на ослабление рисков, связанных с асимметричным вовлечением России в финансовое взаимодействие с развитыми странами, в пользу более стабильных и перспективных направлений — ближневосточного и азиатско-тихоокеанского. Важным элементом создания модели долгосрочной финансовой безопасности является пересмотр подходов к управлению международными резервами, в первую очередь за счет расширения их наиболее сохранной компоненты — монетарного золота. Не менее приоритетным представляется и развитие коллективных институтов противодействия развитию кризисных явлений на уровне региональных интеграционных объединений, прежде всего на базе новой структуры — ЕАЭС.

Библиография

1. Андреев В. П. Интернационализация юаня — на пути к мировой валюте // Деньги и кредит. 2014. № 7.
2. Борисов С. М. Российский рубль в Таможенном союзе // Деньги и кредит. 2014. №2.
3. Навой А. В. К вопросу о трансформации модели мирохозяйственных связей России в условиях усиления глобальных рисков // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.
4. Навой А. В., Алферов В. Т. Золото в структуре международных резервов Российской Федерации: трансформация подходов к управлению // Деньги и кредит. 2014. № 10.
5. Навой А. В., Пак Е. Н. Международные резервные активы Российской Федерации: анализ объема и структуры // Деньги и кредит. 2006. № 10.
6. Письмо Банка России от 04.02.2009 № 13-Т «О типовом договоре корреспондентского счета».
7. Международная инвестиционная позиция по международным резервам Российской Федерации в 2014 году [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. Режим доступа: (http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/iip_ira_14.htm&pid=svs&sid=mipzrRF).
8. Валютная структура расчетов за поставки товаров и оказание услуг по внешнеторговым договорам [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/cur_str.htm&pid=svs&sid=ITM_30245.
9. World official gold holdings. International Financial Statistics, August 2014 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gold.ru/files/gold-reserves-august-2014.pdf>.

УДК 657.6:338.46

Ключевые слова:

аудит, аудиторская организация, классификация рынков, кривые спроса и предложения, отраслевой рынок, рынок аудиторских услуг

Е. М. Гутцайт, д. э. н.,

вед. науч. сотр. Центра методологии бухгалтерского учета
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: egutzait@nifi.ru)

Рынок аудиторских услуг как частный случай отраслевого рынка

В настоящее время повышается интерес к функционированию рынка аудиторских услуг (РАУ). Увеличивается количество статей на эту тему в аудиторской литературе, выходят ежегодные материалы Минфина России¹, причем количество приводимых в них статистических показателей постоянно возрастает. Чаще можно встретить статьи, связанные с анализом этих показателей и ситуации на данном рынке.

Однако ощущается острый недостаток работ, посвященных исследованию положения РАУ по отношению к другим рынкам. Кроме того, рынки классифицируются по большому количеству оснований, и полезно определить место РАУ в рамках этих классификаций. Такого рода исследования, по нашему мнению, не только представляют теоретический интерес, но важны и для аудиторской практики, помогая переносить результаты исследований других рынков на РАУ.

Попытке рассмотреть очерченный здесь круг вопросов и посвящена настоящая работа.

АУДИТ КАК ОТРАСЛЬ

Совокупность организаций, осуществляющих аудит, вместе с государственными и общественными органами его регулирования можно рассматривать как отрасль рыночной экономики. Для упрощения анализа мы здесь временно отвлекаемся от наличия в деятельности аудиторских организаций иных услуг, кроме аудиторских проверок². Действительно, налицо основные отраслеобразующие признаки: организационная обособленность и хозяйственная самостоятельность предприятий, чьей основной деятельностью является аудит; однородность основной продукции; сходство технологических процессов ее получения.

Очевидно, что и аудиторские организации, и индивидуальные аудиторы организационно обособлены и хозяйственно самостоятельны. Однородность основной продукции

¹ См., напр.: Основные показатели рынка аудиторских услуг в Российской Федерации в 2013 г. (http://www.minfin.ru/ru/performance/audit/audit_stat/MainIndex/#).

² Под иными услугами в данной работе понимаются сопутствующие аудиту услуги плюс прочие аудиторские услуги.

здесь также очевидна: это официальные аудиторские заключения, письменная информация аудитора руководству проверяемого экономического субъекта, рекомендации по устранению недостатков в ведении на нем бухгалтерского учета и т. д. Доказательством близости технологических процессов получения продукции является построение и использование весьма близких между собой систем международных и национальных аудиторских стандартов.

Ни аудиторские проверки, ни иные аудиторские услуги непосредственно не создают конечных продуктов, а лишь способствуют их созданию — через улучшение функционирования обслуживаемых аудиторами предприятий и организаций. Поэтому аудит, на наш взгляд, может быть отнесен к отраслям производственной инфраструктуры, включающим в себя как традиционные отрасли (транспорт, связь, теплоснабжение и т. д.), так и группу новых отраслей: юридические услуги, консалтинговые услуги, информационно-вычислительное обслуживание, оценочная деятельность; аудит, естественно, попадает во вторую группу.

Проблематика отраслевой принадлежности аудита представляет интерес не только для экономической теории, но и с позиций практики. Ее исследование позволяет лучше решать вопрос: какие закономерности, методы изучения и результаты из других отраслей могут быть перенесены — пусть не в чистом виде, а с поправкой на аудиторскую специфику — на аудит.

Наличие разрешенных иных услуг в деятельности аудиторских организаций несколько меняет общую картину в плане отраслевой трактовки аудита. В макроэкономике различают чистые и хозяйственные (административные) отрасли; первые производят продукцию определенного вида или группу однородных видов продукции; вторые охватывают всю продукцию совокупности родственных предприятий³. Ввиду этого следует различать аудит как чистую отрасль (осуществление аудита бухгалтерской отчетности) и административную отрасль, включающую в себя всю продукцию аудиторских организаций (т. е. аудит с добавлением иных услуг).

Что касается отраслевой статистики, то теоретически она может относиться как к чистым, так и к административным отраслям. На практике же чаще статистические показатели относятся к административным отраслям — особенно это справедливо применительно к стоимостным показателям.

Статистические показатели в любой отрасли можно разделить на общие и специфические. Создаваемая в отрасли часть ВВП страны, ее доля в общем ВВП страны, количество занятых в отрасли работников, средняя их зарплата — это примеры показателей первого вида. Средняя стоимость километра вновь построенных автомобильных дорог, количество больничных коек на тысячу человек, число аттестованных аудиторов в стране, доля различных типов аудиторских заключений (положительные без модификации, отрицательные и т. д.) — все это примеры специфических показателей.

Отрасль вместе с покупателями ее продукции и органами регулирования их отношений образует отраслевой рынок. (Вообще рынки бывают не только отраслевые — например, рынок ценных бумаг, валютный рынок и т. п., но преобладают отраслевые). Это, конечно, справедливо и для аудиторских услуг. Но для РАУ надо отметить как минимум две особенности. Во-первых, регулирование здесь носит смешанный (как и для некоторых других рынков) характер — государственное и общественное; последнее реализуется в основном через саморегулируемые организации аудиторов (СРО). Во-вторых, это регулирование должно учитывать наличие т. н. внешних пользователей аудита (кредиторов аудируемого лица, потенциальных акционеров и т. д.), которые пользуются результатами аудита, хотя и не

³ Гранберг А. Г. *Математические модели социалистической экономики*. М.: Экономика, 1978. С. 310–311.

платят за него, и могут понести огромный ущерб в случае некачественного аудита; наличие таких внешних пользователей нехарактерно для большинства отраслевых рынков.

Одна из важнейших характеристик любого рынка — характер конкуренции на нем: является ли она совершенной или несовершенной; точнее, насколько конкуренция на рынке близка к совершенной, потому что, строго говоря, на реальных рынках она всегда несовершенная.

Основные черты совершенной конкуренции — большое количество независимых продавцов и покупателей какого-либо продукта или услуги (т. н. атомизированные продавцы и покупатели), недифференцированный (стандартный) характер этого продукта, когда качество последнего у всех продавцов абсолютно одинаково. Если хотя бы одно из трех этих условий не выполняется, имеет место несовершенная конкуренция. Оба условия атомизированности нередко с хорошим приближением выполняются, хотя и здесь встречаются отклонения. Монополия и олигополия дают примеры нарушения атомизированности продавцов, государство как единственный покупатель многих видов рабочей силы при социализме — пример нарушения атомизированности покупателей.

А вот третье условие нарушается почти всегда: качество продукта обычно описывается большим количеством показателей (что и характеризует дифференцированный продукт), которые у разных продавцов имеют различные параметры. Степень дифференцированности обычно особенно велика для высокотехнологичной продукции или услуги, где количество показателей, характеризующих качество продукта, может исчисляться сотнями.

Результат аудиторской проверки является малодифференцированным продуктом. Существует пять стандартизированных видов аудиторского заключения, причем все безоговорочно положительные заключения по содержанию практически одинаковы, а среди каждого из остальных видов имеются различия в части мотивации (например, оговорки в условно положительном заключении), которые носят второстепенный характер по сравнению с самим фактом выдачи такого заключения. Вероятность ошибок (т. е. ситуация, когда экономический субъект достоин одного вида аудиторского заключения, а ему выдан один из четырех других видов) для аудиторских организаций равного уровня — например иностранных фирм и крупных отечественных — примерно одинакова. Особенно если учесть, что в первую очередь здесь важна вероятность выдать положительное аудиторское заключение (безусловное или условное), когда на самом деле бухгалтерская отчетность в существенных отношениях недостоверна.

В продукцию аудита входит и письменная информация (отчет) аудитора руководству проверяемого экономического субъекта, причем у разных аудиторских организаций отчеты могут различаться по качеству. Но это документ второстепенный по сравнению с аудиторским заключением, а различия в его характере и качестве для иностранных и крупных отечественных аудиторских фирм относительно невелики). По-видимому, такая же ситуация — и с рекомендациями по улучшению ведения бухгалтерского учета, не вошедшими в письменную информацию аудитора. В понятие качества продукта аудиторской проверки, безусловно, входит и штамп аудиторской фирмы на аудиторском заключении: получить кредит в международных организациях экономическому субъекту гораздо легче, когда положительное заключение о достоверности его бухгалтерской отчетности дала одна из фирм «большой четверки», а не малоизвестная российская. Однако и здесь крупные отечественные фирмы сокращают свой отрыв от «большой четверки».

Поэтому и на РАУ в целом, и в отдельных секторах этого рынка (аудит крупных корпораций, аудит средних предприятий, аудит банков и т. д.), как правило, действуют по меньшей мере десятки аудиторских организаций, способных обеспечить примерно одинаковое качество аудиторских проверок; при этом количество потенциальных клиентов для каждой аудиторской организации будет исчисляться по меньшей мере сотнями.

Некоторый отход в сторону несовершенной конкуренции произойдет, если учесть проведение иных аудиторских услуг. Специфика прочих услуг приводит к большему разбросу их качества, нежели в случае аудита. Например, по налоговому консультированию ввиду сложного и запутанного характера соответствующего законодательства неизбежно выделение из общей массы аудиторов виртуозов по налоговым вопросам. Аналогично обстоит дело и со стратегическим консалтингом.

Однако (с учетом того обстоятельства, что прочие услуги могут оказывать не только аудиторские организации) большинство продуктов на рынке аудиторских услуг смогут обычно продавать — и чем дальше, тем больше — по меньшей мере десятки организаций с более или менее одинаковым уровнем качества, а их потенциальными покупателями будут по меньшей мере десятки экономических субъектов. Поэтому конкуренцию на РАУ следует признать в целом сравнительно близкой к совершенной. Еще раз отметим, что это редкий случай для рынков, но не уникальный: близка к совершенной, например, конкуренция на цивилизованном рынке ценных бумаг.

Конкуренция классифицируется и по многим другим основаниям, например добросовестная и недобросовестная. Основные методы первой: повышение качества продукции, снижение цен (но не до уровня демпинга), честная и эффективная реклама, развитие послепродажного обслуживания (допродажное обслуживание следует, на наш взгляд, отнести к повышению качества продукции) и т. д. На РАУ все это имеет место, кроме послепродажного обслуживания, но ему может быть аналогия в виде авторского надзора за реализацией предложений, сделанных во время консалтинга. Основные методы недобросовестной конкуренции: экономический шпионаж, подделка продукции конкурентов, использование для борьбы с ними властных структур, обман потребителей, махинации с деловой отчетностью и пр. Все это встречается и на РАУ — за исключением подделки продукции конкурентов (в отличие, скажем, от виноделия и фармацевтики).

И в вопросах ценообразования на РАУ есть сильная аудиторская специфика. Основные схемы оплаты услуг на РАУ — аккордная и повременная. При аккордной оплате сумма, получаемая аудиторской организацией, определяется до начала аудиторской проверки (или оказания иной услуги). Повременная схема оплаты основана на оценке стоимости одного часа — иногда дня — работы аудиторов (в среднем или с учетом различной квалификации участвующих в проверке специалистов) и подсчете их фактически затраченного времени по окончании аудиторской проверки или иной услуги.

Наиболее широко распространена на РАУ за рубежом повременная оплата⁴. Это нехарактерно для других отраслей. Обычно цена на какой-либо товар или услугу определена заранее и не зависит от затрат времени производителя на конкретную единицу товара. Например, собранный на заводе телевизор может сразу давать высококачественное изображение, а может потребовать длительной настройки, но в обоих случаях цена его будет одинакова.

Повременная оплата оказывается весьма простым и универсальным способом расчета цены услуги. Затраты времени работы аудиторов при проверке достоверности бухгалтерской отчетности легко оцениваются постфактум, а далее простыми операциями умножения и сложения получается себестоимость услуги. Таким методом единообразно калькулируется себестоимость аудиторской проверки банка, корпорации, страховой компании и т. д., хотя характер бухгалтерской отчетности и насыщенность ее различными искажениями у разных экономических субъектов сильно варьируются. Однако у повременной оплаты есть как минимум два серьезных недостатка: возможность завышения затрат времени работы оборудования, специалистов и отсутствие или ослабление мотивации к внедрению новых прогрессивных технологий, уменьшающих эти затраты, например замена сплошного наблюдения объектов аудиторской проверки выборочным.

⁴ Шермет А. Д., Суйц В. П. Аудит: учебник. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 117.

Эти два недостатка повременной схемы оплаты (как с позиции клиентов аудиторских организаций, так и с народнохозяйственных позиций) на РАУ имеют место, но в весьма ослабленном виде. Главная причина заключается в том, что экономическим субъектам сравнительно легко оценить затраты аудиторской организации (аудиторы работают на глазах у сотрудников бухгалтерии, те имеют представление о технологии аудиторской работы и т. д.). Поэтому завышение затрат либо отсутствует вовсе, либо, как правило, сравнительно незначительно, и экономические субъекты смотрят на это снисходительно, как на вполне допустимые «шалости».

Ну а если большое (относительно нормальных величин) завышение затрат ресурсов нереально, то естественной стратегией аудиторских организаций становится уменьшение этих затрат при неизменном (или лишь немного ухудшенном) качестве аудиторской проверки, т. е. оптимизация отношения цена — качество. Таким образом, второй из основных недостатков повременной оплаты — сильные побудительные мотивы к консервации остальных технологий — аудиту в больших масштабах не грозит.

Общий итог вышеизложенного сравнения аккордной и повременной схем оплаты аудиторских услуг таков. Когда объем работ более или менее точно может быть известен заранее (например, это аудит постоянного клиента), предпочтительнее аккордная схема. В противном случае вполне приемлема повременная схема, поскольку ее недостатки на РАУ изрядно смягчены.

Изложенные выше вопросы отраслевой принадлежности аудита, конкуренции в аудите и ценообразования на РАУ были рассмотрены нами ранее в некоторых аспектах более подробно⁵.

КЛАССИФИКАЦИЯ РЫНКОВ И МЕСТО АУДИТА В НЕЙ

Рынки классифицируются не только по характеру конкуренции в них и по схемам оплаты товаров и услуг, но и еще по большому числу различных оснований.

По характеру продукта выделяют рынки потребительские (рынки потребительских товаров или услуг), средств производства, земли, ценных бумаг, средств труда и т. д. Очевидно, что РАУ относится к потребительским рынкам, притом к той их части, которая имеет дело не с товарами, а с услугами, а именно с аудиторскими услугами.

Рынки большинства товаров и услуг сравнительно однородны. На РАУ услуги чрезвычайно разнообразны — аудиторские проверки, обзорные проверки, консультации, восстановление бухгалтерского учета, его автоматизация, оценочная деятельность, обучение и т. д.⁶, так что единственным общим свойством их будет, пожалуй, то, что аудиторы в принципе подготовлены к их оказанию и имеют сильные конкурентные позиции по сравнению с аналитическими фирмами, экспертными центрами и т. п.

По пространственному охвату выделяются местный, региональный, национальный, интеграционных группировок (например, Европейского экономического сообщества) и мировой рынки. Но если американские, английские и другие аудиторские фирмы действуют на всех пяти вышеуказанных уровнях, то отечественные — только на первых трех. Впрочем, надо надеяться, что не за горами выход на четвертый уровень (в первую очередь в рамках Таможенного союза с Казахстаном и Белоруссией), а впоследствии — и на пятый.

По приоритету субъектов рынка выделяются рынки продавцов, рынки покупателей и т. н. нормальные рынки. Общепринято, что при социализме существовал рынок продавцов, поскольку они имели преимущество и могли выбирать покупателей, а те возможности выбора обычно были фактически лишены. Большое распространение получило мнение,

⁵ Гутцайт Е. М. Аудит и другие науки. М.: ВивидАрт, 2011. С. 86–95, 96–105, 118–125.

⁶ Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ, ст. 1, ч. 7.

что при классическом капитализме существуют нормальные рынки, т. к. с помощью механизма цен устанавливается равновесие между спросом и предложением. Однако есть точка зрения, что на таких рынках все-таки имеет место преимущество покупателя, потому что это он выбирает продавца, а не наоборот⁷, так что обычно в рыночной системе преобладают рынки покупателя. Мы склоняемся к этой точке зрения и считаем нужным подчеркнуть, что на РАУ это проявляется даже в несколько большей степени, чем на многих других рынках. Дело в том, что в силу распространенности на РАУ повременной оплаты (подробнее о масштабах и причинах этого обстоятельства речь шла в предыдущем разделе) сначала услуга оказывается, а лишь потом оплачивается⁸; при повременной схеме оплаты иное просто нереально: калькуляция услуги и, следовательно, ее оплата возможны лишь по ее завершении. Другими словами, позиция покупателя услуги здесь еще сильнее, чем обычно.

По информации, доступной покупателю, рынки подразделяются на рынки с симметричной информацией и рынки с асимметричной информацией. В первом случае покупатель обладает такими же (или почти такими же) знаниями о продукте, как и продавец⁹, во втором — значительно меньшими; при этом речь идет не о технологии производства, а о таких эксплуатационных свойствах, как надежность, долговечность и т. п. С этих позиций рынок новых автомобилей относится к первому виду, а подержанных — ко второму. Известный западный экономист К. Эрроу заявил, что «понятие асимметричной информации стало ... самой важной разработкой в экономической теории после 1950 г.»¹⁰. На наш взгляд, РАУ является рынком с асимметричной информацией, поскольку собственники аудируемого лица нередко знают о качестве аудиторской проверки гораздо меньше, чем директорат и тем более аудиторы (особенно в случае недостоверной бухгалтерской отчетности, сопровождаемой положительным аудиторским заключением); в еще большей степени это относится к внешним пользователям аудита. Что касается иных аудиторских услуг, то здесь ввиду их разнообразия могут, по нашему мнению, встречаться рынки как с симметричной информацией (например, рынок обучения), так и с несимметричной (например, оценочная деятельность или различные виды консультирования).

По сопровождению внешними эффектами (экстерналиями) можно говорить о рынках с экстерналиями и без — с учетом расхождения, возникающего между общественным и частным чистыми продуктами¹¹. В работе Пигу приведено много примеров положительного внешнего эффекта, когда общественный продукт больше суммы частных — за счет положительного побочного влияния услуг, которые индивид А представляет индивиду Б, но которые положительно влияют и на индивидов В, Г, Д (мы сохраняем здесь терминологию Пигу), причем последние их не оплачивают, например установку фонарей возле дверей частных домов, которые освещают и улицы, и т. д. Приведено там много примеров и отрицательного внешнего эффекта, когда некоторые индивиды терпят некомпенсируемые убытки от деятельности других. Сейчас один из главных примеров отрицательных внешних эффектов лежит в сфере экологии — это в основном внешний эффект от нанесения производителем товара ущерба окружающей среде.

⁷ См., напр.: Корнаи Я. Силой мысли. Неординарные воспоминания об одном интеллектуальном путешествии. М.: Логос, 2008. С. 207.

⁸ Чаще в услугах бывает наоборот.

⁹ Возможно, что в целях большего обобщения лучше говорить не о покупателе и продавце, а о пользователе и производителе товара или услуги. Внешний пользователь аудита не платит за аудиторское заключение, но использует его при принятии решений; таким образом, он выступает не покупателем, а пользователем аудиторской проверки.

¹⁰ Эрроу К. Развитие экономической теории с 1940 года: взгляд очевидца // Вопросы экономики. 2010. № 4. С. 19.

¹¹ Пигу А. Экономическая теория благосостояния. Т. 1. М.: Прогресс, 1985. С. 251–254.

Пример аудита наглядно иллюстрирует и третью, промежуточную ситуацию. Если аудит высококачественный, т. е. вероятность ошибочных заключений о достоверности бухгалтерской отчетности аудируемого лица мала, то внешние пользователи аудита в массе своей принимают верные управленческие решения, что обеспечивает лучшие, чем без аудита, показатели их хозяйственной деятельности, а значит, внешние эффекты от такого аудита положительны. Но при низкокачественном аудите повышается вероятность неправильных управленческих решений, так что показатели хозяйственной деятельности ряда внешних пользователей аудита и народного хозяйства в целом могут быть хуже, чем без аудита; для этих внешних пользователей экстерналии отрицательны. Конечно, подобная ситуация характерна не только для аудита, хотя и сравнительно редко встречается. Примеры других таких сфер деятельности (рейтингование, имущественная оценка и т. д.), базовая вербальная модель с системой допущений и ее модификации подробно изложены нами ранее¹².

Рынки товаров и услуг различаются по степени простоты входа на рынок новых производителей и ухода с него старых. В аудите и то, и другое осуществляется, в отличие от большинства других отраслей, сравнительно легко. Вход на РАУ не требует больших первоначальных капиталов, земельных площадей, трудовых ресурсов, практически не нагружает экономическую, социальную или экологическую инфраструктуру региона.

С другой стороны, и прекращение деятельности аудиторской фирмы или ряда фирм также может происходить сравнительно легко, не приведет к оголению этого сектора рынка в регионе (хотя бы потому, что имеется возможность быстрого прихода в регион аудиторских организаций из центра и других регионов), резкому всплеску безработицы и не влечет за собой других отрицательных последствий — как это бывает, например, при закрытии угольных шахт или банкротстве кредитных учреждений. А мощный процесс входа компаний на рынок и выхода из него — движущая сила перераспределения ресурсов в пользу более эффективных фирм¹³; это относится и к аудиту, причем здесь в роли главного ресурса выступают не основные средства и рабочая сила, а квалифицированные кадры.

По доле рынка, захваченной крупными производителями, рынки делятся на монопольные (преобладает один производитель), олигопольные (преобладают несколько крупных производителей) и прочие. Видно, что РАУ носит олигопольный характер: в 2013 г. четыре самые крупные аудиторские организации в нашей стране получили 40,7 % доходов всех аудиторских организаций, а первые пятьдесят по величине доходов — 62,8 %¹⁴.

По легитимности рынки товаров и услуг делятся на легальные и теневые. Пример последних — рынок наркотиков. Но могут быть и смешанные, например рынок алкогольной продукции, где обращаются разрешенные к производству напитки и самогон. Конечно, РАУ является легальным рынком.

По участию в регулировании государства (а также других возможных регуляторов) рынки делятся на свободные и регулируемые. Пожалуй, общепризнано, что РАУ в нашей стране относится к регулируемым рынкам, причем на нем действует как весьма сильное государственное регулирование, так и общественное регулирование в лице СПО аудиторов. (Государственное регулирование в литературе рассмотрено подробно¹⁵, общественное — тоже¹⁶.) Впрочем, тенденция к усилению регулирования в настоящее время имеет место и на западных рынках аудиторских услуг.

¹² Гутцайт Е. М. Аудит и экстерналии // Академия бюджета и казначейства. Финансовый журнал. 2010. № 1. С. 26–32.

¹³ Корнаи Я. Путь к свободной экономике: десять лет спустя // Вопросы экономики. 2000. № 12. С. 48.

¹⁴ Основные показатели рынка аудиторских услуг в Российской Федерации в 2013 г. (http://www.minfin.ru/ru/performance/audit/audit_stat/MainIndex/#).

¹⁵ Гутцайт Е. М. Аудит и другие науки. М.: ВивидАрт, 2011. С. 205–218.

¹⁶ Шнейдман Л. З., Соломняный С. В. Саморегулирование в аудите: основные результаты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 5–14.

Конечно, возможна классификация рынков и по многим другим основаниям. Достаточно полная классификация с установлением места РАУ в ее рамках является предметом отдельного самостоятельного исследования.

ЭЛАСТИЧНОСТЬ СПРОСА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА РЫНКЕ АУДИТОРСКИХ УСЛУГ

Представляется далее полезным приложить разделы экономической теории, исследующие основы анализа спроса и предложения¹⁷, к анализу функционирования РАУ. Этот раздел базируется на анализе кривых зависимости величины спроса и предложения некоторого товара (услуги) от цены на него. Для краткости эти кривые обычно называются кривыми спроса и предложения; по традиции цена часто откладывается не по оси абсцисс (x), а по оси ординат (y). Они имеют довольно общий вид для различных товаров и услуг — а значит, и для различных секторов РАУ (аудит банков, аудит крупных корпораций и т. д.).

Естественно, что количество Q любого товара (услуги), которое готовы приобрести покупатели на рынке, увеличивается при уменьшении цены P на него (кривая спроса $D-D$ на рис. 1), но эта зависимость может быть как слабой, так и сильной (эластичной). Если однопроцентное изменение цены в какой-то точке кривой $D-D$ приводит к более чем однопроцентному изменению величины спроса в этой точке, то спрос на товар считается в этой точке эластичным¹⁸, а если к менее чем однопроцентному, то неэластичным.

Рисунок 1



Источник: составлено автором на основе классических кривых спроса и предложения.

В литературе приводятся данные по эластичности спроса на некоторые товары и услуги, полученные на базе одного из американских обследований; например эластичность для такого товара, как помидоры, была равна 4,6, услуг такси — 1,2, обуви — 0,7, бытовой электроэнергии — 0,13¹⁹. Важную роль в различии этих цифр играет то обстоятельство, имеется ли у рассматриваемого товара (услуги) полноценные — или близкие к таковым — заменители. Для помидоров их легко найти, для бытовой электроэнергии — трудно, равно как и уменьшить ее потребление при повышении цены.

Насколько нам известно, такие количественные исследования ни применительно ко всему РАУ, ни применительно к отдельным его секторам в нашей стране не осуществлялись. Поэтому попробуем исследовать этот вопрос на уровне качественных соображений. Если взять секторы аудиторских проверок банков, крупных отечественных предприятий или иностранных и смешанных организаций, то они, как правило, являются субъектами

¹⁷ См., напр.: Самуэльсон П. Э., Нордхаус В. Д. Экономика. 18-е изд. М.: ИД «Вильямс», 2007. С. 117–143.

¹⁸ Строго говоря, речь идет о бесконечно малых изменениях P и Q , а оборот «однопроцентное» используется в литературе для упрощения изложения и понимания вопроса.

¹⁹ Самуэльсон П. Э., Нордхаус В. Д. Экономика. С. 201.

обязательного аудита и реально его проводят. Повышение цен на аудиторские проверки чрезвычайно мало, по нашему мнению, оттолкнет их от этих проверок (им такой аудит нужен для репутации, выхода на фондовые рынки и т. п.). С другой стороны, снижение цен чрезвычайно мало увеличит в каждом из этих секторов обязательные аудиторские проверки, но может повысить размеры инициативного аудита. Однако инициативный аудит сравнительно слабо распространен в нашей стране²⁰, так что заметного приращения числа аудиторских проверок в перечисленных сегментах РАУ он не принесет. Поэтому здесь ситуация ближе к бытовой электроэнергии, нежели к помидорам, а кривая D-D на рис. 1 приближается к вертикальной прямой, отражающей абсолютно неэластичный спрос.

Несколько отличающейся представляется ситуация в другом секторе РАУ — организаций и предприятий, показатели деятельности которых находятся вблизи законодательно установленных границ количественных критериев обязательного аудита. С повышением цены на аудиторские проверки от них откажутся многие предприятия, не являющиеся согласно законодательству субъектами обязательного аудита. А из тех, кто обязательно должен проходить аудит (и проходил его ранее), многие станут его избегать, поскольку штрафные санкции за непрохождение обязательного аудита в нашей стране смехотворно низки, а вопросы репутации или фондовых рынков такие организации волнуют мало. Поэтому в этом секторе спрос будет более эластичным. Если же ситуация со штрафными санкциями за непрохождение обязательного аудита станет нормальной, то эластичность спроса в секторе таких организаций РАУ несколько приблизится к эластичности в секторе банков, крупных отечественных предприятий и т. п.

Что касается сектора малых предприятий, то там аудиторские проверки являются инициативными, ввиду чего в этом секторе РАУ с учетом вышеизложенных соображений можно ожидать еще большей эластичности. В секторах иных аудиторских услуг ситуация, по-видимому, чрезвычайно разнопланова и определяется характером услуг; ограничимся поэтому только консалтингом. Консалтинг в отличие от аудиторской проверки ни для одной организации не обязателен, так что эта услуга относится к числу заменяемых. Замена может состоять в подключении внутренних подразделений экономического субъекта или консалтинговых фирм, отмене запроса на консалтинг и т. п. Поэтому повышение цен на консалтинговые услуги может вызвать значительное понижение спроса на них, т. е. следует ожидать, что спрос будет довольно эластичным, хотя до ситуации с помидорами здесь, скорее всего, весьма далеко.

Экономическая теория различает эластичность спроса в краткосрочном и в долгосрочном периодах. В литературе приводится пример с бензином, когда после неожиданного его подорожания спрос в краткосрочном периоде неэластичный (привычки быстро не изменишь); однако со временем люди могут заменить автомобиль на более экономичный, пересесть на велосипед или поезд и т. д., что приведет к повышению эластичности спроса в долгосрочном периоде²¹. Рассмотренные выше ситуации в различных секторах РАУ относились преимущественно к эластичности спроса в долгосрочном периоде. Во-первых, потому, что она важнее, а во-вторых, потому, что внезапные события типа резкого подорожания бензина на РАУ чрезвычайно редки.

Экономическая теория призывает не путать движение вдоль кривой спроса со сдвигом этой кривой²². Сдвиг кривых спроса может происходить в силу различных причин, например из-за увеличения дохода покупателей. Поэтому в годы экономического подъема кривая D-D на рис. 1 сдвигается вправо (см. кривую D'-D'), поскольку одному и тому

²⁰ По данным Минфина России, доля инициативного аудита во всех аудиторских проверках в последние три года была между 16,6 и 18,5 %. (см. напр. Основные показатели рынка аудиторских услуг в Российской Федерации (http://www.minfin.ru/ru/performance/audit/audit_stat/).

²¹ Самуэльсон П. Э., Нордхаус В. Д. Экономика. С. 152.

²² Там же. С. 124–126.

же уровню цен на аудиторские проверки, консультационные услуги и т. д. будет соответствовать большее количество организаций, прибегающих к таким услугам потому, что их финансовое состояние улучшилось. Другое дело, что на практике не ясны размеры такого сдвига.

Аналогично эластичности спроса по цене в экономической теории рассматривается эластичность предложения по цене товара и услуги. Но здесь чем больше цена, тем больше количество товара (услуги), которое производители могут поставить на рынок. На рис. 1 это иллюстрировано кривой S-S, так что сдвиг кривой спроса вправо приводит к сдвигу точки равновесия А в точку А' с более высокой ценой и большей величиной количества товара. Аналогично случаю кривой спроса возможен сдвиг кривой предложения (на рис. 1 он не показан, чтобы не усложнять картину) по различным причинам, например при изменении себестоимости товара или услуги; как и в случае спроса, экономическая теория предлагает отличать движение вдоль кривой предложения от сдвига этой кривой. Как и в отношении кривой спроса, аудиторская специфика позволяет сделать некоторые предположения о виде кривой предложения в различных секторах РАУ.

Во-первых, эти кривые будут довольно эластичны как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде. Например, при повышении цены аудиторских услуг аудиторские фирмы могут привлечь работников со стороны, больше загрузить своих сотрудников, ускорить проведение аудиторских услуг (последнее нередко приводит к ухудшению их качества, но это уже другой вопрос) и т. д. А в долгосрочном периоде на РАУ придет много новых аудиторских фирм, поскольку согласно сказанному в предыдущем разделе вход новых производителей на РАУ сравнительно легкий. Во-вторых, здесь следует ожидать меньших различий между различными секторами РАУ, чем в случае кривых спроса, поскольку описанные механизмы действуют примерно одинаково и в отношении аудита банков, и в отношении аудита крупных отечественных предприятий, и в отношении консалтинга.

Конечно, изложенный выше анализ кривых спроса и предложения на РАУ носит фрагментарный характер и лишь иллюстрирует возможность приложения экономической теории спроса и предложения к анализу функционирования РАУ и намечает пунктиром некоторые пути учета аудиторской специфики при таком приложении. Само же такое приложение в сколько-нибудь полном и законченном виде представляется нам предметом отдельного исследования.

В заключение следует отметить, что почти в каждом из рассмотренных аспектов на РАУ накладывает отпечаток сильная отраслевая (аудиторская) специфика, и это несколько выделяет его из других отраслевых рынков.

Библиография

1. Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ (ред. от 1.12.2014).
2. Основные показатели рынка аудиторских услуг в Российской Федерации в 2013 г. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/performance/audit/audit_stat/MainIndex/#
3. Гранберг А. Г. Математические модели социалистической экономики. М.: Экономика, 1978.
4. Гутцайт Е. М. Аудит и другие науки. М.: ВивидАрт, 2011.
5. Гутцайт Е. М. Аудит и экстерналии // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2010. № 1.
6. Корнаи Я. Путь к свободной экономике: десять лет спустя // Вопросы экономики. 2000. № 12.
7. Корнаи Я. Силой мысли. Неординарные воспоминания об одном интеллектуальном путешествии. М.: Логос, 2008.
8. Пигу А. Экономическая теория благосостояния. Т. 1. М.: Прогресс, 1985.
9. Самуэльсон П. Э., Нордхаус В. Д. Экономика. 18-е изд. М.: ИД «Вильямс», 2007.
10. Шеремет А. Д., Суйц В. П. Аудит: учебник. М.: ИНФРА-М, 2007.
11. Шнейдман Л. З., Соломяный С. В. Саморегулирование в аудите: основные результаты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.
12. Эрроу К. Развитие экономической теории с 1940 года: взгляд очевидца // Вопросы экономики. 2010. № 4.

Круглый стол «Ограничение наличных денежных расчетов как один из возможных путей развития безналичных платежей в экономике: зарубежный опыт»

В Научно-исследовательском финансовом институте 11 декабря 2014 г. состоялся круглый стол на тему «Ограничение наличных денежных расчетов как один из возможных путей развития безналичных платежей в экономике: зарубежный опыт», организованный Центром перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) и Департаментом финансовой политики Министерства финансов Российской Федерации.

Цель мероприятия — обсудить причины введения ограничений наличных денежных расчетов в зарубежных странах, провести анализ положительного и отрицательного опыта стран, установивших предельные суммы таких расчетов, а также выявить особенности функционирования механизма правового регулирования и контроля за ограничениями по расчетам наличными денежными средствами в этих странах.

В своем вводном слове представитель Минфина России рассказал о судьбе законопроекта, направленного на стимулирование безналичных расчетов посредством уточнения порядка расчетов наличными деньгами с участием граждан, и кратко описал проблемы, которые требуют решения при внедрении этого законопроекта, а также остановился на различных предложениях и замечаниях, сделанных заинтересованными министерствами и ведомствами.

В презентации, представленной Центром перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ, был освещен международный опыт развития безналичных платежей и введения ограничений на расчеты наличными денежными средствами. Докладчик — младший научный сотрудник Центра **А. А. Анисимова** ознакомила участников с результатами зарубежных исследований, согласно которым увеличение числа банковских операций и использование электронных платежных систем обеспечивает большую прозрачность сделок и осложняет участие в теневой экономике для всех участников рынка. Кроме того, между долей электронных платежей и размером теневой экономики в государстве была выявлена сильная отрицательная взаимосвязь. Заведующий лабораторией экономического факультета МГУ **С. А. Дунаев** подробно остановился на положительном опыте Великобритании в распространении электронных платежей без введения ограничений на использование наличных средств. В рамках презентации было представлено статистическое исследование,

показывающее влияние введения ограничений на осуществление платежей наличными денежными средствами на доходы бюджета.

Оживленную дискуссию среди участников круглого стола вызвали вопросы принудительного ограничения наличных платежей в экономике и мер, необходимых для стимулирования безналичного оборота.

В своем выступлении исполнительный директор Ассоциации «Национальный платежный совет» **М. А. Михайлова** подчеркнула важность обсуждаемой темы, поскольку независимо от того, какие платежные инструменты каких платежных систем присутствуют сегодня или в перспективе будут развиваться на российском рынке, задача повышения доли безналичных платежей требует отдельного внимания, целенаправленных действий и усилий. Общий подход к развитию безналичного оборота должен заключаться в том, чтобы направить меры стимулирования на каждую конкретную ситуацию безналичного платежа, т. е. на безналичный платеж как услугу, а не как категорию платежных инструментов или элемент инфраструктуры. Кроме того, по мнению выступающей, безналичный платеж должен стать востребованной услугой.

М. А. Михайлова также подчеркнула, что один из больших сегментов, который может стать катализатором качественного сдвига в области безналичных платежей и на который прямое влияние может оказать государство, — это «подотчетные средства» организаций и их корпоративные карты. Однако пока корпоративная карта не предоставляет пользователям никаких преимуществ по сравнению с наличными средствами, а в некоторых ситуациях и уступает им. Чтобы исправить ситуацию, следует предпринять ряд шагов, в частности вернуть понятие корпоративной карты в законодательное поле (в Положение Банка России 266-П). Также следует определить корпоративную карту как платежную карту, позволяющую сотруднику юридического лица распоряжаться денежными средствами на карточном счете юридического лица (тип специального счета — карточный счет — должен появиться в ГК РФ). Кроме того, держателем карты должно выступать непосредственно юридическое лицо (через свои органы управления), которое и будет подлежать идентификации при выдаче карты и проведении по ней операций. Нужно также установить специальные правила отчетности сотрудников перед организацией за расходование средств по корпоративным картам. И наконец, для решения проблемы вычетов по НДС необходимо внести изменения в текст Налогового кодекса РФ.

Большой интерес у участников круглого стола вызвал сравнительный анализ ситуации, связанной с безналичными платежами в России и за рубежом. В частности, обсуждались вопросы обеспечения банковскими организациями населения платежными картами и уровень спроса на наличные деньги в различных странах. Руководитель Центра, д. э. н. **К. В. Швандар** отметила, что в Мексике, Нидерландах, Швеции и Южной Корее обеспеченность банковскими организациями (в расчете на 1 млн населения) ниже, чем в России. При этом в Мексике, например, законодательные ограничения на расчеты наличными денежными средствами уже введены, а в Швеции повсеместно используются безналичные платежи, хотя законодательные ограничения отсутствуют. В результате был сделан вывод о том, что условия для сокращения доли наличных расчетов в России не хуже, чем во многих странах, в т. ч. тех, которые могут перейти почти к полному отказу от использования наличных платежей уже в ближайшее время. Похожая ситуация сложилась и с обеспеченностью населения платежными картами. Российский показатель (примерно 1,7 карты на человека) практически не отличается от аналогичного показателя основной массы европейских стран, однако в России преобладают операции по снятию наличных средств.

В результате дискуссии участники круглого стола пришли к выводу о том, что необходимость введения в России предельных сумм расчетов наличными денежными средствами с участием физических лиц назрела, однако существует целый ряд сопутствующих проблем, решение которых должно сделать внедрение этой меры максимально эффективным.

УДК 336.7, 339.727

Ключевые слова:

безналичные расчеты, бюджет, ограничение наличных платежей, теневая экономика, контроль за соблюдением порядка расчетов, налоговые поступления

Швандар К. В., д. э. н.,

руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: Shvandar@nifi.ru)

Анисимова А. А.,

мл. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: Aanisimova@nifi.ru)

Зарубежный опыт развития системы безналичных платежей: практика и результаты

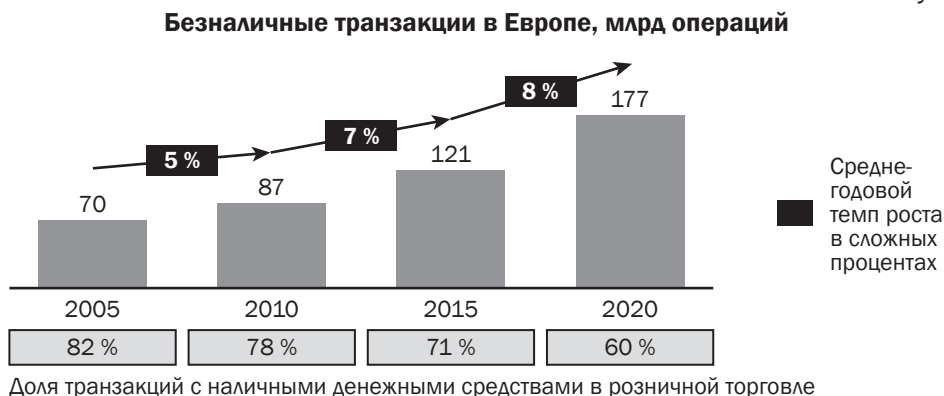
Динамичное развитие системы безналичных платежей, увеличение их доли за счет платежей наличными средствами, казалось бы, демонстрирует органичный переход расчетов в мировой экономике из наличной сферы в безналичную. Тем не менее многие как развитые, так и развивающиеся страны на законодательном уровне стимулируют повышение доли безналичных расчетов в национальных экономиках, в т. ч. и с помощью ограничений предельных сумм, устанавливаемых на расчеты наличными денежными средствами.

Согласно исследованию сферы платежей, проведенному консалтинговой компанией А.Т. Kearney, одна треть из приблизительно 280 млрд мировых ежегодных безналичных платежей осуществляется в Европе — и это число растет¹. В 27 странах Европейского союза количество безналичных операций увеличилось с 70 млрд в 2005 г. до 91 млрд в 2011 г., а среднегодовой темп роста составил 4,5 %. К 2020 г. эта цифра превысит 175 млрд транзакций, а рост ускорится до 8 % в год (рис. 1). Такие прогнозы нельзя не принимать во внимание, в т. ч. для актуализации прогнозирования макроэкономических процессов².

¹ *Winning the Growth Challenge in Payments. European Payments Strategy Report* (http://www.atkearney.com/paper/-/asset_publisher/dVxv4Hz2h8bS/content/id/1448556).

² См. например: Варьяш И. Ю., Швандар К. В., Бузова Т. Ф. Актуализация макроэкономических прогнозов в бюджетном процессе // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4 (22). С. 118–128.

Рисунок 1



Источник: *Winning the Growth Challenge in Payments. European Payments Strategy Report* (http://www.atkearney.com/paper/-/asset_publisher/dVxv4Hz2h8bS/content/id/1448556).

Следует отметить, что распространение безналичных расчетов в странах мира может происходить «добровольно», т. е. без законодательного ограничения расчетов наличными средствами, и «принудительно», с введением подобных ограничений, хотя в различных странах наблюдаются различные комбинации этих способов.

Соответственно, далеко не все страны мира применяют законодательные ограничения, в частности, такое ограничение, как установление предельных сумм на расчеты наличными денежными средствами. Мало того, далеко не все страны собираются их вводить, объясняя это как противоречием таких мер конституции страны, так и отсутствием необходимости в них в связи с преобладанием в экономике безналичных расчетов. Кроме того, в странах, которые ограничивают наличный оборот, различаются виды ограничений, предельные суммы, агенты, подпадающие под ограничения и пр. Рассмотрим в качестве примера европейские страны (рис. 2).

Рисунок 2



Источник: *Cash payment limitations / European Consumer Center France* (<http://www.europe-consommateurs.eu/en/consumer-topics/buying-of-goods-and-services/cash-payment-limitations/>).

В частности, ограничения отсутствуют в таких странах, как Исландия, Германия, Австрия, Финляндия, Словения, Литва, Мальта, Кипр, в Швеции (однако в последней стране при осуществлении сделок платежные инструменты могут быть ограничены на договорной основе; кроме того, продавец не обязан принимать наличные деньги в качестве оплаты, если об этом ограничении он четко заявил заранее).

В других странах существуют более или менее строгие ограничения на расчеты наличными денежными средствами. Так, в Дании отсутствуют ограничения на наличные денежные расчеты, если они не превышают определенную сумму. Тем не менее потребитель будет нести солидарную ответственность с продавцом, если продавец не оплатит НДС и другие налоги от стоимости покупки. Это относится к тем случаям, когда стоимость покупки каких-либо товаров или услуг, оплачиваемая наличными, превышает 10 000 DKK (включая НДС) — это около €1340. Если потребитель не может оплатить покупку посредством электронного платежа, то он освобождается от солидарной ответственности, если проинформирует о покупке налоговые органы.

В Соединенном королевстве банкноты в £5, £10, £20 и £50 являются законным платежным средством для оплаты любой суммы в Англии и Уэльсе, но не в Шотландии и Северной Ирландии. Что касается монет £1, £2, £5, то они принимаются без каких-либо ограничений, в то время как прием монет номиналом 20, 25 и 50 пенсов ограничен суммой £10, а монет 5 и 10 пенсов — £5.

В Бельгии ограничение в размере €3000 введено с января 2014 г. Оно распространяется не только на приобретение товаров, но и на услуги, такие как услуги агента по недвижимости, ИТ-консультанта и т. д. Ранее только 10 % от стоимости недвижимого имущества могли быть оплачены наличными деньгами. С января 2014 г. все выплаты наличными за покупку недвижимости запрещены. Нотариус или агент по недвижимости и некоторые другие категории продавцов обязаны информировать власти, если закон не соблюдается. Штрафы, которые должны заплатить правонарушители, могут составлять от €250 до €225 000.

Во Франции ограничение также составляет €3000 для налоговых резидентов страны (€15 000 для нерезидентов, действующих в качестве потребителя, и €3000 — в качестве продавца). Пока сумма сделки находится ниже этого предела, продавец должен принять оплату наличными (как монетами, так и банкнотами). Тем не менее он может отказаться принимать более 50 монет, а также определенные банкноты, если цена товара или услуги намного ниже значения банкноты. Кроме того, продавец может отказаться от поврежденных или запятанных банкнот, особенно если невозможно прочесть знаки безопасности³.

Выплаты денежных средств между потребителями (например, при покупке автомобиля) не ограничиваются, но когда сумма покупки превышает €1500, требуется документально подтвердить платежи.

В Чешской Республике ограничение для наличных платежей составляет 350 000 CZK (около €14 000) в день. В Венгрии отсутствуют ограничения для потребителей. Ограничения на платежи выше 1,5 млн форинтов (около €5000 в месяц) существуют только для юридических лиц, ассоциаций ПБОЮЛ, а также иных лиц.

В Словакии наличные платежи начали регулироваться с 1 января 2013 г., когда закон № 394/2012 Z. z. вступил в силу. Акт установил следующие ограничения для платежей

³ Code monétaire et financier. Articles D112-3 et D112-4 / Legifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000019265478&cidTexte=LEGITEXT000006072026>); Code général des impôts. Article 1840J / Legifrance (http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=46182AAE95D6ABA671A728FC17C76AFC.tpdjo01v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006162929&cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20140726).

наличными: платежи B2B (бизнес — бизнесу), C2B (потребитель — бизнесу) и B2C (бизнес — потребителю) — до €5000⁴.

В Эстонии Центральный банк и все кредитные учреждения, действующие в стране, обязаны принимать монеты и банкноты без ограничений. Все остальные лица имеют обязательство принять до 50 монет независимо от их стоимости и банкноты без ограничений.

В Португалии оплата наличными товаров и услуг между потребителями и продавцами ограничена в соответствии со статьей 63-С Закона № 398/98 (Общее Налоговое право)⁵, с поправками, внесенными законом № 20/2012 (о внесении изменений в Государственный бюджет), которые требуют, чтобы оплата счетов или аналогичных документов на сумму более €1000 была направлена на банковский счет продавца, что является способом его идентификации.

В Испании с 19 ноября 2012 г. ограничение для наличных платежей составляет €2500 для резидентов страны и €15 000 — для нерезидентов. Если сумма выше, чем установленное ограничение (в каждом случае), то оплата должна быть сделана через банк. Штраф за невыполнение этого предписания может быть до 25 % от общей суммы перевода. Данная норма Закона распространяется на наличные расчеты между потребителями и продавцами. В случае же, если потребители осуществляют платежи между собой, то ограничительная норма закона на такие операции не распространяется⁶.

В Италии с 6 декабря 2012 г. наличные платежи разрешено производить до суммы €999,99. Чтобы оплатить платеж в €1000 или выше, необходимо использовать дебетовые карты, кредитные карты, не подлежащие передаче чеки или оплату банковским переводом. Штрафы начинаются от €3000 и доходят до 40 % от оплаченной суммы. С 1 января 2014 г. такие платежи, как арендная плата (включая дома отдыха), не могут быть оплачены наличными независимо от суммы⁷.

В Болгарии ограничение установлено в 10 000 левов (около €5112). Если транзакция выходит за этот предел, то потребитель должен оплатить ее через банк. То же самое относится к любому случаю, когда цена покупки составляет более €5112 евро, даже если потребитель платит не полную стоимость, а только часть. В этом случае все части платежа, согласно законодательству, должны пойти через банк.

В Греции оплата наличными (включая НДС) при покупке товаров и услуг допустима в пределах €1500. Свыше этого предела платежи должны осуществляться через банковские счета, чеки, а также кредитной или дебетовой картой.

Таким образом, приведенные выше примеры демонстрируют широкое разнообразие мер и множество их комбинаций, которые устанавливает каждая страна. Это предопределяет функционирование разных механизмов правового регулирования и контроля за ограничениями по расчетам наличными денежными средствами, которые обладают ярко выраженными национальными особенностями. Однако причины, по которым такие ограничения вводят, являются общими для всех стран. Две главные — это сокращение объемов и влияния теневой экономики и борьба с уклонением от уплаты налогов. Именно эти причины заставляют государства многих стран не только поддерживать безналичные расчеты, но и на законодательном уровне ограничивать наличные платежи, внедрять механизм контроля за исполнением этих ограничений и вводить штрафные санкции за их нарушение.

⁴ Predpis č. 394/2012 Z. z. Zákon o obmedzení platieb v hotovosti / Zákony pre ľudí (<http://www.zakonypreludi.sk/zz/2012-394>).

⁵ Lei Geral Tributária / Portal das finanças (http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Igt/Igt63c.htm).

⁶ Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude / Boletín Oficial del Estado (<http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/30/pdfs/BOE-A-2012-13416.pdf>).

⁷ Disposizioni in materia di procedimenti sanzionatori antiriciclaggio (decreto legislativo del 27 novembre 2007, n. 231) / Ragioneria Generale dello Stato (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2012/Circolaredel16gennaio2012n.2.html>).

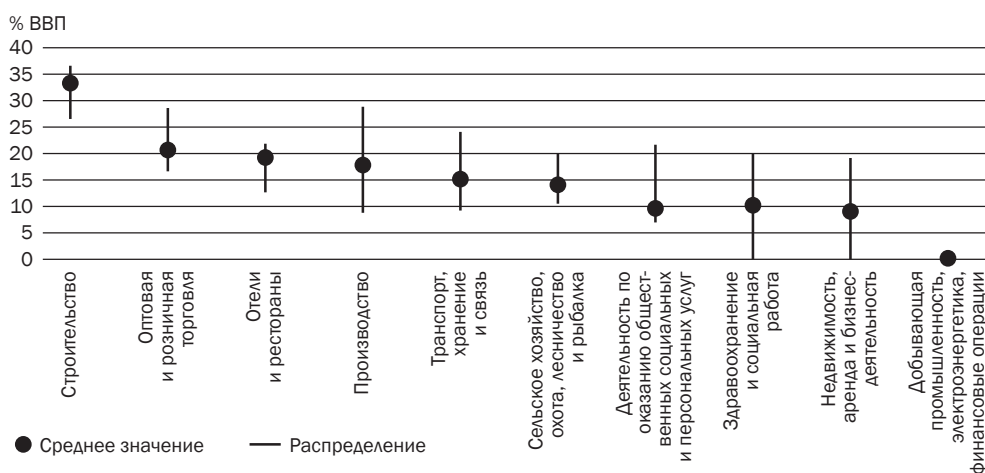
ОГРАНИЧЕНИЕ НАЛИЧНЫХ РАСЧЕТОВ КАК СПОСОБ БОРЬБЫ С ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Насколько сильно влияют наличные и безналичные платежи на теневую экономику и на пополнение бюджета и насколько можно сократить теневые обороты денежных средств и уклонение от уплаты налогов при ограничении наличных расчетов? Проанализируем международный опыт.

Исследования подтверждают, что отрасли экономики, которые в значительной степени регулируются государством и в которых полагаются на контракты с постоянными клиентами, например такие, как электроэнергетика и финансовые услуги, имеют наименьшие масштабы теневой экономики (рис. 3).

Рисунок 3

Секторы с устойчиво высокой долей теневой экономики (в среднем по странам)



Примечание: на основе данных шести стран (Германия, Испания, Италия, Польша, Румыния, Турция).
Источник: *The Shadow Economy in Europe, 2013* / A.T. Kearney. С. 11 (<http://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf>).

С другой стороны, самая высокая доля теневой экономики — в таких сферах, как строительство, а также оптовая и розничная торговля. В некоторых странах, например в Турции, эта доля высока также в сфере транспорта и недвижимости.

Существует несколько факторов, которые влияют на увеличение теневой экономики в этих сферах бизнеса. Одним из них является традиционно высокий уровень занижения данных о расходах и платежах, что особенно характерно для строительной отрасли при работе с субподрядчиками. В строительстве также широко распространена нелегальная работа. То же самое касается и розничной торговли. Кроме того, в некоторых из этих отраслей существует большое количество мелких операций с наличными: дешевая поездка на такси, одна ночь в отеле, еда в ресторане быстрого питания. В каждом таком случае малые и средние предприятия склонны к проведению операций наличными в целях уклонения от уплаты налогов.

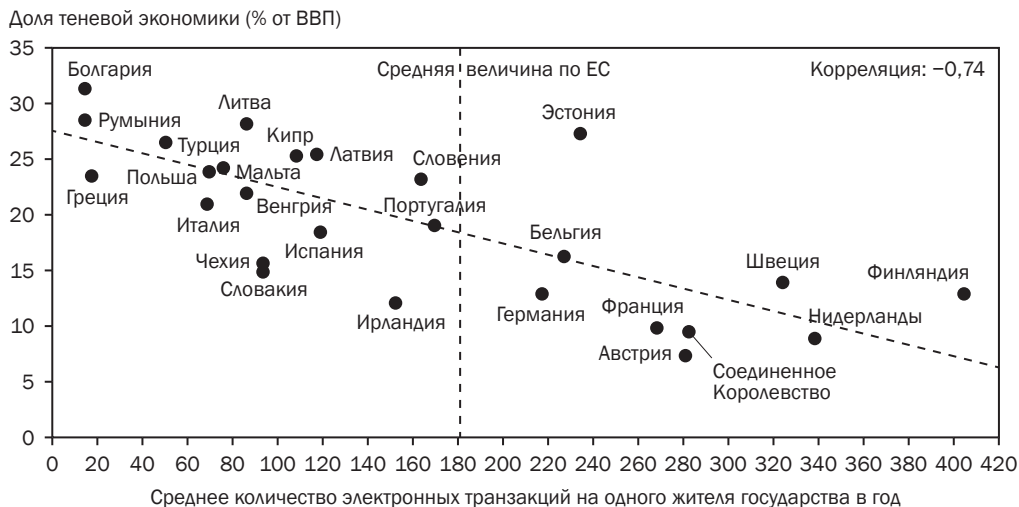
Решить проблемы отчасти позволяют безналичные платежи. Увеличение числа банковских операций и использование электронных платежных систем обеспечивают более высокую прозрачность сделок и осложняют участие в теневой экономике. Было доказано, что существует сильная отрицательная корреляция между распространенностью электронных платежей и долей теневой экономики в государстве. Страны, где использование электронных платежей распространено широко, такие как Великобритания и страны Северной Европы, имеют меньшую долю теневой экономики, чем те, где использование электронных платежей минимально (Болгария, Румыния и Греция). Мало того, увеличение электронных

платежей в среднем на 10 % ежегодно в течение не менее четырех лет подряд может уменьшить размер теневой экономики на величину до 5 %. Удобство электронных платежей может привести к определенным изменениям в поведении, особенно среди тех, кто не получал выгоды от занижения сведений о продажах.

При рассмотрении мер, которые можно использовать для борьбы с теневыми сделками применительно к отдельным странам, стало ясно, что использование электронных платежей дает ощутимые результаты как на развивающихся, так и на хорошо развитых рынках стран с более высокими технологическими возможностями (см. рис. 4).

Рисунок 4

Зависимость между объемом электронных платежей и долей теневой экономики



Источник: *The Shadow Economy in Europe, 2013.* / A.T. Kearney. С. 15 (<http://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf/42062924-fac2-4c2c-ad8b-0c02e117e428>).

В любой экономике правительства — основные инициаторы осуществления оплаты посредством использования электронных платежей и основные получатели платежей. Принимая электронные платежи, они показывают пример практики в данной сфере. У правительства любого государства есть множество вариантов: выплачивать заработную плату работникам государственного сектора через проверяемые счета, зачислять пособия по безработице или пенсии на предоплаченные карты⁸, осуществлять закупки публичного сектора через банковские карты или переводы, инициировать оплату налогов и штрафов онлайн. В Европе большинство правительств не только используют электронные платежи для осуществления всех операций, которые они инициируют, но и предоставляют те же самые возможности гражданам и предприятиям. Это особенно важно для стран Восточной Европы. Например, в Румынии власти создали национальную систему для POS-терминалов и уплаты налогов онлайн и в результате смогли увеличить осуществление налоговых платежей с использованием карт на 34 % в годовом исчислении.

Одна из наиболее часто используемых мер в Европе — это ограничение на осуществление операций с помощью наличных денежных средств. В таких странах, как Бельгия

⁸ Предоплаченная (предварительно оплаченная) карточка — карта, на которую зачислена определенная денежная сумма и которая позволяет оплачивать приобретаемые товары или услуги вплоть до исчерпания этой суммы; часто предназначены для оплаты только определенного вида товаров или услуг (напр., телефонных разговоров, проезда в транспорте), но могут быть и многоцелевыми; многоцелевые предоплаченные карточки часто называют «электронными кошельками».

или Франция, подобные ограничения существуют давно, но большинство стран начали их использовать после кризиса 2008 г. В то время как от страны к стране меры различаются по своему объему (B2B, B2C или для тех и других одновременно), сходство между ними заключается в том, что в последнее время рамки ограничений значительно сузились⁹.

Министерства финансов большинства стран, которые ввели ограничения на использование наличных денежных расчетов в экономике, аргументируют их введение тем, что расширение использования безналичных платежей способствует лучшей собираемости налогов и препятствует схемам ухода от них. Для подтверждения или опровержения данных утверждений авторы провели небольшое статистическое исследование с использованием незаслуженно забытого аналитиками «критерия знаков».

Для исследования были взяты страны, в которых были введены ограничения на расчеты наличными денежными средствами: Болгария, Греция, Италия, Испания, Португалия, Словакия, Франция, Бельгия, Дания, Венгрия и Мексика. Затем были выбраны даты введения ограничений на расчеты наличными и рассмотрены доходы бюджета до и после введения ограничений по всей выборке стран.

Таблица 1

Доходы бюджетов стран, в которых были введены ограничения на осуществление операций наличными денежными средствами, €млн

	Дата введения ограничения	Доходы в год введения ограничения	Доходы через год после введения ограничения	Разница	Наличие изменения
Болгария	2011 г., февраль	12 940,5	13 650,5	710,0	+
Греция	2011 г., апрель	89 843,0	87 217,8	-2625,2	-
Италия	2002 г.	572 214,0	579 393,6	7179,6	+
Испания	2012 г., ноябрь	382 586,0	380 541,9	-2044,1	-
Португалия	2012 г., май	67 574,3	72 121,1	4546,8	+
Словакия	2012 г., ноябрь	23 974,1	25 542,7	1568,6	+
Бельгия	2012 г.	191 606,1	195 964,1	4358,0	+
Франция	2010 г., июль	959 133,0	991 985,3	32 852,3	+
Дания	2010 г., декабрь	130 020,9	130 373,8	352,9	+
Венгрия	2003 г.	31 333,4	32 755,0	1421,6	+
Мексика	2012 г., октябрь	356 430,3	386 139,6	29 709,3	+

Примечание: приведены доходы, очищенные от инфляции.

Источники: составлено авторами по данным Government revenue, expenditure and main aggregates / Eurostat: (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_main&lang=en); Open budget portal. Mexico / The World Bank (<http://wbi.worldbank.org/boost/country/mexico>); Statistical Data Warehouse / European Central Bank (http://sdw.ecb.europa.eu/browseSelection.do?DATASET=0&sf12=4&REF_AREA=65&sf13=4&sf14=4&ICP_SUFFIX=AVR&node=2120778).

Из таблицы следует, что в девяти странах после введения ограничений на наличный оборот доходы бюджета увеличились, а в двух — уменьшились. В статистической таблице критических значений (для критерия знаков) нужное значение выбирается в зависимости от числа степеней свободы изучаемых объектов. В результате проведенного анализа был сделан вывод об устойчивой связи между двумя рассмотренными параметрами.

Один из главных выводов, который можно сделать на основе проведенного исследования, состоит в том, что в России назрела не только возможность¹⁰, но и необходимость

⁹ См.: *The Shadow Economy in Europe / A. T. Kearney. 2013* (<http://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf/42062924-fac2-4c2c-ad8b-0c02e117e428>).

¹⁰ Швандар К. В., Анисимова А. А. Ограничение наличных денежных расчетов — способ развития безналичных платежей в разных странах // *Банковское дело. 2015. № 1. С. 31–36.*

введения законодательных ограничений на размеры наличных расчетов между физическими лицами, которая связана с особенностями использования наличных денежных средств в российской экономике. Так, в России очень высок уровень спроса на наличные деньги, а следовательно, задача снижения их доли, используемой для розничных платежей, связана с необходимостью как сокращения издержек на обслуживание наличного денежного оборота, так и повышения прозрачности совершаемых расчетов в целях борьбы с уклонением от уплаты налогов и с теневой экономикой.

Безусловно, текущая экономическая и политическая ситуация не способствует расширению безналичных платежей в России. Если с 2008 г. по конец 2013 г. объем операций физических лиц с использованием банковских карт увеличился почти в три раза, то в 2014 г. введение санкций против России, ответные меры и напряженная ситуация вокруг деятельности в России международных платежных систем привели к резкому снижению операций по карточкам: их объем сократился почти в два раза, а количество операций — более чем в полтора.

Вместе с тем ожидается, что уже в ближайшей перспективе ситуация с распространением безналичных платежей в России улучшится в связи с большими преимуществами, которыми они обладают. В случае же активных действий правительства, направленных на стимулирование безналичных платежей и введение подготовленного законопроекта об ограничении наличных, прогресс должен быть ощутимым.

Библиография

1. Варьяш И. Ю. Швандар К. В., Бурова Т. Ф. Актуализация макроэкономических прогнозов в бюджетном процессе. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4.
2. Малис Н. И. Налоговая политика в противодействии теневой экономике: повышение собираемости налогов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 1.
3. Швандар К. В., Анисимова А. А. Ограничение наличных денежных расчетов — способ развития безналичных платежей в разных странах // Банковское дело. 2015. № 1.
4. Cash payment limitations [Электронный ресурс] / European Consumer Center France. Режим доступа: <http://www.europe-consommateurs.eu/en/consumer-topics/buying-of-goods-and-services/cash-payment-limitations/>.
5. Code général des impôts [Электронный ресурс] / Legifrance. Режим доступа: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=46182AAE95D6ABA671A728FC17C76AFC.tpdjo01v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006162929&cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20140726.
6. Code monétaire et financier [Электронный ресурс] / Legifrance. Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000019265478&cidTexte=LEGITEXT000006072026>.
7. Disposizioni in materia di procedimenti sanzionatori antiriciclaggio [Электронный ресурс] / decreto legislativo del 27 novembre 2007. № 231. Режим доступа: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2012/Circolare16gennaio2012n.2.html>.
8. Government revenue, expenditure and main aggregates [Электронный ресурс] / Eurostat. Режим доступа: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_main&lang=en.
9. Lei Geral Tributária [Электронный ресурс] / Portal das finanças. Режим доступа: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/lgt/lgt63c.htm.
10. Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude [Электронный ресурс] / Legislación. Режим доступа: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/10/30/pdfs/BOE-A-2012-13416.pdf>.
11. Open budget portal. Mexico [Электронный ресурс] / The World Bank. Режим доступа: <http://wbi.worldbank.org/boost/country/mexico>.
12. Predpis č. 394/2012 Z. z. Zákon o obmedzení platieb v hotovosti [Электронный ресурс] / Zákony pre ľudí. Режим доступа: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2012-394>.
13. Statistical Data Warehouse [Электронный ресурс] / European Central Bank. Режим доступа: http://sdw.ecb.europa.eu/browseSelection.do?DATASET=0&sf12=4&REF_AREA=65&sf13=4&sf14=4&ICP_SUFFIX=AVR&node=2120778.
14. The Shadow Economy in Europe [Электронный ресурс] / A.T. Kearney. Режим доступа: <http://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf>.
15. Winning the Growth Challenge in Payments [Электронный ресурс] / European Payments Strategy Report. Режим доступа: http://www.atkearney.com/paper/-/asset_publisher/dVxv4Hz2h8bS/content/id/1448556.

УДК 351/354

Ключевые слова:

New Public Management, административная реформа, государственное управление, государственные услуги, бюрократия, коррупция

Поспелова Е. А., к. полит. н.,

ст. науч. сотр. Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара
(**e-mail: pospelova@iep.ru**)

Казакова М. В., к. э. н.,

зав. лабораторией исследований проблем экономического роста
ИПЭИ РАНХиГС,
зам. зав. международной лабораторией изучения бюджетной устойчивости
Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара
(**e-mail: kazakova@ranepa.ru**)

Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран

Российское правительство уже более 20 лет ведет интенсивную работу в направлении изменения системы государственного управления и поиска новой модели государственной службы. Реформа государственной службы России разрабатывалась под воздействием общемировой тенденции проведения реформ государственного управления¹ в соответствии с концепцией New Public Management (NPM), которые показали некоторые успехи в развитых странах.

Под NPM мы понимаем концепцию реформ системы государственного управления, направленных на повышение эффективности и гибкости государственного аппарата, а также его адаптированности к запросам как общества, так и бизнеса. Концепция NPM включает комплекс механизмов усовершенствования системы госуправления, которые можно разделить по нескольким ключевым направлениям: децентрализация, приватизация, передача части государственных полномочий на аутсорсинг, демократизация, оптимизация качественного и количественного состава государственных служащих и др.²

Несмотря на то что приватизация напрямую не относится к административной реформе, в рамках концепции NPM она играет одну из главных ролей. Госсектор включает в себя государственные производственные предприятия, государственные организации в сфере управления, здравоохранения, образования, обороны, государственные земли,

¹ Формирование эффективной системы государственного управления в совокупности охватывает административную реформу, реформу государственной службы, а также реформу бюджетного процесса и планирования.

² Казакова М. В., Поспелова Е. А. Принципы реформ государственного управления в странах ОЭСР // Государственная служба. 2014. № 6 (92).

которые требуют администрирования и бюджетных ресурсов. Приватизация не только увеличивает долю частного сектора в экономике, способствуя либерализации рынка, но и приводит к сокращению администрирования и оптимизации аппарата государственной службы.

Стоит отметить, что не существует стандартной модели NPM, которая подходила бы абсолютно всем странам. NPM стоит рассматривать лишь как общую идеологию, задающую тренд реформ госуправления, а инструментарий ее реализации каждая страна выбирает исходя из своих особенностей.

Однако у научного сообщества имеются сомнения относительно успешности реализации принципов NPM в развивающихся странах. Так, ряд исследователей считает, что отдельные положения New Public Management вообще не применимы в некоторых развивающихся странах³. Концепция NPM разрабатывалась на основе практики развитых стран ОЭСР (Австралия, Новая Зеландия, США). Уровень развития демократических институтов, гражданского общества и рыночной экономики у менее богатых стран гораздо ниже, поэтому эффективность NPM для развивающихся стран неоднозначна. В связи с этим интересным представляется рассмотрение опыта реализации этой концепции в странах Азиатско-Тихоокеанского региона.

СПЕЦИФИКА ВНЕДРЕНИЯ ПРИНЦИПОВ NEW PUBLIC MANAGEMENT В СИСТЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

Отличительная черта развивающихся стран — неразвитость политической системы, отражающаяся в сращивании процессов государственного администрирования и политического управления. Политическая нестабильность, выражающаяся в частой смене политических лидеров, приводила к усилению роли бюрократии в публичной сфере и превращению ее в субъект принятия политических решений.

В последние десятилетия развивающиеся страны стали пересматривать свой подход к системе государственного управления. Этот процесс стал происходить под влиянием изменения внешнеэкономической конъюнктуры и ускорения глобализации. Преобразования системы государственного управления в развивающихся странах повторяли опыт административных реформ развитых стран. Реформы были направлены на снижение роли государства в общественной жизни, уменьшение бюрократического аппарата, переход от плановой экономики к рыночной, приватизацию госпредприятий и изменение системы государственного управления.

Экономические и административные реформы в развивающихся странах реализовались при финансовой и консультативной поддержке международных организаций — Всемирного банка, Международного валютного фонда, Азиатского банка реконструкции и развития.

Приступая к реализации административных реформ, развивающиеся страны начинали с сокращения государственных служащих. Однако, как оказалось, сокращение госаппарата не привело к сокращению затрат и повышению эффективности. На начальных этапах реформирования возникала проблема нехватки административных компетенций при реализации международных программ. Преобладание клиентелизма привело к полному отсутствию конкуренции как в экономической, так и в публичной сфере. Пренебрежение законами со стороны чиновников делали борьбу с коррупцией бесполезной.

³ Manning N. *The Legacy of the New Public Management in Developing Countries* // *International Review of Administrative Sciences*. 2001. Vol. 67. P. 297–312; Minogue M. *The Internationalization of New Public Management*. In: *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State* / McCourt W., Minogue M. (eds). Northampton: Edward Elgar Publishing, 2001. P. 1–19; Polidano C. *Why Civil Service Reforms Fail* // *Public Management Review*. 2001. Vol. 3. P. 345–361.

Внедрение «системы заслуг» также тормозилось за счет превалирования неформальных связей при приеме на государственную службу.

Всемирный банк разработал программу для преодоления описанных выше противоречий. Так, все механизмы были распределены по трем блокам.

1. Внедрение оценки по результатам. Разработка целевых показателей деятельности государственной службы, которые связывались с государственными стратегическими приоритетами, краткосрочными целями и задачами.

2. Создание системы подотчетности государственных служащих.

3. Формирование мощного и сильно мотивированного корпуса государственных служащих, нацеленных на достижение высоких показателей эффективности и производительности⁴.

В целом можно обозначить ряд проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в ходе реформирования систем государственного управления в соответствии с концепцией NPM.

1. Кадровый потенциал и компетентность.

Одна из проблем в данном случае — отсутствие в государственном аппарате специалистов с соответствующей квалификацией, способных реализовать сложные административные реформы⁵.

2. Централизованное принятие решений.

Устойчивое положение политических элит в развивающихся странах, с одной стороны, препятствует процессу децентрализации и предоставления широких полномочий региональным властям. С другой стороны, в случае реализации одного из ключевых принципов New Public Management — децентрализации — существует риск сведения этих реформ к формальности⁶.

3. Рыночная инфраструктура.

Одним из препятствий реализации принципов NPM в развивающихся странах стала неразвитость рынков: отсутствие законодательства, защищающего права собственности, необходимой инфраструктуры для реализации рыночных реформ, а также благоприятного климата для иностранных инвестиций⁷.

4. Бюрократизм.

Большое количество бюрократических процедур тормозит внедрение системы оценки по результатам реализации контрактов. В развивающихся странах этот процесс сводится лишь к разработке формальных правил в силу существования мощной бюрократической системы, что затрудняет принятие и реализацию политических решений⁸.

5. Универсальность модели New Public Management.

Международные организации в лице Всемирного банка и Международного валютного фонда пытаются навязать универсальный характер административных реформ в соответствии с концепцией NPM. Однако если в одних странах NPM может дать обещанные преимущества (снижение бюрократических процедур, затрат на госаппарат и количества государственных служащих), то в других может привести даже к снижению

⁴ *World Development Report 1997. The State in a Changing World / Washington, DC: The World Bank, 1997.*

⁵ *Caiden G. E., Sundaram P. The Specificity of Public Service Reform // Public Administration and Development. 2004. № 24. P. 373–383; McCourt W. Moving the Public Management Debate Forward: A Contingency Approach. In: The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State / McCourt W., Minogue M. (eds). Northampton: Edward Elgar Publishing, 2001. P. 220–253; Polidano C. Why Civil Service Reforms Fail.*

⁶ *Polidano C. Why Civil Service Reforms Fail; Bale M., Dale T. Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries // World Bank Research Observer. 1998. Vol. 13. P. 103–121; Hughes O. E. Public Management and Administration. New York: Palgrave Macmillan, 2003.*

⁷ *Sarker A. E. New Public Management in Developing Countries: An Analysis of Success and Failure with Particular Reference to Singapore and Bangladesh // International Journal of Public Sector Management. 2006. № 19. P. 180–203; Hughes O. E. Public Management and Administration.*

⁸ *Hughes O. E. Public Management and Administration.*

производительности государственного аппарата, к большим издержкам на проведение реформы, повышению коррупции и даже к политической нестабильности⁹.

6. Пассивность гражданского общества.

В развивающихся странах гражданское общество не столь активно, как в развитых, поэтому в этих странах отсутствует потребность в проведении административных реформ. Во многих развивающихся странах общество не предъявляет претензий к качеству госуслуг, поэтому у налогоплательщиков нет уверенности в том, что изменение их качества стоит предпринятых усилий и ресурсов¹⁰.

Кроме того, один из пунктов концепции NPM — активное участие гражданского общества в процессе реализации административных реформ, а также включение в систему стратегического управления института публичных обсуждений. При низкой гражданской активности ставится под сомнение эффективность реформы госуправления в целом.

7. Коррупционированность чиновников.

Внедрение контрактной системы в развивающихся странах зачастую имеет лишь формальный характер в силу сращения бюрократического и политического аппарата. Независимо от внедрения контрактной системы высший менеджмент крупных предприятий предпочитает решать экономические проблемы политическим путем, лоббируя свои интересы в правительстве. Таким образом, конкурсы и аукционы на размещение госзаказа сводятся к формальности¹¹.

8. Некорректная приватизация.

Фактор коррупции также снижает эффективность приватизации госпредприятий, как еще одной важной составляющей реформ государственного управления. Проведение приватизации при отсутствии соответствующих правовых норм и четкой программы приводит к тому, что государственная собственность распродается по стоимости ниже рыночной и появляются монополии¹².

В целом реформы государственного управления в развивающихся странах оказались ограниченными в силу отсутствия традиционного для Запада четкого отграничения бюрократической системы от политического процесса, существования бюрократической вертикали и преобладания традиционной модели бюрократии, при которой решения принимаются «сверху вниз».

Отличия между административными реформами в развивающихся странах заключаются также в целеполагании. Так, правительства менее развитых стран (Бангладеш, Шри-Ланка, Камбоджа, Филиппины, Индонезия) проводили административные реформы в целях сокращения государственных расходов и аппарата в целом под влиянием экономического кризиса, тогда как более развитые страны (Тайвань, Сингапур) проводили реформы в целях снижения роли административного аппарата в экономическом процессе¹³.

Ряд развивающихся стран при реализации реформ государственного управления в соответствии с концепцией NPM также прибегали к пересмотру бюджетного процесса. Причем как административные реформы осуществлялись при прямой поддержке международных организаций, так и реализация бюджетной системы, ориентированной на результат, осуществлялась при поддержке региональных центров обучения в области

⁹ Turner M. *Choosing Items from the Menu: New Public Management in South East Asia* // *International Journal of Public Administration*. 2002. № 25. P. 1493–1512; Bowornwathana B. *Comparative Civil Service Reform: The United Kingdom, the United States of America, Japan and Thailand* / Chulalongkorn University Press. Bangkok, 1995.

¹⁰ Manning N. *The Legacy of the New Public Management in Developing Countries*.

¹¹ Schick A. *Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms* // *World Bank Research Observer*. 1998. Vol. 13. P. 123–131; Christensen T., Laegreid P. *New Public Management: The Effect of Contractualism and Devolution on Political Control* // *Public Management Review*. 2001. Vol. 3. P. 73–94.

¹² Hughes O. E. *Public Management and Administration*.

¹³ Cheung A., Lee J. C. Y. *Public Sector Reform in Hong Kong: Key Concepts, Progress-To-Date and Future Directions* / Chinese University Press. Hong Kong, 1995.

глобальной инициативы оценки и результатов (*Regional Centers for Learning on Evaluation and Results, CLEAR*)¹⁴.

Эксперты CLEAR указывают на сложность внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат, в развивающихся странах. Проблемы возникают на уровне расстановки приоритетов расходов и бюджетирования и определения направлений развития в соответствии с прогнозами. Многие развивающиеся страны не в состоянии подготовить качественные ежегодные прогнозы потребностей в финансировании по существующим услугам. Самая значительная проблема при составлении среднесрочных прогнозов заключалась в том, что ассигнования в ежегодном бюджете часто имели мало либо ничего общего со среднесрочными потолками расходов. Низкое качество предварительных оценок было, вероятно, наиболее серьезным препятствием при разработке эффективной системы среднесрочного бюджетирования в развивающихся странах¹⁵.

Поэтому эксперты CLEAR советуют развивающимся странам не сразу переходить на систему долгосрочного бюджетирования, ориентированного на результат, а сконцентрироваться на усовершенствовании существующей бюджетной системы, механизма сбора данных и на изменении подхода к прогнозированию на среднесрочную перспективу.

ОПЫТ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА

В рамках настоящей работы мы рассматриваем опыт реализации концепции NPM в следующих странах: Сингапур, Малайзия, Шри-Ланка и Бангладеш. Такой выбор был сделан не случайно. Эти страны представляют собой бывшие британские колонии, унаследовавшие административную систему колониальной модели. Однако двум странам удалось выстроить эффективную систему государственного управления — Сингапuru и Малайзии, а Бангладеш и Шри-Ланке — не удалось.

Сингапур и Малайзия относятся к новым индустриальным странам со статусом непрерывного экономического роста. С другой стороны, Шри-Ланка и Бангладеш имеют низкие темпы экономического роста и систему государственного управления, значительно отклоняющуюся от международных стандартов. Сходства и различия этих стран позволят продемонстрировать, какие механизмы NPM были внедрены в той или иной стране в зависимости от уровня экономического развития и страновых особенностей.

Специфика проведения реформ государственного управления в Сингапуре

Сингапур реализует ориентированную на экспорт промышленную политику, поэтому правовые и финансовые институты были подчинены цели привлечения иностранных инвестиций. Фактор роста сингапурской экономики — высокая развитость государственных предприятий. Сделав ставку на привлечение прямых иностранных инвестиций (ПИИ), Сингапур сумел интегрировать свою промышленную структуру в мировой рынок. Приток иностранных инвестиций стал не только стимулом экономического роста, но и спровоцировал административные реформы¹⁶.

Целью административных реформ было создание стабильной, эффективной системы государственного управления при отсутствии коррупции и с ориентированным на рынок административным аппаратом. Сингапур начал такие реформы еще в 1980-е гг.

В целом были внедрены два основных компонента бизнес-ориентированной государственной службы: децентрализация министерств, департаментов и агентств и превращение

¹⁴ Подробнее см.: <http://www.theclearinitiative.org/>.

¹⁵ Робинсон М. Бюджетирование, ориентированное на результат / CLEAR. 2001 (http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf).

¹⁶ Wornoff J. *Asia's 'Miracle' Economies* / New York: M. E. Sharpe, 1986.

их в автономные исполнительные агентства, наделенные более широкими полномочиями в части финансирования и принятия управленческих решений для разработки и выполнения программ, ориентированных на получение конкретного результата¹⁷. К примеру, система управления ведомствами была адаптирована к бюджетированию, ориентированному на результат, что обеспечило значительную гибкость для государственных служащих высшего звена в вопросах определения бюджетных оценок, основанных на целях и финальных результатах¹⁸.

Также в 90-е годы произошла децентрализация рекрутинговой системы. Если ранее вопрос комплектации корпуса государственных служащих решался централизованно, то впоследствии эти функции выполняли сами министерства, комитеты, ведомства, агентства, которые получили полномочия набирать в штат служащих низшего и среднего звена, привлекать представителей бизнеса для работы на государственной службе в соответствии с их квалификацией и способностями¹⁹. Также правительство Сингапура ввело срочные контракты наряду с бессрочными трудовыми соглашениями для служащих государственного сектора²⁰.

При реализации административных реформ сингапурское правительство сделало ставку на борьбу с коррупцией. Были разработаны жесткие антикоррупционные нормы, направленные на повышение дисциплины среди государственных служащих. Так, в целях борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти был создан независимый орган (расследования были инициированы даже против близких родственников первых лиц государства). В ходе кампании ряд министров и высших чиновников, замешанных в коррупции, были приговорены к различным срокам заключения; часть из них либо покончили жизнь самоубийством, либо бежали из страны. Кроме того, были упрощены процедуры обслуживания граждан и юридических лиц путем устранения двусмысленности в законах в результате издания ясных и простых норм и правил, вплоть до отмены разрешений и лицензирования.

Система высоких зарплат сингапурских чиновников (вознаграждение чиновников высшего ранга эквивалентно зарплате топ-менеджеров крупных компаний) также явилась превентивной мерой от коррупции. Комплекс мер позволил стать Сингапuru наименее коррумпированной страной в Азии и пятой в мире по значению индекса восприятия коррупции (*Corruption Perceptions Index 2013*)²¹.

Реформы государственного управления в Малайзии

Как и в Сингапуре, целями административных реформ в Малайзии выступали повышение уровня иностранных инвестиций и создание благоприятного делового климата.

Для повышения качества и эффективности предоставления государственных услуг во второй половине 1980-х годов было учреждено специальное подразделение, курирующее вопросы производительности государственных служащих и мониторинг качества предоставления государственных услуг. В целях сокращения затрат на государственные услуги часть неэффективных подразделений и ведомств были ликвидированы.

¹⁷ Haque M. S. *The Contextless Nature of Public Administration in Third World Countries* // *International Review of Administrative Sciences*. 1996. № 62 (3). P. 315–329.

¹⁸ Low L. *Reinventing the Singapore Developmental Corporate State / Working Paper Series*. 2000, July. Department of Business Policy, National University of Singapore; Tay J. *Public Service Reforms in Singapore*. New York: Management Development and Governance Division, UNDP, 1999.

¹⁹ Haque M. S. *The Contextless Nature of Public Administration in Third World Countries*; Tay J. *Public Service Reforms in Singapore*.

²⁰ Lee E. W., Haque M. S. *The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore* // *Governance*. 2006. № 19 (4). P. 605–626.

²¹ *Corruption Perceptions Index 2013 / Transparency International* (<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>).

Принципиальное значение в достижении цели устойчивого экономического развития Малайзии имело установление тесной кооперации между государственными агентствами и частным сектором.

В целях повышения эффективности и прозрачности государственных агентств и компаний правительство Малайзии внедрило ключевые показатели эффективности и производительности работы служащих и оценку по результатам. Введение стандартов эффективности и производительности государственных органов позволило сформировать партнерские отношения между властью и бизнесом²².

Реализуя административные реформы, Малайзия ориентировалась на опыт Японии при создании системы тесной кооперации частного сектора и государственного аппарата в части общей ответственности за проведение успешной модернизации социальных, экономических и административных реформ.

В 1982 г. правительство Малайзии анонсировало Малайзийскую концепцию взаимодействия бизнеса и государства, которая представляла собой новый подход к национальному развитию. Она стала практическим воплощением новой идеологии, которая предполагала кооперацию между государственным и частным секторами на основе общей национальной миссии.

В соответствии с этой концепцией был проведен ряд реформ:

- дерегуляция громоздкого бюрократического аппарата;
- институционализация механизма консультативного взаимодействия между частным и государственным секторами;
- установление партнерских отношений между бизнесом и государством в целях синхронизации усилий на пути достижения общих целей развития страны;
- приватизация.

В 1983 г. правительство Малайзии разработало программу приватизации, согласно которой было принято решение о снижении государственного присутствия в таких областях, как телекоммуникации, авиа- и железнодорожный транспорт, электроэнергетика, почтовые услуги. Инициативы по приватизации дополнялись либерализацией торговли и улучшением инвестиционного и делового климата²³.

Частью реформ государственного управления в Малайзии стала бюджетная реформа, которая в 1989 г. была модифицирована в соответствии с программно-плановым принципом. В результате все министерства, государственные ведомства и агентства обязывались согласовывать свои ежегодные программы развития с Министерством финансов и государственной казной. Расходы для каждого ведомства разбивались по видам их деятельности и разрешались после согласования с экспертом по бюджетному распределению. Такая система позволяла оптимизировать государственные расходы в зависимости от эффективности реализуемых программ²⁴. Система позволяла быстро оценить производительность каждого ведомства и оперативно скорректировать программу в зависимости от изменения конъюнктуры и появления новых вызовов.

В 1993 г. в целях повышения ответственности государственных служащих была принята «Гражданская хартия» (*Client`s Charter*), в соответствии с которой чиновники давали письменное обязательство выполнить те или иные государственные услуги для

²² Karim M. R. B. A. *Improving the Efficiency of the Public Sector: A Case-study of Malaysia / Twelfth Meeting of Experts on the United Nations Program in Public Administration and Finance*. New York: UN, 1995; Shafie H. B. *Malaysia's Experience in Implementing the New Performance Appraisal System // Public Administration & Development*. 1996. № 16 (4).

²³ Mazlan B. A. *Public Sector Governance and Administrative Reforms in Malaysia / UN Conference on Governance in Africa: Consolidating the Institutional Foundations*, Addis Ababa, Ethiopia. 2–6 March, 1998.

²⁴ Xavier J. A. *Managing for Accountability / Leadership and Change in an Electronic Age*. Karim M. R. A. (ed.). Kuala Lumpur: Pelanduk Publications, 1999.

граждан или частных компаний. Это было гарантией того, государственные агентства будут предоставлять услуги соответствующего качества по заявленным стандартам²⁵.

К 1994 г. была проведена масштабная оптимизация госаппарата, которая привела к сокращению более 9 тыс. госслужащих²⁶. Кроме того, был введен институт оплаты по результатам, а также аттестация государственных служащих, которая предполагала промежуточную отчетность в целях корректировки приоритетных направлений и целей.

Однако основными факторами сокращения численности персонала стали организационная реструктуризация и приватизация. Так, в результате последней в период с 1983 по 2012 г. от государственной службы были освобождены порядка 113 тысяч служащих. В период с 1992 по 1997 г. было реструктурировано около 570 государственных агентств со значительным сокращением должностей.

Реформы государственного управления в Шри-Ланке

Будучи британской колонией, Шри-Ланка унаследовала централизованную административную структуру, ориентированную в большей степени на процесс, чем на результат. В соответствии с бюрократическим подходом основным фактором продвижения по карьерной лестнице было четкое следование традициям управления, соблюдение жестких норм и стаж работы.

Столкнувшись в 1970-х годах с кризисом, обусловившим рост безработицы и бедности населения, правительство Шри-Ланки начало реформу государственной службы. Большинство реформ, которые были реализованы в годы политической и экономической нестабильности, касались децентрализации²⁷.

Так, формой деконцентрации принятия решений было учреждение в 1971 г. советов по вопросам развития регионов. Советы играли роль связующего звена между органами государственной власти и местного сообщества. В их функции входила разработка проектов и программ развития регионов. Фактически советы осуществляли горизонтальную координацию на низовом уровне. Однако эта инициатива не получила ожидаемого политического и экономического эффекта в силу столкновения интересов центрального правительства и местных элит. Также успешной ее реализации помешало отсутствие финансовых ресурсов и низкий уровень компетенции менеджеров²⁸.

В период с 1977 по 1994 г. правительство Шри-Ланки реализовало ряд экономических реформ в направлении развития малого и среднего бизнеса, либерализации торговли. В основу преобразований был взят опыт Сингапура. Кроме того, с подачи международных агентств — Всемирного банка и Азиатского банка развития — Шри-Ланка начала реализовывать ряд реформ в целях интеграции в мировой рынок:

- внедрение системы оценки по результатам;
- разделение политического и административного процессов;
- перераспределение ответственности между уровнями власти;
- подчинение работы ведомств стратегическим целям развития страны;
- повышение квалификации государственных служащих.

В 1980-х годах правительство Шри-Ланки стало проводить приватизацию, причем довольно агрессивно. В целом приватизация произвела ограниченный эффект — государственность продавалась по заниженным ценам, прежние рабочие госпредприятия

²⁵ Sarji A. *The Civil Service of Malaysia: Towards Efficiency and Effectiveness* / Government of Malaysia. Kuala Lumpur, 1996; Rahman A. *Public Service Innovations in Malaysia* / *Public Sector Innovations — The Asian Way* / Salleh S. H. (ed.). Asian and Pacific Development Centre. Kuala Lumpur, 1996.

²⁶ *Management Development and Governance Division / Civil Service Reform Paper*. United Nations, 2001.

²⁷ Slater R. *Approaches to Strengthening Local Government: Lessons from Sri Lanka* // *Public Administration and Development*. 1997. Vol. 17 (2).

²⁸ Richards P., Gooneratne W. *Basic Needs, Poverty, and Government Policies in Sri Lanka* / Geneva: ILO, 1980.

оказывались нетрудоустроенными, что привело к росту безработицы. Приватизация создала новые возможности для коррупции, а в начале 1980-х гг. страна пережила самый низкий уровень собираемости налогов за свою историю²⁹. Таким образом, приватизация в данном случае не стала предпосылкой для внедрения принципов NPM, а, наоборот, вскрыла противоречия системы государственного управления, заложенные в период колониализма.

Поскольку в основе реформ было внедрение системы оценки по результатам, с 1997 г. в Шри-Ланке ежегодной практикой стала аттестация старших гражданских служащих. Причем сами госслужащие были против новых механизмов оценки их деятельности. Срочные трудовые контракты были внедрены в урезанном виде. Деятельность старших госслужащих так и не удалось подчинить новым правилам, поэтому под влиянием профсоюзов срочные трудовые контракты распространялись лишь на вновь принятых государственных служащих, а также на опытных госслужащих в возрасте старше 60 лет.

Децентрализация также обернулась социальным коллапсом. Передача части полномочий регионам привела к тому, что региональные элиты стали стремиться играть доминирующую роль в ущерб развитию гражданского общества. В итоге децентрализация в целях усиления роли гражданского общества привела к полному его исключению из политической и экономической сфер.

Реформы государственного управления в Бангладеш

С 1980-х гг. Бангладеш начинает серию реформ по повышению открытости национальной экономики. Республика Бангладеш, как и Сингапур, поставила задачу по привлечению прямых иностранных инвестиций. Однако реализации этой цели в полном объеме помешало отсутствие инфраструктуры, квалифицированных кадров, а также наличие излишнего бюрократизма, что приводило к увеличению стоимости инвестиционных проектов.

Поэтому правительство Бангладеш стало реализовывать реформы государственного управления в целях повышения эффективности и продуктивности бюрократического аппарата³⁰. Эти реформы можно разделить на несколько этапов. В период с 1971 по 1975 г. были сделаны попытки построения централизованной административной структуры в целях единого национального управления и хозяйствования. Однако с 1976 по 1981 г. начался процесс денационализации государственного сектора. Уже в 1982 г. на рынке появились крупные компании с частным капиталом, которые внедряли новые системы менеджмента. Эти нововведения, как и в Шри-Ланке, столкнулись с противостоянием государственных служащих, которые опасались монополизации рынка со стороны частных компаний и потери контроля над рынком со стороны государства.

Препятствием для реализации концепции NPM стала и высокая политизация государственного аппарата. В Бангладеш государственным служащим запрещается принимать участие в политике. Однако это правило зачастую нарушается. Многие политические партии предпочитают добиваться политических решений, заручаясь поддержкой государственных служащих, что приводит к росту коррупции.

В целях борьбы с коррупцией в 2007 г. была предпринята попытка «зачистки» государственного аппарата. В итоге десятки старших государственных служащих были уволены, более 200 служащих среднего звена были переведены в разряд младших служащих без устойчивого круга обязанностей. Борьба с коррупцией сопровождалась конфискацией имущества коррумпированных чиновников.

²⁹ Samaratunge R., Bennington L. *New Public Management: Challenge for Sri Lanka* // *The Asian Journal of Public Administration*. 2002. № 24 (1). P. 87–109; Hulme D., Sanderatne N. *Public Accountability, Public Expenditure Management and Governance in Sri Lanka, 1948–1993 / Governance Series*. 1996. Colombo: IPS.

³⁰ Azmat F., Coghill K. *Good Governance and Market-based Reforms: A Study of Bangladesh* // *International Review of Administrative Sciences*. 2005. Vol. 71 (4). P. 625–38.

Попытка реализации NPM в Бангладеш не увенчалась успехом в силу наличия высокого уровня коррупции, политизированности государственного аппарата и дисфункционального характера демократии.

ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПОВ NPM В РОССИИ

Россия также не осталась в стороне от общемировой тенденции реформирования системы государственного управления в соответствии с концепцией NPM. Характерные черты этого процесса: внедрение системы оценки по результатам, децентрализация (передача части полномочий с федерального на региональный уровень), передача на аутсорсинг государственных услуг, изменение системы стратегического управления, оптимизация штата государственных служащих, борьба с коррупцией, повышение прозрачности принятия управленческих решений.

Однако реализация этих принципов в российских условиях не привела к ожидаемому уровню эффективности: коррупция остается на высоком уровне, система оценки по результатам не получила практического воплощения, децентрализация усугубила проблему дефицитности бюджетов регионов, гражданское общество по-прежнему остается отстраненным от процесса принятия политических решений. Таким образом, Россия сталкивается с теми же проблемами при реализации административных реформ, что и другие развивающиеся страны.

Так, реформа государственного управления не должна преследовать цель сокращения расходов и выстраивания системы контроля за государственными служащими. Особенно это видно на примере внедрения системы оценки по результатам, которая интерпретируется как способ повышения эффективности госслужащих, оптимизации расходов и сокращения штата³¹. На самом деле оценка по результатам должна привести к адаптации аппарата госслужащих к стратегическим целям социально-экономического развития страны и увеличению способности системы госуправления отвечать новым экономическим вызовам.

Оплату по результатам деятельности госслужащих следует рассматривать скорее не как механизм снижения расходов на содержание государственного аппарата, а как средство структурирования внутренних процессов: четкая постановка целей и задач перед отдельным госслужащим и ведомством в целом, улучшение взаимодействия между госслужащими, своевременная корректировка работы и т. д.

Как и в большинстве развивающихся стран, препятствием для внедрения принципов NPM в России стала также слабость институтов гражданского общества. Это обусловлено неразвитыми механизмами влияния общества на принятие политических решений и его отстранения от процесса разработки административных реформ. В то же время исключение общества из управленческих процессов ведет к отсутствию публичного запроса на реформирование системы государственного управления.

Отсутствие активности со стороны гражданского общества влияет на ход реформ в целом. С одной стороны, в соответствии с концепцией NPM принятие ключевых политических решений должно сопровождаться публичным обсуждением, в целях корректировки курса в зависимости от запросов общества. С другой — в результате уменьшения регулирующих функций государства часть полномочий в этой сфере должна перейти саморегулируемым организациям. Однако, как показывает опыт административных реформ

³¹ В середине 2014 г. Минфин обнародовал проект Основных направлений бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (http://cdnimg.rg.ru/pril/article/99/18/44/ONBP_2015-2017.pdf). Один из пунктов проекта (п. 6) посвящен оптимизации расходов на оплату труда государственных служащих. В соответствии с ним в целях оптимизации расходов на оплату труда государственных служащих вводится комплексная оценка труда, а также повышение эффективности работы за счет перераспределения полномочий и функций.

развивающихся стран, одной из основных причин их неэффективности стало именно отсутствие институтов гражданского общества. Этот фактор также является препятствием процесса децентрализации — одного из ключевых принципов NPM.

Одна из проблем децентрализации и передачи части полномочий по регулированию с федерального на региональный уровень заключается в том, что финансовые потребности субъектов по решению вопросов регионального значения не соответствуют источникам их доходов. Для преодоления противоречий, вызванных процессом децентрализации, ряд стран в середине 1990-х годов стали разрабатывать реформы стратегического управления государством.

Суть стратегического управления заключается в определении приоритетов и направлений развития страны на основе долгосрочных социально-экономических прогнозов. Фактически стратегическое планирование задает основные параметры развития страны. Внедрение стратегического управления направлено на эффективное использование ресурсов в целях развития. В этом смысле задачами правительства должны стать:

- принятие долгосрочных решений, определяющих развитие страны на длительный период;
- проведение мониторинга выполнения поставленных перед правительством долгосрочных задач;
- внедрение эффективных решений стратегических задач;
- осуществление посредничества между экономическими субъектами³².

Система стратегического управления играет ключевую роль в повышении эффективности работы государственных служащих, поскольку она решает задачу мотивации госслужащих к достижению поставленных целей, а также определяет уровень их ответственности. В свою очередь, упорядоченность процедур принятия решений, а также повышение их прозрачности позволит преодолеть проблему доверия бизнеса к государству как контрагенту в инициативах и проектах.

Более пристальный анализ основных принципов стратегического управления и способов их внедрения в систему государственной службы в России представляет предмет для дальнейших исследований.

Библиография

1. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (проект) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://cdnimg.rg.ru/pril/article/99/18/44/ONBP_2015-2017.pdf.
2. Гаман-Голутвина О. В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления: сравнительный анализ // Ежегодник РАПН. 2008.
3. Казакова М. В., Поспелова Е. А. Принципы реформ государственного управления в странах ОЭСР // Государственная служба. 2014. № 6.
4. Робинсон М. Бюджетирование, ориентированное на результат [Электронный ресурс] / CLEAR, 2001. Режим доступа: http://www.ecmf.kz/ru/lib/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf.
5. Azmat F, Coghill K. Good Governance and Market-based Reforms: A Study of Bangladesh // International Review of Administrative Sciences. 2005. Vol. 71 (4).
6. Bale M., Dale T. Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries // World Bank Res. Observer. 1998. № 13.
7. Bowornwathana B. Comparative Civil Service Reform: The United Kingdom, the United States of America, Japan and Thailand / Chulalongkorn University Press. Bangkok, 1995.
8. Bowornwathana B. Administrative Reform and Tidal Waves from Regime Shifts: Reverse Effects of Thaksin's Tsunami on Autonomization / Paper presented at the SCANCOR-SOG/IPSA Workshop on Autonomization of the State. April 1–2, 2005. Stanford University. Palo Alto, California.
9. Caiden G. E., Sundaram P. The Specificity of Public Service reform // Public Admin. Develop. 2004. № 24.
10. Cheung A., Lee J. C. Y. Public Sector Reform in Hong Kong: Key Concepts, Progress-To-Date and Future Directions / Chinese University Press. Hong Kong, 1995.

³² *The Executive Branch. Institutions of American Democracy / Edited by Aberbach J. D., Peterson M. A. N.Y.: Oxford University Press, 2005.*

11. Christensen T., Laegreid P. New Public Management: The Effect of Contractualism and Devolution on Political Control // *Public Manage. Rev.* 2001. Vol. 3.
12. Corruption Perceptions Index 2013 [Электронный ресурс] / Transparency International. Режим доступа: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.
13. Merilee S. Grindle. 'Ready or Not: The Developing World and Globalization' / Joseph S. N., John D. D. (eds) *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.
14. Haque M. S. The Contextless Nature of Public Administration in Third World Countries // *International Review of Administrative Sciences*. 1996. № 62 (3).
15. Haynes J. *Third World Politics*. Oxford: Blackwell, 1996.
16. Hughes O. E. *Public Management and Administration* / Palgrave Macmillan. New York, 2003.
17. Hulme D., Sanderatne N. Public Accountability, Public Expenditure Management and Governance in Sri Lanka, 1948–1993 / *Governance Series*, 1996. Colombo: IPS.
18. Jones D. S. Performance Measurement and Budgetary Reform in the Singapore Civil Service // *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 2001. № 13 (4).
19. Karim M. R. B. A. Improving the Efficiency of the Public Sector: A Case-study of Malaysia / Twelfth Meeting of Experts on the United Nations Program in Public Administration and Finance. N.Y.: UN, 1995.
20. Lee E. W., Haque S. The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore // *Governance*. 2006. № 19.
21. Low L. Reinventing the Singapore Developmental Corporate State. Working Paper Series, July. Singapore: Department of Business Policy / National University of Singapore, 2000.
22. Management Development and Governance Division / *Civil Service Reform Paper*. United Nations: N.Y., 2001.
23. Manning N. The Legacy of the New Public Management in Developing Countries // *Inter. Rev. Admin. Sci.* 2001. № 67.
24. Mazlan B. A. Public Sector Governance and Administrative Reforms in Malaysia / Paper Presented at the UN Conference on Governance in Africa: Consolidating the Institutional Foundations, Addis Ababa, Ethiopia. 2–6 March, 1998.
25. McCourt W. Moving the Public Management Debate Forward: A Contingency Approach. In: *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, McCourt W., Minogue M. (eds). Edward Elgar Publishing, Northampton, MA. 2001.
26. Minogue M. The Internationalization of New Public Management. In: *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. McCourt W., Minogue M. (eds). Edward Elgar Publishing, Northampton, MA. 2001.
27. Monteiro J. O. Institutional and Organizational Restructuring of the Civil Service in Developing Countries / Paper Presented at Capacity Development Workshops on Citizens, Businesses, and Governments, Marrakesh, Morocco. December 10–11, 2002.
28. Polidano C. Why Civil Service Reforms Fail // *Public Manage. Rev.* 2001. № 3.
29. Rahman A. Public Service Innovations in Malaysia / *Public Sector Innovations – The Asian Way*. Salleh S. H. (ed.). Asian and Pacific Development Centre. Kuala Lumpur, 1996.
30. Richards P., Guneratne W. Basic Needs, Poverty, and Government Policies in Sri Lanka. Geneva: ILO, 1980.
31. Ryan R. W. Bureaucrats, Politics and Development Strategies // *International Journal of Public Administration*. 1987. № 10.
32. Samaratunge R., Bennington L. New Public Management: Challenge for Sri Lanka // *The Asian Journal of Public Administration*. 2002. № 24.
33. Sarji A. *The Civil Service of Malaysia: Towards Efficiency and Effectiveness* / Government of Malaysia. Kuala Lumpur, 1996.
34. Sarker A. E. New Public Management in Developing Countries: An Analysis of Success and Failure with Particular Reference to Singapore and Bangladesh // *Inter. J. Public Sector Manage.* 2006. № 19.
35. Schick A. Why Most Developing Countries Should not try New Zealand's Reforms // *World Bank Res. Obs.* 1998. № 13.
36. Shafie H. B. Malaysia's Experience in Implementing the New Performance Appraisal System // *Public Administration & Development*. 1996. № 16.
37. Slater R. Approaches to Strengthening Local Government: Lessons from Sri Lanka // *Public Administration and Development*. 1997. Vol. 17 (2).
38. Tay J. *Public Service Reforms in Singapore*. N.Y.: Management Development and Governance Division, 1999. UNDP.
39. Aberbach J. D., Peterson M. A. *The Executive Branch. Institutions of American Democracy*. N.Y.: Oxford University Press, 2005.
40. Turner M. Choosing Items from the Menu: New Public Management in South East Asia // *Int. J. Public Admin.* 2002. № 25.
41. Trends and Challenges in Public Administration Reform in the Asia Pacific; Sub-Regional Resource Facility for the Pacific, Northeast, and Southeast Asia / UNDP: Bangkok, 2004.
42. *World Development Report 1997. The State in a Changing World* / Washington, DC: The World Bank, 1997.
43. Wornoff J. Asia's 'Miracle' Economies. N.Y.: M.E. Sharpe, 1986.
44. Xavier J. A. *Managing for Accountability / Leadership and Change in an Electronic Age*. Karim M. R. A. (ed.). Kuala Lumpur: Pelanduk Publications, 1999.

А. З. Фаррахов, В. В. Омеляновский, Н. Н. Сисигина
Проблемы формирования модели финансового обеспечения национальной системы здравоохранения

Несмотря на улучшение основных показателей здоровья населения, достигнутое в последние годы, эффективность российской системы здравоохранения остается низкой. В значительной степени эта проблема связана со структурными недостатками модели финансового обеспечения системы здравоохранения, в первую очередь с сохранением многоканального финансирования. В статье рассмотрены основные проблемы экономической эффективности системы здравоохранения, вызванные сохранением элементов бюджетного финансирования, а также возможные механизмы разрешения данных проблем.

Ключевые слова: финансирование здравоохранения, механизмы оплаты медицинской помощи, обязательное медицинское страхование, одноканальное финансирование, Программа государственных гарантий, эффективность системы здравоохранения

A. Farrahov, V. Omelyanovsky, N. Sisigina
Problems in the Formation of Financial Model of National Healthcare System

Despite the improvement of public health status in recent years, Russian healthcare system efficiency remains low. This problem is significantly associated with structural defects of healthcare financial model, primarily with conservation of multi-channel financing. The article focuses on main problems of economic efficiency of healthcare system, caused by conservation of public funding elements, as well as possible solution methods.

Key words: healthcare financing, healthcare payment mechanisms, compulsory health insurance, single-channel financing, Program on State Guarantees, efficiency of healthcare system

О. С. Сухарев
Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики

Эффективность бюджетных расходов может быть обеспечена только при реализации направлений экономического развития, нуждающихся в бюджетных ассигнованиях. Чтобы обеспечить эту эффективность, необходимо использовать системный подход как к оценке параметров эффективности, так и к согласованию приоритетных направлений развития и изменению бюджетных назначений. В статье сформирован и показан системный подход к анализу бюджетной системы и управлению расходами, определены основные принципы и критерии бюджетной эффективности. Автор развивает структурный подход к сопоставлению различных бюджетов, который применим для оценки общей эффективности бюджета и планирования изменений в структуре бюджетных расходов.

Ключевые слова: бюджет, расходы, принципы управления бюджетом, эффективность, структура расходов, государственный финансовый контроль

O. Sukharev
Budgetary Costs, Efficiency and Priorities of Economic Development

The effectiveness of budget spending can only be achieved as they are related to the implementation of economic development areas in need of budget allocations. In order to

ensure this effectiveness, it is necessary to use a systematic approach to the evaluation parameters as efficiency and coordination development priorities and budget allocations change. The article describes a systematic approach to the analysis of the budget system and cost management, the basic principles and criteria of the budget efficiency. The author develops a structured approach to the comparison of different budgets, which can be applied to assess the general budget and planning changes in the structure of budget expenditures.

Key words: budget, spending, budget management principles, efficiency, structure of expenditures, state financial control

О. В. Богачева, Д. Г. Бычков

Целевые поступления бюджета в хозяйственной деятельности государства: зарубежная практика

Зарубежная практика установления целевых поступлений в бюджет показывает, что их формирование нередко связано с хозяйственной деятельностью государства, ориентированной на рынок или осуществляемой совместно с бизнесом. Целевые поступления в бюджет как инструмент такого участия государства, с одной стороны, имеют свои преимущества для самих проектов и программ, однако с другой — несут определенные риски и ограничения для управления государственными финансами. В статье рассматривается, как и в каких случаях в практике управления государственными финансами стран ОЭСР эти поступления применяются, а также в чем специфика источников их формирования и направлений расходования. Авторы определяют условия, при которых использование целевых поступлений в бюджет в хозяйственной деятельности российского государства может проявлять свои преимущества.

Ключевые слова: целевые поступления в бюджет, дорожный фонд, экологический фонд, государственный инвестиционный проект, государственное долговое финансирование капиталовложений

O. Bogatcheva, D. Bychkov

Earmarked Budget Revenues and Government Business-Type Operations in the Practices of OECD Countries

In the practices of OECD countries earmarked budget revenues are often associated with government business activities, that are market oriented or involve a public-private partnership. On one hand, earmarked budget revenues, as an instrument of government involvement, create advantages for the projects and/or programs in question. On the other hand, they create certain risks and impose restraints on public finance management. The paper discusses when and how earmarked revenues are used by OECD countries, and the nature of sources and uses of such revenues. The authors identify the conditions, under which the use of earmarked budgetary proceeds in business-type activities of the Russian Government can reveal its advantages.

Key words: earmarked budget revenues, highway fund, ecological fund, public investment project, public debt financing of capital investments

О. К. Ястребова

Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования

Статья написана на актуальную тему определения нормативных затрат на финансирование высшего образования. Система высшего образования и Минобрнауки России —

лидеры перехода на новые механизмы финансового обеспечения государственного задания на оказание государственных образовательных услуг. Новации в финансировании сферы высшего образования затрагивают интересы значительной части населения, а также науки и бизнеса и всегда вызывают большой политический резонанс. В связи с этим особый интерес вызывает описанная в статье эволюция методов расчета нормативных затрат учреждений высшего образования. Статья будет полезна для понимания методологии расчета и правил формирования нормативов затрат вузов, а также преимуществ используемой системы расчета.

Ключевые слова: высшее образование, государственные услуги, нормативно-подушевое финансирование, стоимостные группы специальностей, корректирующие коэффициенты

O. Yastrebova

The Development of the Unit Cost Funding of Higher Education

The article considers the current issue of the unit cost funding of Higher Education. The Higher Education System and The Ministry for Education and Science of the Russian Federation are the leading institutions in adjusting the new mechanisms of funding of government contract for providing education services. Innovations in the Higher Education funding affect a great part of the population, but also science and business, and always cause significant political response. Thus, a particular interest of the article lies in the evolution of the methods for calculation of unit costs in the Higher Education institutions.

The article helps to understand the methodology of unit costs formation and computation, and also the benefits of the chosen computation system.

Key words: higher education, public services, per capita funding, subject cost group, weight coefficient

T. В. Тищенко

Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры

В настоящей статье представлены результаты исследования, цель которого — выявление особенностей планирования долгосрочных целевых программ в США и Канаде. Несмотря на то что обе страны связаны геополитически и имеют федеративное устройство, выявлены существенные различия в полномочиях органов власти и моделях планирования. Анализ лучших международных практик долгосрочного планирования позволит сформировать новые подходы к управлению бюджетной системой Российской Федерации.

Ключевые слова: государственные финансы, стратегическое планирование, долгосрочные целевые программы, США, Канада, бюджет

T. Tischenko

Long-term Target Programs in the USA and Canada: Planning Models and Features of the Structure

This article studies the key features of long-term target program's management in the USA and Canada. Regardless of the fact that both countries have federal form of government, there are significant differences in the power distribution among responsible authorities and in the models of strategic planning. Revelations of the best practices of long-term planning allows creating new approaches to the budgetary system's management in the Russian Federation.

Key words: public finances, strategic planning, long-term target programs, the USA, Canada, state budget

А. А. Мальцева

Управление интеллектуальным капиталом технопарковой структуры как фактор эффективного менеджмента

Автор рассматривает актуальную проблему поиска инструментов эффективного функционирования объектов инновационной инфраструктуры как субъекта микроэкономики. Недостаточная результативность классических подходов обуславливает перевод системы управления в плоскость интеллектуального капитала. В работе обоснована роль интеллектуального капитала и его отдельных структурных элементов в технопарковой структуре выделены ключевые источники их формирования. Заложенные теоретические основы выступают базисом для развития исследований, направленных на приложение теории интеллектуального капитала к принципиально новому предмету исследований — технопарковым структурам.

Ключевые слова: технопарковая структура, интеллектуальный капитал, человеческий капитал, репутационный капитал, управляющая компания, инновационная компания, резидент

A. Maltseva

Administration of Technology Park Structures' Intellectual Capital as a Factor of Effective Management

The author investigates the urgent problem of finding tools and techniques of effective functioning of innovation infrastructure facilities as the subject of microeconomics. Lack of effectiveness of the classical approaches causes change-over management system in the plane of intellectual capital. The role of intellectual capital and its individual structural elements in the structure of technology park is proved in the paper; the key sources of this elements are highlighted. The established theoretical foundations are the basis for the development of research focused on the application of the theory of intellectual capital to an entirely new subject of research - technology park structures.

Key words: technology park structure, intellectual capital, human capital, reputation capital, management company, innovative company, resident

А. В. Навой

Создание институциональных предпосылок для обеспечения финансовой стабильности и национальной безопасности России

В статье рассматриваются основные меры по перестройке финансовой системы для нейтрализации внешних вызовов российской экономике. Предлагаются три главных направления: модификация структуры международных расчетов от свободно конвертируемых валют к более широкому использованию российского рубля и валют развивающихся стран, прежде всего азиатских; пересмотр подходов к управлению международными резервами за счет повышения роли монетарного золота; развитие коллективных институтов противодействия кризисным явлениям на уровне ЕАЭС.

Ключевые слова: глобальные вызовы, международные расчеты, свободно конвертируемые валюты, международные резервы, золотой запас, интеграционные объединения, антикризисные фонды, БРИКС, обменный курс

A. Navoy

Towards Creation of the Preconditions for the Financial Stability and National Security of the Russian Federation in Long-run

The article reviews the key measures in financial sphere for neutralizing of the external challenges for the Russian economy. There are three main directions considered: modification

of the structure of the international settlements toward substitution of the freely used currencies with rubles and Asian countries currencies; reorganization of reserve management procedures toward enforcement of the role of gold; developing of the collective forms of the crises prevention in the Eurasian Economic Union.

Key words: global challenges, international settlements, freely used currencies, international reserves, gold, integration units, crisis funds, the BRICS, exchange rate

Е. М. Гутцайт

Рынок аудиторских услуг как частный случай отраслевого рынка

В статье рассматривается аудит как инфраструктурная отрасль экономики и классификация рынка аудиторских услуг по многим основаниям: по характеру конкуренции на нем, по асимметрии информации, по наличию или отсутствию внешних эффектов, по простоте входа на рынок, по доле рынка у крупных производителей, по участию государства в регулировании рынка и т. д. Исследуется эластичность спроса и предложения на рынке аудиторских услуг и в различных его секторах.

Ключевые слова: аудит, аудиторская организация, классификация рынков, кривые спроса и предложения, отраслевой рынок, рынок аудиторских услуг

E. Gutzait

The Market of Audit Services as a Special Case of the Industrial Market

This article discusses the audit as an infrastructure sector of the economy and classification of audit services market for many reasons: the nature of inner competition, according to the asymmetric information, the presence or absence of external effects, the ease of market entry, market share among the major manufacturers, state participation in the regulation market, etc. The author investigates the elasticity of demand and supply on the market of audit services in various sectors.

Key words: audit, audit organization, classification of markets, the curves of supply and demand, industry market, the market of audit services

К. В. Швандар, А. А. Анисимова

Зарубежный опыт развития системы безналичных платежей: практика и результаты

В статье рассматриваются основные причины и результаты установления предельных сумм расчетов наличными денежными средствами между физическими лицами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами в различных странах. Особое внимание уделено воздействию таких ограничений на стимулирование развития безналичных платежей в экономике, сокращение теневой экономики и повышение доходов бюджета страны. Сделаны выводы о позитивном воздействии введения ограничений на развитие отечественной системы безналичных платежей.

Ключевые слова: безналичные расчеты, бюджет, ограничение наличных платежей, теневая экономика, контроль за соблюдением порядка расчетов, налоговые поступления

K. Shvandar, A. Anisimova

Foreign Experience of Development of Cashless Payment System: Practice and Results

The main causes and effects of establishing the maximum amount of cash settlements between individuals, individual entrepreneurs and legal entities in different countries are discussed in the article. Main attention is paid to the impact of such restrictions for the

promotion non-cash payments in the economy, the reduction of the share of shadow economy and impact on increasing of the fiscal income of the budget. The author draws a conclusion about the positive impact of restrictions on the development of the cashless payments national system.

Key words: non-cash payments, budget, cash settlements, the shadow economy, control over cash payments, fiscal revenues

Е. А. Поспелова, М. В. Казакова

Препятствия для внедрения принципов New Public Management в государственных системах развивающихся стран

В данной статье изучается опыт реализации принципов концепции New Public Management в развивающихся странах на примере ряда стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Показано, что необходимость полного копирования принципов данной концепции в развивающихся странах вызывает сомнения ввиду более низкого уровня развития институтов, гражданского общества и экономики этих стран. Отдельное внимание в работе уделено нескольким странам, в числе которых Сингапур, Малайзия, Шри-Ланка и Бангладеш. Авторы подчеркивают, что наряду с корректировкой принципов New Public Management в России следует прежде всего повысить качество институционального климата и усилить активность гражданского общества. Представляется, что проведенное исследование будет иметь практическую значимость с точки зрения построения эффективной системы государственной службы в России.

Ключевые слова: New Public Management, административная реформа, государственное управление, государственные услуги, бюрократия, коррупция

E. Pospelova, M. Kazakova

Barriers to Implementing New Public Management Principles in Public Systems of Developing Countries

In this paper we study the experience of implementing principles of New Public Management concept in developing Asia-Pacific Region countries. We have shown that the need for a full copy of the principles of this concept in developing countries is in doubt due to the lower level of institutions, civil society and the economy of these countries. Special attention is paid to several countries, including Singapore, Malaysia, Sri Lanka and Bangladesh. The authors conclude their analysis saying, that the adjustment of New Public Management principles in Russia should be preceded by the improvement of institutional climate and enhanced activity of civil society. Thus, it appears that this research will have practical significance in terms of building efficient system of public service in Russia.

Key words: New Public Management, administrative reform, public management, public services, bureaucracy, corruption

АВТОРЫ/AUTHORS



Анисимова Анастасия Александровна, мл. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института

Anastasiya A. Anisimova, Junior Researcher of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute
(e-mail: Anisimova@nifi.ru)



Богачева Ольга Викторовна, к. э. н., руководитель Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института

Olga V. Bogacheva, PhD (Economics), Head of the Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: bogacheva@nifi.ru)



Бычков Дмитрий Геннадьевич, к. соц. н., вед. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института

Dmitry G. Bychkov, PhD (Sociology), Leading Researcher of the Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: bychkov@nifi.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)



Казакова Мария Владимировна, к. э. н., зав. лабораторией исследований проблем экономического роста ИПЭИ РАНХиГС, зам. зав. международной лабораторией изучения бюджетной устойчивости Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара

Maria V. Kazakova, PhD (Economics), Head of Department for Economic Growth Studies, Institute for Applied Economic Studies, RANEPА; Deputy Head of International Department for Fiscal Sustainability Studies, Gaidar Institute for Economic Policy
(e-mail: kazakova@ranepa.ru)



Мальцева Анна Андреевна, к. э. н., доцент, директор Научно-методического центра по инновационной деятельности высшей школы им. Е. А. Лурье Тверского государственного университета

Anna A. Maltseva, PhD (Economics), Associate Professor, Director Lurye Scientific and Methodological Center for Higher Education Innovation Activities (Tver InnoCenter) of Tver State University
(e-mail: 80179@list.ru)



Навой Антон Викентьевич, д. э. н., проф. кафедры «Мировые финансы» Финансового университета при Правительстве РФ

Anton V. Navoy, Doctor of Economics, Professor of the World Finance Chair, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: ant.navoy@yandex.ru)



Омельяновский Виталий Владимирович, д. м. н., проф., директор Центра оценки технологий в здравоохранении ИПЭИ РАНХиГС, руководитель Центра финансов здравоохранения Научно-исследовательского финансового института

Vitaly V. Omelyanovsky, Doctor of Medicine, Professor, Director of the Health Technology Assessment Center of the Applied Economic Research Institute, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Head of the Public Health Finance Center, Financial Research Institute
(e-mail: vvo@hta-rus.ru)



Поспелова Екатерина Андреевна, к. полит. н., ст. науч. сотр. Института экономической политики имени Е. Т. Гайдара

Ekaterina A. Pospelova, PhD (Polit.), Senior Researcher, Gaidar Institute for Economic Policy
(e-mail: pospelova@iep.ru)



Сисигина Наталья Николаевна, науч. сотр. Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС

Natalya N. Sisigina, Researcher of the Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: sisiginann@mail.ru)



Сухарев Олег Сергеевич, д. э. н., проф., зав. сектором институционального анализа экономической динамики Института экономики РАН
Oleg S. Sukharev, Doctor of Economics, Professor, Head of the Sector of Institutional Analysis of Economic Dynamics, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences
(e-mail: o_sukharev@list.ru)



Тищенко Татьяна Владимировна, к. э. н., ст. науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС
Tatyana V. Tischenko, PhD (Economics), Senior Researcher, Laboratory for Research of the Budgetary Policy, Institute of Applied Economic Researches, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: tatyana-kat@yandex.ru)



Фаррахов Айрат Закиевич, к. м. н., заместитель Министра финансов Российской Федерации
Ayrat Z. Farrahov, PhD (Medicine), Deputy Finance Minister of Russian Federation
(e-mail: ayrat.farrahov@minfin.ru)



Швандар Кристина Владимировна, д. э. н., руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института
Kristina V. Shvandar, Doctor of Economics, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute
(e-mail: Shvandar@nifi.ru)



Ястребова Ольга Константиновна, к. э. н., генеральный директор ООО «Экорис-НЭИ»
Olga K. Yastrebova, PhD (Economics), Director General of Ecorys-NEI LLC
(e-mail: oy@ecorys.ru)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

Богачева О. В., руководитель Центра бюджетной политики НИФИ, кандидат экономических наук

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

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

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

Зембатов М. Р., ведущий научный сотрудник Центра финансов государственных и муниципальных учреждений НИФИ, кандидат экономических наук

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

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

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

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

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

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

Хабаев С. Г., руководитель Центра финансов государственных и муниципальных учреждений НИФИ, доктор экономических наук

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

Швандар К. В., руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ, доктор экономических наук

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

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

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

EDITORIAL BOARD

V. Nazarov, Editor in Chief

Director, Financial Research Institute, PhD (Economics)

O. Bogacheva, Head of the Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute, PhD (Economics)

I. Varjas, Head of the Analytical Center of Financial Investigations, Financial Research Institute, Professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics

E. Gurvich, Head of Economic Expert Group, Member of Economic Board at the President of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Public Board at the Ministry of Finance of the Russian Federation, Head of the Center of the Budgetary Analysis and Forecasting, Financial Research Institute, PhD (Physics and Mathematics)

E. Gutzait, Leading Researcher of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

M. Zembatov, Leading Researcher of the Center for State and Municipal Institutions' Finance, Financial Research Institute, PhD (Economics)

L. Kabir, Chief Research Associate of the Center of Budgetary Policy in Economy Branches, Financial Research Institute, Doctor of Economics

A. Maryasin, Head of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

V. Omelyanovskiy, Director of the Health Technology Assessment Center of the Applied Economic Research Institute, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Head of the Public Health Finance Center, Financial Research Institute, Doctor of Medicine, Professor

M. Pinskaya, Director of the Tax and Tax Law Institute, Financial University under the Government of the Russian Federation, Head of the Tax Policy Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

I. Rycova, Deputy Editor in Chief, Head of the Sectoral Economy Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

V. Trubin, Head of the Social Sphere Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

S. Khabaev, Head of the Center for State and Municipal Institutions' Finance, Financial Research Institute, Doctor of Economics

G. Shakhova, Chief Researcher Associate of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

K. Shvandar, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

I. Yakovlev, Senior Deputy Director, Head of the International Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

T. Zakharova, Senior Editor of the Journal, Editor of Publishing Department, Financial Research Institute

G. Ageev, Chief of Publishing Department, Financial Research Institute

ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ!

Тексты всех статей журнала представлены в открытом доступе
на сайтах **www.nifi.ru** и **www.elibrary.ru**

Оформить подписку на издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» можно в отделениях почтовой связи по Объединенному каталогу «Пресса России» (подписной индекс 42068).

Любой номер журнала первого полугодия 2015 г. можно заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org, телефон для справок (499)152-04-90.

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров
Зам. главного редактора И. Н. Рыкова
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор И. П. Белова
Дизайн и верстка А. С. Лухин

Адрес редакции:

127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2
Тел. (495) 699-76-83
Веб-сайт: www.nifi.ru
e-mail: finjournal@gmail.com

Подписано в печать 20.02.2015 г. Свободная цена. Тираж 700 экз.

Заказ № 1231. Отпечатано в ООО «Гильдия мастеров».
445030, Самарская обл., г. Тольятти, ул. Дзержинского, 16а.
Тел. 8(8482) 411-096, e-mail: 411096@mail.ru