Научно-исследовательский финансовый институт

# Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

№ 3 (21)
июль-сентябрь
2014

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

**Редакционная коллегия**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ISSN 2075-1990

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

**Учредитель и издатель**

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт»

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

Издание зарегистрировано в Российском индексе научного цитирования (РИНЦ).

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

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

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

© Научно-исследовательский финансовый институт, 2014

# Содержание


## *Актуальная тема. Региональные бюджеты*

*А. Н. Дерюгин, В. С. Назаров, А. А. Мамедов*
Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения ..... 5

## *Научная жизнь. Анализ расходов на здравоохранение*

*Круглый стол*
«Объем, структура и эффективность расходов на здравоохранение в России и странах ОЭСР: потенциал, проблемы и перспективы сравнительного анализа» .... 20

*В. В. Омельяновский, Л. В. Максимова, А. П. Татаринов*
Зарубежный опыт: модели финансирования и организации систем здравоохранения ..... 22

*В. Ю. Кулькова*
Государственные расходы на здравоохранение в ОЭСР и России: потенциал и методика сравнительного анализа ..... 35

*Т. В. Чубарова*
Расходы на лекарственное обеспечение в странах ОЭСР: современное состояние и тенденции ..... 47

*О. А. Зарубина*
Анализ структуры расходов на здравоохранение в ОЭСР и России: качественное сравнение и фактографическое описание ..... 59

*Н. С. Милоголов*
Налоговые льготы, связанные с образованием и здравоохранением, в странах ОЭСР и в России ..... 68

## *Государственные программы*

*И. Н. Рыкова, Д. В. Кораблев*
Приоритизация государственной политики развития Дальнего Востока ..... 76

## *Исследования. Налоговая политика*

*Н. И. Малис*
Налоговая политика на среднесрочный период: оптимизация льгот и стимулирование инвестиций ..... 89

*Д. И. Бабанский*
Диверсификация фискальной политики как инструмент стимулирования промышленного развития ..... 96

*О. В. Медведева*
Особенности обложения НДС операций с драгоценными металлами в Российской Федерации ..... 104

*О. П. Дорошина*
Мониторинг государственной поддержки СО НКО в режиме налоговой филантропии (опыт Республики Татарстан) ..... 111

***Методология. Долгосрочное прогнозирование***

*Г. Я. Шахова, П. Л. Маненок*
Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных ведомствах США ..... 121

***Дискуссии. Межбюджетные отношения***

*С. Л. Донская*
Ограничения и возможности бюджетной политики: взгляд из региона ..... 134

***Аналитика. Страхование***

*А. А. Цыганов, Д. В. Брызгалов*
Новые формы конкуренции на страховом рынке России ..... 141

*Ю. А. Сплетухов*
Страхование экспортных кредитов: зарубежный опыт ..... 150

***Международные финансы***

*Р. С. Губанов*
Финансовый рынок Единого экономического пространства: проблемы и риски ..... 161

*С. И. Никулина*
Опыт привлечения иностранных инвестиций в КНР ..... 167

***Аннотации/Abstracts*** ..... 176

***Авторы/Authors*** ..... 184

***Редакционная коллегия/Editorial Board*** ..... 189

УДК 336.025; 336.143

***Ключевые слова**:*
*бюджетные доходы,*
*бюджетные расходы,*
*бюджетный дефицит,*
*государственный*
*и муниципальный долг,*
*межбюджетные трансферты,*
*сбалансированность бюджета*

***А. Н. Дерюгин**,*
*директор Центра исследований региональных реформ РАНХиГС*
*(**e-mail: deryugin@ranepa.ru**)*
***В. С. Назаров**, к. э. н.,*
*директор Научно-исследовательского финансового института,*
*заместитель директора Института социального анализа*
*и прогнозирования РАНХиГС*
*(**e-mail: nazarov@nifi.ru**)*
***А. А. Мамедов**, ст. науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики*
*Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара,*
*ст. науч. сотр. Центра исследований региональных реформ РАНХиГС*
*(**e-mail: mamedov@iep.ru**)*

# Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения

***В течение четырех последних лет объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, выраженный в процентах ВВП, демонстрировал четко выраженную понижательную тенденцию и в 2013 г. достиг исторического минимума в 12,2 % ВВП. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не имеют существенных финансовых резервов, а их способность осуществлять заимствования ограничена либо законодательно (в части, не связанной с предоставлением бюджетных кредитов из федерального бюджета), либо возможностями федерального бюджета (по предоставлению бюджетных кредитов). В связи с этим падение доходов сопровождалось падением расходов, которые в 2013 г. также достигли исторически минимального значения в 13,2 % ВВП.***

Бюджетный дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 1,0 % ВВП, что превышает уровень кризисного 2009 г. и является максимальным с 1998 г. Данный показатель близок к максимально возможному уровню дефицита, который при существующем уровне налоговых и неналоговых доходов консолидированных региональных бюджетов и существующих законодательных

ограничениях может покрываться за счет заимствований — 1,38 % ВВП. Выше этого уровня дефицит законодательно разрешен только за счет продажи акций и иных форм участия в капитале, а также сокращения остатков на счетах, что технически возможно только в краткосрочной перспективе.

## ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Таблица 1*

**Параметры федерального и региональных бюджетов, % ВВП**

| Период | Федеральный бюджет | | | Консолидированные бюджеты субъектов РФ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Доходы | Расходы | Профицит (+) / дефицит (−) | Доходы | Расходы | Профицит (+) / дефицит (−) |
| 1995 | 15,9 | 21,3 | −5,4 | 16,5 | 16,9 | −0,4 |
| 1996 | 13,9 | 22,0 | −8,1 | 16,1 | 17,1 | −1,0 |
| 1997 | 13,8 | 20,5 | −6,7 | 17,7 | 19,1 | −1,4 |
| 1998 | 11,5 | 15,4 | −3,9 | 15,1 | 15,5 | −0,4 |
| 1999 | 12,7 | 13,8 | −1,1 | 13,4 | 13,5 | 0,0 |
| 2000 | 15,5 | 14,1 | 1,4 | 14,1 | 13,7 | 0,5 |
| 2001 | 17,8 | 14,8 | 3,0 | 14,5 | 14,5 | 0,0 |
| 2002 | 20,3 | 18,9 | 1,4 | 15,1 | 15,5 | −0,4 |
| 2003 | 19,6 | 17,9 | 1,7 | 14,6 | 15,0 | −0,4 |
| 2004 | 20,1 | 15,9 | 4,3 | 14,1 | 13,9 | 0,2 |
| 2005 | 23,7 | 16,3 | 7,5 | 13,9 | 13,6 | 0,3 |
| 2006 | 23,3 | 15,9 | 7,4 | 14,1 | 13,6 | 0,5 |
| 2007 | 23,4 | 18,0 | 5,4 | 14,5 | 14,4 | 0,1 |
| 2008 | 22,5 | 18,3 | 4,1 | 15,0 | 15,1 | −0,1 |
| 2009 | 18,9 | 24,9 | −6,0 | 15,3 | 16,1 | −0,8 |
| 2010 | 17,9 | 21,8 | −3,9 | 14,1 | 14,3 | −0,2 |
| 2011 | 20,3 | 19,5 | 0,8 | 13,7 | 13,7 | −0,1 |
| 2012 | 20,7 | 20,7 | −0,1 | 13,0 | 13,4 | −0,4 |
| 2013 | 19,5 | 20,0 | −0,5 | 12,2 | 13,2 | −1,0 |

*Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства и Росстата.*

**Падение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на протяжении последних двух лет было достаточно резким.** Если в 2010 и 2011 гг. последовательное падение доходов на 1,15 % и 0,46 % ВВП соответственно можно было объяснить постепенным сокращением расходов на осуществление антикризисных мер и восстановление экономики, то падение доходов в последующие два года, соответственно, на 0,70 % и 0,73 % ВВП серьезно повлияло на сбалансированность региональных бюджетов.

**Расходные обязательства региональных и местных бюджетов, напротив, выросли** из-за необходимости реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

В результате по итогам 2013 г. в 77 субъектах Российской Федерации консолидированный бюджет был дефицитным и лишь в шести — профицитным. Это даже хуже, чем в кризисном 2009 г., когда соответствующее соотношение было 62 на 21 (табл. 2).

*Таблица 2*

**Количество субъектов РФ, исполнивших консолидированный бюджет с профицитом/дефицитом в 2008–2013 гг.**

| | Количество субъектов РФ, исполнивших консолидированный бюджет | |
|---|---|---|
| | С дефицитом | С профицитом |
| 2008 | 45 | 39 |
| 2009 | 62 | 21 |
| 2010 | 63 | 20 |
| 2011 | 57 | 26 |
| 2012 | 67 | 16 |
| 2013 | 77 | 6 |

*Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства.*

**Исполнение президентских указов в части увеличения оплаты труда бюджетников привело к сокращению инвестиционных расходов.** Из-за ухудшения экономической ситуации доля расходов, направляемых на увеличение основных средств, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (табл. 3) сократилась с 22 % в 2006–2008 гг. до 14,58 % в 2010 г. и до 12,11 % в 2013 г. В процентном отношении к ВВП эта доля уменьшилась вдвое: с 2,92–3,34 % в 2006–2008 гг. до 1,60 % ВВП в 2013 г.

*Таблица 3*

**Государственный долг субъектов Российской Федерации и инвестиционные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации**

| Показатель | Ед. изм. | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Объем заимствований (КБР), всего | % ВВП | 0,93 | 0,79 | 0,99 | 1,63 | 1,53 | 1,70 | 1,33 | 1,79 |
| Расходы КБР, всего | % ВВП | 13,62 | 14,44 | 15,14 | 16,11 | 14,33 | 13,72 | 13,40 | 13,19 |
| Расходы КБР, направляемые на увеличение основных средств | % к общему объему расходов КБР | 21,46 | 22,54 | 22,03 | 17,16 | 14,58 | 15,08 | 13,41 | 12,11 |
| | % ВВП | 2,92 | 3,25 | 3,34 | 2,77 | 2,09 | 2,07 | 1,80 | 1,60 |
| Инвестиционные расходы КБР (310, 320, 330, 530) | % ВВП | н/д | н/д | н/д | н/д | 2,28 | 2,38 | 2,16 | 1,95 |
| Отношение объема заимствований КБР к объему расходов, направляемых на увеличение основных средств | % | 31,67 | 24,25 | 29,70 | 58,99 | 73,12 | 82,35 | 74,21 | 111,86 |
| Отношение объема заимствований КБР к объему инвестиционных расходов (310, 320, 330, 530) | % | н/д | н/д | н/д | н/д | 67,03 | 71,51 | 61,86 | 91,51 |
| Государственный долг субъектов РФ | % ВВП | 1,46 | 1,38 | 1,46 | 2,30 | 2,37 | 2,09 | 2,17 | 2,60 |
| | % налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ | 15,61 | 13,85 | 15,24 | 27,00 | 27,91 | 25,10 | 26,07 | 32,97 |

*Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ и Росстата.*

Снижение капитальных расходов в краткосрочной перспективе не является критичным для общего состояния инфраструктуры, поскольку это состояние относительно инертно и краткосрочное сокращение расходов при условии последующего их возобновления на прежнем уровне не сильно на него влияет. Но судя по динамике инвестиций за последние годы, а также перспективам на ближайший период, снижение капитальных

расходов на региональном и местном уровнях будет носить долгосрочный характер. По причине все той же инерционности состояния инфраструктуры это может привести к серьезному отставанию инфраструктурного развития бюджетной сферы в России. Вместе с тем многие развитые страны рассматривают инфраструктурное развитие в качестве приоритета бюджетной политики не только на уровне центрального правительства, но и на уровне регионов. И одним из аргументов в пользу такого выбора является то, что развитая инфраструктура обеспечивает конкурентные преимущества соответствующей территории при привлечении инвестиций, что в конечном итоге определяет перспективы ее экономического развития.

В этом смысле экономия на капитальных расходах в пользу текущих, которая стала трендом бюджетной политики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в перспективе окажется фактором, сдерживающим привлечение инвестиций в российскую экономику.

**Ухудшение параметров сбалансированности бюджетов привело к росту их долговых обязательств:** с докризисного уровня в 1,46 % ВВП региональный долг к 2013 г. вырос до 2,60 % ВВП. Этот уровень пока не выглядит критическим, но, учитывая снижение общего объема доходов (в процентах к ВВП), его динамика настораживает. Отношение общего объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов субъектов Российской Федерации за период с 2007 по 2013 г. в среднем выросло с 13,9 до 33,3 %. А в ряде регионов (Белгородская, Вологодская области, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Ингушетия, Республика Мордовия, Саратовская область, Чукотский автономный округ) превышен уровень в 100 %. Кроме того, самыми высокими темпами в настоящее время растет именно коммерческий долг (банковские кредиты и облигации), который существенно дороже в обслуживании по сравнению с бюджетными кредитами.

*Таблица 4*

**Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, % ВВП**

| Год | Доходы, всего | Собственные доходы | Налоговые доходы | Налог на прибыль организаций | Налог на доходы физических лиц | Акцизы | Налоги на совокупный доход | Налоги на имущество | Неналоговые доходы | Безвозмездные поступления от других бюджетов | Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности | Дотации на сбалансированность | Субсидии | Субвенции |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1998 | 15,72 | 15,70 | 11,84 | 2,37 | 2,71 | 0,59 | 0,04 | 2,05 | 0,89 | 2,02 | н/д | н/д | н/д | 0,02 |
| 1999 | 13,70 | 13,57 | 10,32 | 2,90 | 2,02 | 0,51 | 0,12 | 1,30 | 0,74 | 1,42 | н/д | н/д | н/д | 0,14 |
| 2000 | 14,23 | 14,20 | 9,98 | 2,94 | 1,99 | 0,48 | 0,16 | 1,03 | 0,82 | 1,43 | н/д | н/д | н/д | 0,03 |
| 2001 | 14,51 | 13,84 | 9,75 | 3,32 | 2,79 | 0,45 | 0,23 | 1,11 | 0,91 | 2,45 | 1,05 | н/д | 0,26 | 0,66 |
| 2002 | 14,85 | 14,19 | 10,05 | 2,66 | 3,26 | 0,45 | 0,25 | 1,32 | 1,04 | 2,83 | 1,26 | н/д | 0,35 | 0,66 |
| 2003 | 14,38 | 13,88 | 10,03 | 2,66 | 3,40 | 0,71 | 0,16 | 1,41 | 1,18 | 2,74 | 1,22 | н/д | 0,51 | 0,50 |
| 2004 | 14,17 | 13,82 | 10,50 | 3,89 | 3,37 | 0,76 | 0,30 | 0,97 | 1,17 | 2,41 | 0,97 | н/д | 0,48 | 0,34 |
| 2005 | 13,88 | 13,66 | 10,33 | 4,42 | 3,27 | 0,68 | 0,33 | 1,17 | 1,24 | 1,97 | 0,89 | 0,24 | 0,21 | 0,22 |
| 2006 | 14,12 | 13,75 | 10,23 | 4,31 | 3,46 | 0,59 | 0,36 | 1,15 | 1,34 | 2,17 | 0,85 | 0,19 | 0,32 | 0,37 |
| 2007 | 14,57 | 14,01 | 10,88 | 4,60 | 3,81 | 0,54 | 0,37 | 1,24 | 1,41 | 1,88 | 0,79 | 0,16 | 0,99 | 0,56 |
| 2008 | 15,01 | 14,58 | 10,62 | 4,24 | 4,04 | 0,46 | 0,39 | 1,20 | 1,28 | 2,74 | 0,80 | 0,11 | 1,05 | 0,44 |
| 2009 | 15,27 | 14,53 | 9,77 | 2,75 | 4,29 | 0,63 | 0,39 | 1,47 | 1,22 | 3,83 | 0,97 | 0,49 | 1,37 | 0,74 |
| 2010 | 14,12 | 13,30 | 9,76 | 3,28 | 3,87 | 0,71 | 0,39 | 1,36 | 1,04 | 3,02 | 0,86 | 0,23 | 0,90 | 0,82 |
| 2011 | 13,66 | 13,05 | 9,42 | 3,44 | 3,57 | 0,66 | 0,38 | 1,21 | 0,99 | 2,94 | 0,71 | 0,28 | 0,92 | 0,60 |

| Год | Доходы, всего | Собственные доходы | Налоговые доходы | Налог на прибыль организаций | Налог на доходы физических лиц | Акцизы | Налоги на совокупный доход | Налоги на имущество | Неналоговые доходы | Безвозмездные поступления от других бюджетов | Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности | Дотации на сбалансированность | Субсидии | Субвенции |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | 12,96 | 12,50 | 9,32 | 3,18 | 3,63 | 0,71 | 0,44 | 1,26 | 0,94 | 2,61 | 0,64 | 0,19 | 0,92 | 0,46 |
| 2013 | 12,23 | 11,82 | 8,94 | 2,58 | 3,74 | 0,74 | 0,44 | 1,35 | 0,93 | 2,27 | 0,63 | 0,27 | 0,78 | 0,41 |
| 2014 | 11,81* | 11,38* | н/д | 2,57** | 3,70** | н/д | н/д | н/д | н/д | 1,98* | 0,62* | 0,32* | 0,51* | 0,43* |
| 2015* | 11,74 | 11,22 | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | 1,88 | 0,64 | 0,22 | 0,43 | 0,52 |
| 2016* | 11,47 | 11,03 | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | 1,64 | 0,58 | 0,23 | 0,33 | 0,45 |
| 2017* | 11,28 | 10,90 | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | 1,56 | 0,53 | 0,24 | 0,35 | 0,38 |
| 2018*** | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | 0,50 | 0,23 | н/д | н/д |
| 2019*** | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | 0,48 | 0,22 | н/д | н/д |
| 2020*** | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | 0,47 | 0,21 | н/д | н/д |

** В соответствии с основными направлениями бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.*
*** В соответствии с утвержденными бюджетами субъектов РФ на 2014 г. (по данным Министерства финансов РФ).*
**** В соответствии с государственной программой РФ «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».*
*Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ и Росстата.*

**Основные причины падения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации — сокращение поступлений налога на прибыль организаций и сокращение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.**

Поступления налога на прибыль организаций в консолидированные региональные бюджеты в 2013 г. снизились до 2,58 % ВВП (табл. 4), что, несмотря на увеличение в 2009 г. ставки налога, зачисляемого в региональные бюджеты, на 2 %, является самым низким показателем с 1999 г. Даже в 2009 г., в период финансового кризиса, этот показатель был выше — 2,75 % ВВП.

Безвозмездные поступления от других бюджетов в 2013 г. составили 1,93 % ВВП — это самый низкий показатель с 2008 г. Наиболее быстрыми темпами уменьшался объем субсидий. Это хотя и соответствует планам Правительства Российской Федерации по сокращению доли целевой финансовой помощи, осуществляется не за счет перевода сокращаемого объема субсидий в нецелевые трансферты, а за счет чистого снижения их объема.

**Начиная с 2011 г. федеральная политика в отношении регионов резко изменилась: приоритетом стали федеральные расходы, а финансовая помощь регионам стала оказываться по остаточному принципу.** Из табл. 1 следует, что до 2011 г. региональные бюджеты были относительно устойчивы, а их дефицит достигал существенного размера только в период обвального падения региональных доходов. Но и в этом случае основной объем несбалансированности Федерация брала на себя. С 2011 г., напротив, федеральный бюджет стал более сбалансированным, чем региональные.

Проведем оценку общего изменения уровня сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 г. на основе трех подходов:

1) исходя из изменения объема доходов в 2013 г. по сравнению со средним значением за 2010–2012 гг., с учетом дефицита региональных бюджетов;

2) исходя из общего объема дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 г.;

3) исходя из параметров основных направлений бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.

Первый подход основан на среднем снижении доходов бюджетов и изменении расходных обязательств в 2013 г. по сравнению с 2010–2012 гг., с учетом среднего уровня бюджетного дефицита в этот период. Так, поступления налога на прибыль в 2010–2012 гг. составляли в среднем 3,30 % ВВП, что выше уровня 2013 г. на 0,73 % ВВП. Безвозмездные поступления от бюджетов других уровней в этот же период составляли в среднем 2,86 % ВВП, что выше уровня 2013 г. на 0,59 % ВВП. В итоге средний уровень падения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 г. по отношению к среднему за 2010–2012 гг., вызванный прежде всего сокращением поступлений налога на прибыль и межбюджетных трансфертов, составил 1,35 % ВВП (табл. 5).

Второй вариант предполагает, что консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2013 г. были бы полностью сбалансированными при условии покрытия дефицита, который фактически имел место в 2013 г.

Таким образом, в первых двух вариантах рассматривается ситуация, при которой в случае покрытия расчетного дисбаланса консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2013 г. формально были бы в целом сбалансированы, но находились бы в разных режимах экономии: в первом варианте — в более мягком, во втором — в более жестком.

В третьем варианте оценивается не столько дисбаланс как разница между доходами и потребностью в расходах, сколько прогнозный дисбаланс. Он может иметь место с учетом ограничений бюджетного законодательства по размеру долга и бюджетного дефицита вне зависимости от того, каков на самом деле объем действующих расходных обязательств и выполняются ли они в полном объеме.

*Таблица 5*

**Оценка дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов РФ**

| Показатель | Ед. изменения | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Изменение объема расходных обязательств КБР в связи с указами президента | к 2012 г., % ВВП | | 0,14 | 0,39 | 0,72 | 0,89 | 1,10 |
| Оценка изменения доходов КБР | к предыдущему году, % ВВП | | −0,29 | −0,10 | −0,24 | −0,08 | |
| Вариант 1: по отношению к средним параметрам за 2010–2012 гг. | | | | | | | |
| Оценка изменения доходов КБР | к средним параметрам за 2010–2012 гг., % ВВП | −1,35 | −1,64 | −1,74 | −1,98 | −2,06 | −2,06 |
| Средний дефицит за 2011–2012 гг. | % ВВП | −0,26 | | | | | |
| Изменение объема расходных обязательств КБР в связи с переходом скорой помощи на ОМС | % ВВП | −0,31 | | | | | |
| Расчетный объем профицита (+) / дефицита (−) КБР | % ВВП | −1,29 | −1,72 | −2,08 | −2,64 | −2,90 | −3,10 |
| Вариант 2: исходя из объема дефицита бюджетов КБР в 2013 г. | | | | | | | |
| Расчетный объем профицита (+) / дефицита (−) КБР | % ВВП | −0,96 | −1,39 | −1,75 | −2,31 | −2,56 | −2,77 |
| Вариант 3: исходя из параметров основных направлений бюджетной политики на 2015–2017 гг. | | | | | | | |
| Расчетный объем профицита (+) / дефицита (−) КБР | % ВВП | −0,96 | −1,20 | −1,20 | −1,10 | −1,00 | |

*Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ, Росстата.*

**Размер дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ближайшей перспективе будет расти.** Как видно из планов и прогнозов на ближайшие

годы (табл. 4), поступления налога на прибыль организаций в 2014 г. останутся примерно на достигнутом уровне (2,57 % ВВП), а безвозмездные поступления вплоть до 2017 г. продолжат дальнейшее последовательное снижение (на 0,29 %, 0,10 %, 0,24 % и 0,08 % ВВП в 2014–2017 гг. соответственно), определяя общую динамику доходов консолидированных бюджетов регионов.

Рост расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией указов Президента РФ от 7 мая 2012 г., продолжится. Это приведет к увеличению бюджетного дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018 г. по сравнению с 2013 г. еще на 1,10 % ВВП, что вместе с сокращением региональных доходов даст 1,81 % ВВП дополнительного дисбаланса. Отметим, что данные оценки характеризуют не возможный уровень бюджетного дефицита (поскольку, как было показано выше, превышение уровня в 1,38 % ВВП возможно только за счет использования ограниченных ресурсов), а уровень дисбаланса, т. е. нехватки средств, необходимых для исполнения расходных обязательств в конкретных режимах экономии средств.

**Тенденции последних лет, а также перспективы финансового положения субъектов Российской Федерации на период до 2018 г. свидетельствуют о критичности финансовой ситуации на субфедеральном уровне.** Уже в ближайшей перспективе ряд регионов может отказаться от исполнения социальных обязательств или объявить дефолт по своим долговым обязательствам. Ситуация требует незамедлительного принятия комплекса мер, направленных на повышение устойчивости и сбалансированности региональных бюджетов, а также изменения бюджетной политики Федерации в отношении регионов.

**Увеличение предоставления субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета, а также планируемое введение налога с продаж не могут рассматриваться в качестве таких мер.** Бюджетные кредиты являются возвратными и не оказывают позитивного влияния на сбалансированность региональных бюджетов. Они лишь оттягивают момент, когда регионы не смогут исполнять своих обязательств. Что касается налога с продаж, то, во-первых, его ожидаемые поступления в размере 0,26 % ВВП явно недостаточны для покрытия существующего бюджетного дисбаланса (табл. 6), а, во-вторых, из-за сложностей администрирования у него будет относительно низкая собираемость.

Вариант увеличения НДС на 2 % как альтернатива введения налога с продаж имеет гораздо больше преимуществ: нового налога не нужно вводить (НДС уже существует), собираемость НДС существенно выше собираемости налога с продаж, объем дополнительных поступлений также будет выше (0,59 % ВВП у 2 % НДС против 0,26 % ВВП у налога с продаж со ставкой 3 %).

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Чтобы конкретные рекомендации по повышению сбалансированности региональных бюджетов были эффективными, они должны быть связаны общей идеологией, обеспечивающей их непротиворечивость и направленность на решение общей проблемы. Для этого рассмотрим основные развилки, касающиеся выбора направлений государственной политики в сфере межбюджетных отношений.

### Механизмы реализации бюджетной политики на региональном уровне

Российская Федерация имеет определенные приоритеты в тех или иных сферах, относящихся к компетенции региональных и местных властей. На фоне усиливающихся проблем с наполнением субфедеральных бюджетов в целях контроля за достижением содержательного результата можно пойти в одном из следующих направлений:

a) усилить контроль за применением субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями инструментов бюджетной политики, а также за осуществлением ими иных действий, направленных на достижение содержательного результата;

b) ослабить контроль и ограничения использования инструментов бюджетной политики в отношении регионов и муниципальных образований, сохранив контроль за содержательным результатом.

Ужесточение тех или иных норм бюджетного законодательства в определенных случаях может приводить к достижению содержательного результата. Как правило, это происходит по причине того, что регионы вынуждены выполнять те действия, которые, по мнению Федерации, необходимы для достижения конкретного конечного результата. При этом, как правило, все регионы и муниципальные образования должны делать практически одно и то же, без учета специфики их территорий, а также исходного состояния.

Признавая действенность такого подхода, стоит также выделить два его существенных недостатка.

1) Зачастую достичь поставленной цели можно не только тем путем, который навязывает Федерация, но и совершенно другим, с помощью тех инструментов, которые регион или муниципалитет применить фактически не может из-за действующих или вновь введенных ограничений, направленных на решение этой же или других задач. Соответственно, он лишается возможности достичь той же содержательной цели иными, более эффективными способами.

2) Ужесточение тех или иных ограничений, вне зависимости от того, для решения какой задачи они были введены, уменьшает общую гибкость бюджетной системы, а значит, ее устойчивость и возможность осуществлять какие-либо действия в условиях кризиса или наступления негативных событий. Кроме того, жесткие ограничения использования инструментов бюджетной политики снижают общую эффективность достижения иных целей бюджетной политики.

Ослабление контроля и ограничения использования инструментов бюджетной политики в отношении регионов и муниципальных образований лишено этих недостатков, но содержит соблазн для соответствующих органов власти сместить приоритеты бюджетной политики, что в итоге может привести к недостижению заявленных целей, являющихся критически важными для Федерации.

Выход из данной дилеммы видится в переходе с контроля за применяемыми механизмами бюджетной политики на контроль за достижением конечного результата. На практике это означает следующее:

1) расширение полномочий органов публичной власти в области установления налоговых ставок, а также учета объектов налогообложения;

2) применение более жестких норм бюджетного законодательства не в отношении формально более дотационных регионов, а в отношении регионов, бюджетная политика которых привела к опережающему росту государственного долга и существенному ухудшению параметров сбалансированности соответствующего бюджета;

3) переход к предоставлению блочных широкоцелевых грантов, в отношении которых акцент при контроле должен делаться не на целевом характере их использования, а на достижении поставленных содержательных целей.

## Инструменты обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Несбалансированность бюджетов бюджетной системы проявляется в двух направлениях: вертикальная несбалансированность (дисбаланс распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы) и общая несбалансированность бюджета расширенного правительства.

Дисбаланс распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы можно сократить одним из следующих способов:

a) централизовать часть расходов;

b) передать часть доходов с федерального на региональный и местный уровни.

Для решения проблемы общей несбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации можно:

a) сократить расходы;

b) увеличить налоговое бремя на экономику.

Какому из вариантов решения указанных проблем отдать предпочтение? Что касается первой развилки, то менять разграничение полномочий исключительно с целью обеспечения фискального баланса не совсем разумно. Разграничение полномочий должно быть относительно стабильно, иначе органы власти того или иного уровня не будут заинтересованы в развитии соответствующей инфраструктуры (зная, что, возможно, ее придется передать на другой уровень). В этом случае снижаются стимулы долгосрочного развития и вероятность успешной реализации проектов ГЧП. Исключение составляют полномочия, которые представляют собой нефинансируемый федеральный мандат. К таковым относятся, например, обязательства по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения (составляющие примерно 0,58 % ВВП).

Передача части налогов на региональный уровень может быть осуществлена, например, за счет одновременного увеличения ставки по НДФЛ с 13 до 15 %, сокращения ставки страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации с 22 до 19,5 %, а также увеличения трансферта из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации. Каждая из указанных мер оценивается примерно в 0,58 % ВВП, что равноценно передаче обязательств по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения с регионального на федеральный уровень. В качестве другого варианта передачи части средств регионам можно рассмотреть обложение пенсий налогом на доходы физических лиц с одновременным и соответствующим увеличением трансферта из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации. Максимальное увеличение объема доходов региональных и местных бюджетов может составить 0,96 % ВВП, а в случае введения ежемесячного налогового вычета в размере около 4000 руб. эта сумма станет эквивалентна рассмотренному выше варианту с увеличением НДФЛ на 2 %.

В финансовом плане закрепление указанных расходных обязательств за федеральным уровнем предпочтительнее, чем передача дополнительных финансовых средств регионам, поскольку оказывает более сильный выравнивающий эффект. Он достигается за счет большего сокращения расходных обязательств в расчете на одного жителя наименее финансово обеспеченных регионов, что обусловлено высокой долей неработающего населения в них (связанной с более высоким уровнем как безработицы, так и рождаемости). В то же время передача любого из налогов на региональный уровень вызовет рост доходов именно богатых регионов и, как следствие, — увеличение дифференциации региональной бюджетной обеспеченности. Введение же нового вида межбюджетных трансфертов приведет к усложнению всей системы финансовой помощи регионам и сделает ее менее прозрачной.

Сокращение государственных и муниципальных расходов в рамках второй развилки представляется более разумным, чем увеличение налогового бремени. Действительно, общий объем расходов бюджетов всех уровней в 2013 г. составил 37,9 % ВВП, что за период с 2003 г. уступает лишь 2009 и 2010 гг., когда за счет бюджета активно финансировались антикризисные мероприятия. Таким образом, текущий уровень расходов явно выше среднего за последнее десятилетие и выше равновесного, обеспечивающего общую сбалансированность бюджетной системы Российской Федерации.

Однако, учитывая невозможность сокращения расходов, вызванную политическими причинами, рост бюджетных доходов может быть обеспечен за счет чистого увеличения налоговой нагрузки. Как указывалось выше, из вариантов, предполагающих существенный рост налоговых доходов, увеличение ставки НДС с 18 до 20 % предпочтительнее, нежели введение налога с продаж.

## КОМПЛЕКС МЕР ПО ПОВЫШЕНИЮ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТОВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ

### Бюджетные полномочия и бюджетные ограничения

1. Отменить дифференциацию следующих бюджетных и иных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исходя из уровня дотационности соответствующих бюджетов:

- право устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям соответствующих органов;
- право превышать установленные нормативы формирования расходов на оплату труда государственных (муниципальных) служащих и (или) содержание органов власти;
- установление параметров размера государственного и муниципального долга;
- установление параметров размера бюджетного дефицита.

Одновременно ввести дифференциацию следующих бюджетных и иных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исходя из параметров бюджетного дефицита, размера государственного и муниципального долга, а также объема расходов на обслуживание государственного и муниципального долга:

- право устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям соответствующих органов;
- право превышать установленные нормативы формирования расходов на оплату труда государственных (муниципальных) служащих и (или) содержание органов власти;
- установление параметров размера бюджетного дефицита;
- возможность финансировать расходы неинвестиционного характера за счет заимствований;
- установление доли финансирования расходов инвестиционного характера за счет заимствований (дифференцировать предельные значения от 50 до 100 %).

Реальную опасность неисполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также нарушения требований бюджетного законодательства представляет не уровень дотационности, а текущая ситуация с бюджетным дефицитом и уровнем государственного и муниципального долга. Кроме того, на фоне ожидаемого сокращения финансовой помощи регионам (табл. 4) уровень дотационности регионов будет снижаться. При действующем законодательстве это приведет к смягчению соответствующих ограничений для некоторых субъектов Российской Федерации в условиях фактического увеличения рисков неисполнения их бюджета или объявления дефолта по долговым обязательствам. Реализация данной меры позволит сократить темпы роста долговой нагрузки именно тех региональных и местных бюджетов, которые испытывают реальные проблемы с устойчивостью своей бюджетной системы.

2. Предоставить всем субъектам Российской Федерации вне зависимости от их уровня дотационности право размещать временно свободные средства региональных бюджетов на банковских депозитах. Перечень банков при этом может быть ограничен Правительством Российской Федерации, исходя из разработанных критериев

надежности. Дополнительные доходы региональных бюджетов от реализации данной меры оцениваются в размере 0,20 % ВВП.

**Налоговая политика**

1. Отменить ограничения максимальных ставок по региональным и местным налогам, установленные федеральным законодательством о налогах и сборах. В качестве варианта предлагается дать субъектам Российской Федерации право самостоятельно устанавливать максимальные ставки по местным налогам.

Анализ опыта развитых стран с федеративным государственным устройством (США, Канада и Германия) показывает, что, несмотря на различные подходы к регулированию законодательства в отношении региональных и местных налогов, значения соответствующих максимальных ставок федерации не регулируют. Что касается местных налогов, то ограничения максимальных налоговых ставок по ним, как правило, могут устанавливаться на региональном уровне (либо в виде прямых ограничений налоговых ставок, либо в виде ограничений повышающих коэффициентов к базовым налоговым ставкам).

Реализация данного предложения позволит повысить самостоятельность и гибкость региональных властей в проведении собственной налоговой, бюджетной и экономической политики, а также их ответственность за принимаемые в этих сферах решения. Кроме того, это увеличит заинтересованность общества в участии в бюджетном процессе, а также в выработке приоритетов бюджетной политики соответствующего публично-правового образования. Реализация данной меры даст примерно 0,13 % ВВП дополнительных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

2. Отменить следующие налоговые льготы, установленные законодательством Российской Федерации по региональным и местным налогам, а также федеральным налогам, подлежащим зачислению в региональные и местные бюджеты:

- невключение в базу налога на прибыль имущества, полученного безвозмездно от лиц при участии в капитале более 50 %;
- повышающий коэффициент к норме амортизации основных средств — предметов договора лизинга;
- нулевую ставку налога на прибыль по профильным доходам сельскохозяйственных товаропроизводителей, не перешедших на уплату ЕСХН;
- нулевую ставку налога на прибыль для коммерческих организаций, осуществляющих медицинскую деятельность;
- освобождение от НДФЛ оплаты труда и других сумм в иностранной валюте, получаемых налогоплательщиками от организаций, отправивших их на работу за границу;
- федеральные льготы по налогу на имущество организаций.

Дополнительный объем доходов региональных и местных бюджетов может составить не менее 0,4 % ВВП. Часть этих льгот субъекты Российской Федерации смогут восстановить в качестве собственных, но подобные решения они будут принимать, исходя из своего видения оптимальной бюджетной и налоговой политики для достижения поставленных целей социально-экономического развития.

3. Предоставить органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления право выявлять объекты налогообложения и содействовать их регистрации, а также доводить информацию до налогоплательщиков об имеющейся задолженности по уплате налогов и сборов и обеспечивать взыскание такой задолженности. Реализация данного предложения, с одной стороны, положительно повлияет на собираемость региональных и местных налогов, а с другой — не предполагает передачу на субфедеральный уровень специфических функций налоговых органов, связанных с принятием каких-либо решений в отношении налогоплательщиков.

### Межбюджетные трансферты

1. Установить следующий порядок определения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации): «Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год (первый и второй годы планового периода) определяется в размере, необходимом для достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, но не ниже общего объема указанных дотаций, утвержденных на текущий финансовый год (очередной финансовый год и первый год планового периода), увеличенного на индекс потребительских цен в соответствующем финансовом году». Индексация общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2016–2018 гг. увеличит региональные бюджеты на 0,04 %, 0,06 % и 0,03 % ВВП соответственно.

2. Скорректировать порядок и идеологию предоставления субсидий:
- отменить требование софинансирования соответствующих расходов;
- обеспечить распределение всех субсидий в соответствии с законом о федеральном бюджете;
- ослабить контроль за целевым использованием субсидий, введя контроль достижения содержательного результата их использования.

Ослабление требований к расходованию субсидий, а также перенос акцента на контроль достижения содержательного результата позволит повысить гибкость действий региональных и местных властей при осуществлении бюджетного процесса, а также эффективность применения данного инструмента межбюджетного регулирования. Однако реальная гибкость бюджетного процесса и повышение эффективности использования субсидий невозможны без их консолидации в рамках госпрограмм. Соответственно, необходимо ускорить данный процесс, который в настоящее время явно идет слишком медленно.

3. Скорректировать порядок и идеологию предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение:
- изменить требование ст. 242 БК РФ, касающееся не использованных в текущем финансовом году межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение. Нужно предусмотреть требование возврата соответствующих трансфертов не в случае их неиспользования в текущем финансовом году, а в случае недостижения содержательного результата или целей, на которые они были предоставлены, к установленному сроку, и только при условии своевременного предоставления соответствующих средств из федерального бюджета.

Ослабление требований к использованию целевых межбюджетных трансфертов субсидий, а также перенос акцента на контроль достижения содержательного результата позволит повысить гибкость региональных и местных властей при осуществлении бюджетного процесса, а также эффективность применения данных инструментов межбюджетного регулирования.

### Реализация указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

Уточнить порядок определения целевого показателя, используемого при повышении заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы и перспективном планировании расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на эти цели (в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.).

**Вариант 1.** При доведении средней заработной платы работников бюджетной сферы до определенного процентного соотношения со средней заработной платой по экономике

в регионе в текущем финансовом году за значение целевого индикатора принимать среднюю заработную плату по экономике, фактически сложившуюся в отчетном финансовом году в соответствующем регионе, а не прогнозируемую заработную плату текущего финансового года.

**Вариант 2.** При доведении средней заработной платы работников бюджетной сферы до определенного процентного соотношения со средней заработной платой по экономике в регионе в текущем финансовом году за значение целевого индикатора принимать медианную заработную плату, сложившуюся в текущем финансовом году в соответствующем регионе.

Реализация первого варианта на период до 2018 г. позволит сократить размер расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 0,10–0,13 % ВВП. Второй вариант сократит соответствующие расходы на 0,42–0,46 % ВВП за тот же период.

### Разграничение полномочий между уровнями публичной власти

1. Закрепить расходное обязательство по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения за федеральным бюджетом.

Бюджетный кодекс Российской Федерации запрещает установление одним уровнем бюджетной системы размера расходных обязательств для другого уровня. Однако расходные обязательства по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, относящиеся к расходным обязательствам субъекта Российской Федерации, фактически установлены федеральным законодательством[1]. Субъект Российской Федерации в данном случае не влияет на размер тарифа, а также практически не влияет на численность неработающего населения. Поэтому данное расходное обязательство представляет собой нефинансируемый федеральный мандат. Избавиться от подобных мандатов была призвана реформа разграничения полномочий 2004–2005 гг., но они вновь постепенно возвращаются в систему взаимоотношений между уровнями власти. Передача на федеральный уровень расходных обязательств по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения сократит расходные обязательства субъектов Российской Федерации примерно на 0,58 % ВВП.

2. Внести в федеральные законы Российской Федерации изменения, необходимые для реализации возможностей субъектов Российской Федерации по переходу на адресный принцип предоставления социальной помощи населению.

В частности, следует признать утратившей силу ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

3. Предоставить право субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно определять источники формирования дорожных фондов.

Данная мера направлена не столько на сокращение расходов, сколько на повышение гибкости и самостоятельности региональных и местных властей в проведении собственной бюджетной политики, что позволит перераспределить примерно 0,28 % ВВП на другие статьи расходов.

---

[1] *Федеральные законы от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».*

4. Отнести к компетенции Российской Федерации осуществление мер социальной поддержки тружеников тыла и реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий.

Указанные категории граждан появились в результате политики и действий центральных властей и не имеют прямого отношения к деятельности региональных органов власти. Кроме того, доля соответствующих категорий граждан, как и объем соответствующих расходных обязательств, крайне неравномерно распределены между регионами: основная нагрузка приходится на республики Северного Кавказа, финансовые возможности которых и без того крайне ограничены. Реализация данной меры позволит снять часть расходных обязательств с наиболее необеспеченных субъектов Российской Федерации, что будет иметь определенный выравнивающий эффект и позволит регионам перераспределить около 0,01 % ВВП по другим направлениям расходов.

Финансовые последствия реализации представленных выше предложений по повышению сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов отражены в табл. 6.

*Таблица 6*

**Сокращение дефицита (рост профицита) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате реализации предложений по повышению их устойчивости и сбалансированности, % ВВП**

| Предложения | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Предоставить субъектам РФ вне зависимости от их уровня дотационности право размещать временно свободные средства их бюджетов на банковских депозитах | | | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,20 |
| Отмена повышающего коэффициента к норме амортизации основных средств — предметов договора лизинга | | | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 |
| Отмена нулевой ставки налога на прибыль по профильным доходам сельскохозяйственных товаропроизводителей, не перешедших на уплату ЕСХН | | | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| Отмена нулевой ставки налога на прибыль для коммерческих организаций, осуществляющих медицинскую деятельность | | | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 |
| Отмена федеральных льгот по налогу на имущество организаций | | | 0,33 | 0,33 | 0,33 | 0,33 |
| Отмена ограничения максимальных ставок по региональным и местным налогам | | | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 |
| Индексация объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ | | | 0,00 | 0,04 | 0,06 | 0,03 |
| Отнести к компетенции Российской Федерации осуществление мер по социальной поддержки тружеников тыла и реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий | | | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Предоставить право субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно определять источники формирования дорожных фондов | | | 0,28 | 0,28 | 0,28 | 0,28 |
| Закрепить расходное обязательство по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения за федеральным бюджетом | | | 0,58 | 0,58 | 0,58 | 0,58 |
| Вариант 1. В качестве целевого показателя среднего уровня заработной платы в экономике при оценке исполнения указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. использовать фактически сложившуюся среднюю по экономике заработную плату в соответствующем регионе в отчетном финансовом году | | | 0,10 | 0,11 | 0,12 | 0,13 |
| Вариант 2. В качестве целевого показателя среднего уровня заработной платы в экономике при оценке исполнения указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. использовать медианную заработную плату в соответствующем регионе в текущем финансовом году | | | 0,42 | 0,43 | 0,45 | 0,46 |
| ИТОГО. Вариант 1 | | | 1,70 | 1,75 | 1,78 | 1,75 |
| ИТОГО. Вариант 2 | | | 2,02 | 2,07 | 2,11 | 2,08 |

| Предложения | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Оценка дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов РФ до реализации предложений: | | | | | | |
| по отношению к средним параметрам за 2010–2012 гг. | −1,29 | −1,72 | −2,08 | −2,64 | −2,90 | −3,10 |
| исходя из объема дефицита бюджетов КБР в 2013 г. | −0,96 | −1,39 | −1,75 | −2,31 | −2,56 | −2,77 |
| исходя из параметров основных направлений бюджетной политики на 2015–2017 гг. | −0,96 | −1,20 | −1,20 | −1,10 | −1,00 | – |
| Вариант 1. Оценка дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов РФ после реализации предложений | | | | | | |
| по отношению к средним параметрам за 2010–2012 гг. | −1,29 | −1,72 | −0,38 | −0,89 | −1,11 | −1,35 |
| исходя из объема дефицита бюджетов КБР в 2013 г. | −0,96 | −1,39 | −0,05 | −0,56 | −0,78 | −1,02 |
| исходя из параметров основных направлений бюджетной политики на 2015–2017 гг. | −0,96 | −1,20 | 0,50 | 0,65 | 0,78 | – |
| Вариант 2. Оценка дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов РФ после реализации предложений | | | | | | |
| по отношению к средним параметрам за 2010–2012 гг. | −1,29 | −1,72 | −0,06 | −0,57 | −0,78 | −1,02 |
| исходя из объема дефицита бюджетов КБР в 2013 г. | −0,96 | −1,39 | 0,27 | −0,24 | −0,45 | −0,69 |
| исходя из параметров основных направлений бюджетной политики на 2015–2017 г. | −0,96 | −1,20 | 0,82 | 0,97 | 1,11 | |

*Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ, Росстата с использованием оценок Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара.*

Из таблицы видно, что реализация комплекса указанных предложений позволяет, в зависимости от выбора варианта целевого показателя при определении среднего уровня заработной платы по экономике региона, снизить уровень бюджетного дисбаланса в 2015 г. на 1,70–2,02 % ВВП, что обеспечит регионам условия лучше, чем в 2013 г., хотя и хуже, чем в среднем за 2010–2012 гг. Вместе с тем необходимо понимать, что реализация данных мер, хотя и будет производить долгосрочный положительный эффект, не позволит качественно изменить ситуацию со сбалансированностью региональных и местных бюджетов, которая постепенно будет ухудшаться и к 2018 г. вернется к состоянию, характерному для 2013 г., что потребует принятия дальнейших стабилизационных мер.

Что касается сбалансированности федерального бюджета, то передача на федеральный уровень обязательств по осуществлению мер социальной поддержки тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, а также расходных обязательств по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения увеличат расходные обязательства федерального бюджета на 0,59 % ВВП. Компенсировать этот дисбаланс, в свою очередь, возможно за счет увеличения ставки НДС на 2 п. п., что даст дополнительно те же 0,59 % ВВП. Таким образом, реализация указанных предложений вкупе с повышением ставки НДС на 2 % не приведет к изменению сбалансированности федерального бюджета.

### *Библиография*


1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 21.07.2014).
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2 (действующая редакция от 21.07.2014).
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».

# Круглый стол «Объем, структура и эффективность расходов на здравоохранение в России и в странах ОЭСР: потенциал, проблемы и перспективы сравнительного анализа»

***26 июня 2014 г. в Научно-исследовательском финансовом институте прошел круглый стол, организованный Центром методологии финансового и стратегического развития НИФИ в рамках исследования «Проведение сравнительного анализа объема, структуры и эффективности расходов на отрасли социальной сферы в России и странах ОЭСР» по заказу Министерства финансов РФ. В его работе приняли участие представители ведущих российских университетов: РАНХиГС, МГУ, ГБОУ ВПО «Первый Санкт-Петербургский государственный медицинский университет имени академика И. П. Павлова», Института экономики РАН, а также Экспертного совета Комитета по социальной политике Совета Федерации Федерального собрания РФ и научные сотрудники НИФИ.***

С приветственным словом к участникам круглого стола обратился директор НИФИ, к. э. н. **В. С. Назаров**, который подчеркнул важность исследований по сопоставлению расходов в нашей стране на ту или иную отрасль (в процентах от ВВП) с расходами развитых стран. Он обратил внимание на ряд обстоятельств, в связи с которыми такие исследования приобретают особую актуальность. Во-первых, это зависимость российского ВВП от цен на энергоносители. Когда цены идут вверх, ВВП растет. И возникает вопрос: нужно ли наращивать расходы такими же темпами, какими растет ВВП? Скорее всего нет, расходы должны быть контрцикличными. Поэтому из ВВП должна быть исключена конъюнктурная составляющая, чтобы посмотреть «базовый» ВВП при средних многолетних ценах на нефть. В большинстве стран ОЭСР такой проблемы нет — условно говоря, там существует только деловой цикл. А в России, по сути, два цикла: цикл цен на энергоносители и деловой цикл, и при выработке бюджетной и социальной политики, в т. ч. расходной их части, нужно это учитывать.

Потенциалу и методике сравнительного анализа государственных расходов на здравоохранение в России и странах ОЭСР был посвящен доклад руководителя Центра методологии финансового и стратегического управления НИФИ, руководителя темы «Проведение

сравнительного анализа объема, структуры и эффективности расходов на отрасли социальной сферы в России и странах ОЭСР» и модератора круглого стола, д. э. н. **В. Ю. Кульковой**. В рамках доклада были представлены результаты анализа структуры государственных расходов на здравоохранение в ОЭСР на основе классификации функций органов государственного управления, описаны тренды изменения видовой структуры расходов на здравоохранение в 2008–2011 гг. в ОЭСР, дано фактографическое описание структуры государственных расходов на здравоохранение в России в 2011 г. на основе данных консолидированного бюджета РФ. В заключение был предложен методический подход к оценке величины государственных расходов на здравоохранение, основанный на учете размера перекрестных расходов и выпадающих доходов (налоговых льгот и вычетов).

Профессор кафедры менеджмента и предпринимательства факультета экономических и социальных наук РАНХиГС, профессор Королевского университета Каталонии в сфере предпринимательства, маркетинга и PR, д. э. н. **С. Н. Капустин** рассказал про современные проблемы финансирования российской медицины, оценив рекомендации ОЭСР по затратам на здравоохранение для России. Далее он затронул аспекты внешних и внутренних проблем финансирования российской медицины. В заключительной части своего выступления **С. Н. Капустин** осветил вопросы, касающиеся финансирования медицинской науки, в частности фондов, которые финансируют научные исследования, их структуры и взаимодействия между собой.

Современным тенденциям в области расходов на лекарственное обеспечение в странах ОЭСР был посвящен доклад руководителя Центра экономической теории социального сектора Института экономики РАН, д. э. н. **Т. В. Чубаровой**. Она подробно описала мировой рынок лекарств и организацию системы лекарственного обеспечения в разных странах. Были рассмотрены основные показатели по странам ОЭСР, выделены реперные точки, проведено сравнение с теми же показателями в нашей стране. Особое внимание было уделено вопросу использования дженериков в зарубежных странах.

Председатель Экспертного совета по здравоохранению Комитета по социальной политике Совета Федерации Федерального собрания РФ, д. м. н. **В. В. Омельяновский** выступил с докладом о финансировании лекарственного обеспечения в Российской Федерации. Докладчик сделал особый акцент на финансировании лекарственного обеспечения при предоставлении амбулаторных услуг и положении дел с расходами на лекарственное обеспечение в России. Было проведено сравнение условий предоставления препаратов льготным категориям граждан в нашей стране и в странах ОЭСР и отмечено, что система лекарственного обеспечения в России в целом недофинансирована. Также **В. В. Омельяновский** рассказал о ходе исследования лечения редких заболеваний, представив методику финансирования орфанных заболеваний на основе MCDA (Multi Criterial Decisional Analysis).

Итоги работы круглого стола подвела руководитель Центра методологии финансового и стратегического планирования НИФИ **В. Ю. Кулькова**. Она обратила внимание на важность конвергенции теоретических разработок академического сообщества и практики финансирования здравоохранения на базе организации научных коммуникационных площадок, примером которой может выступать НИФИ. Обращаясь к участникам круглого стола, **В. Ю. Кулькова** отметила, что в рамках исследования на данном этапе важно было провести верификацию методического подхода к расчету величины государственных расходов на здравоохранение. Ключевым результатом данного круглого стола можно считать позитивные оценки экспертов презентованного методического подхода.

В заключительном слове директор НИФИ **В. С. Назаров** выразил присутствующим благодарность за участие в круглом столе и подчеркнул, что исследование находится лишь в начале пути — в дальнейшем будут затронуты вопросы не только величины и структуры расходов на здравоохранение, но и их эффективности.

УДК 336.58:614.2

***Ключевые слова:***
*модели финансирования здравоохранения, анализ моделей здравоохранения, особенности организации системы здравоохранения, реформирование здравоохранения*

***В. В. Омельяновский**, д. м. н.,*
*проф., руководитель Центра финансов здравоохранения Научно-исследовательского финансового института*
*(**e-mail: vitvladom@gmail.com**)*
***Л. В. Максимова**, к. э. н.,*
*старший науч. сотр. Центра финансов здравоохранения Научно-исследовательского финансового института*
*(**e-mail: maksimova@nifi.ru**)*
***А. П. Татаринов,***
*науч. сотр. Центра финансов здравоохранения Научно-исследовательского финансового института*
*(**e-mail: tatarinov@hta-rus.ru**)*

# Зарубежный опыт: модели финансирования и организации систем здравоохранения

***В любой стране выбор оптимальной модели здравоохранения имеет принципиальное значение для обеспечения более эффективного использования ресурсов и улучшения качества и доступности медицинской помощи. Российская Федерация в этом отношении не исключение. В современных условиях в стране действует смешанная бюджетно-страховая модель здравоохранения, переход к которой начался в 1991 г., когда был принят закон «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации № 1499-I. С введением в действие закона «Об обязательном медицинском страховании граждан в Российской Федерации» № 326-ФЗ от 29 ноября 2010 г. был взят курс на построение страховой модели здравоохранения, но она так до сих пор и не внедрена, а страховой принцип не заработал.***

Задача перевода системы отечественного здравоохранения на дееспособную страховую модель была четко обозначена в Послании Президента РФ Владимира Путина Федеральному собранию РФ от 12 декабря 2013 г. Как подчеркнул президент, «...базовый вопрос — это реальный переход к страховому принципу в здравоохранении. Сегодня функция ОМС, по сути, сводится к «прокачке денег» до получателя, но только не через бюджет, как раньше, а через внебюджетный фонд. Задача — совершенно другая. Задача заключается в том, чтобы работал именно страховой принцип... Система ОМС должна в полной мере финансово обеспечить государственные гарантии оказания бесплатной медицинской помощи ... При этом пациент должен точно знать, какую

помощь ему обязаны предоставить бесплатно, а врач — понимать, по каким принципам оплачивается его работа»[1].

В мире накоплен существенный опыт в области построения и оптимизации моделей финансирования и организации здравоохранения. Так, ведущие страны последовательно добиваются расширения охвата населения бесплатной медицинской помощью, рационализации источников финансирования и методов распределения средств, способов управления системой здравоохранения в целях повышения ее эффективности и устранения дублирования расходов. Несмотря на то, что ни одна из существующих в мире моделей здравоохранения не может претендовать на универсальность, анализ параметров этих моделей, их сильных и слабых сторон, а также обобщение опыта конкретных стран имеет значение при реформировании и оптимизации действующей модели здравоохранения в РФ.

Комплексный анализ систем здравоохранения, финансируемых из фондов всеобщего медицинского страхования, может послужить хорошим основанием для разработки механизмов перевода здравоохранения РФ на страховые принципы, гарантирования на деле свободы выбора пациентом страховой и медицинской организации, повышения эффективности управления здравоохранением, усиления финансового контроля со стороны страховых компаний над медицинскими учреждениями.

## ОСОБЕННОСТИ ТРЕХ ОСНОВНЫХ МОДЕЛЕЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В современных условиях все модели здравоохранения можно условно разделить на три типа.

1. Бюджетная (государственная).
2. Страховая (социально-страховая).
3. Частная (негосударственная, или рыночная).

Характерной чертой первой модели, которая известна как модель Семашко — Бевериджа, является значительная роль государства. Основным источником финансирования служат налоговые поступления. Медицинские услуги для всего населения оказываются на бесплатной основе. Доля совокупных расходов из общественных источников в ВВП, как правило, составляет 8–11 %. Частное страхование и соплатежи играют дополняющую роль.

Основной канал финансирования — государственный бюджет. Провайдеры медицинских услуг получают бюджетные средства под контролем частных управляющих компаний. Государство играет одновременно роль покупателя и провайдера услуг, обеспечивая покрытие большей части (от 70 % и выше) затрат на здравоохранение. Управление системой здравоохранения отличается высокой степенью централизации. Большая часть медицинских услуг оказывается государственными ЛПУ (лечебно-профилактическими учреждениями) и частнопрактикующими врачами, но рынку, как правило, отведена второстепенная роль.

Государство жестко контролирует большинство аспектов рынка медицинских товаров и услуг, устанавливает правила допуска и доступа на рынок, формирует перечни возмещения, с помощью тарифной политики и ценообразования обеспечивает контроль над объемами оказываемых медицинских услуг. Контроль над качеством оказания медицинской помощи осуществляется профессиональными медицинскими организациями в форме аккредитации учреждений здравоохранения и лицензирования врачей. Уровень соплатежей при такой системе незначителен.

---

[1] *Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному собранию (http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html).*

Вторую модель, известную как модель Бисмарка, часто определяют как систему регулируемого страхования здоровья. Она основывается на принципах смешанной экономики, сочетая рынок медицинских услуг с развитой системой государственного регулирования и социальных гарантий. Программы обязательного медицинского страхования охватывают все или практически все население при соучастии государства в финансировании страховых фондов. Как и в бюджетной модели, государство покрывает более 70 % затрат на медицинские услуги, но совокупные государственные расходы на здравоохранение, как правило, несколько выше, чем в бюджетной модели, составляя уже 9–13 % от ВВП. Решающую роль в распределении средств играют частные некоммерческие или коммерческие страховые фонды или компании, роль рынка в удовлетворении потребностей населения в медицинских услугах высока, а пациенты обладают существенной свободой в выборе страховых компаний и поставщиков услуг.

Форму управления здравоохранением в социально-страховой модели можно охарактеризовать как децентрализованную из-за большого количества игроков на страховом рынке. Большинство медицинских услуг оплачивается по обязательному перечню. Активно используется система соплатежей. Медицинские услуги оказывают учреждения различных форм собственности, но преобладают частные некоммерческие. Первичная медицинская помощь оказывается частнопрактикующими семейными врачами. Рынок медицинских услуг высокоразвит, а частное страхование играет дополняющую роль. Роль государства в регулировании рынка медицинских услуг существенна, но менее значима, чем в бюджетных системах. Государство регулирует деятельность страховых фондов, которые совместно с ассоциациями провайдеров медицинских услуг в свою очередь определяют их объемы и качество. Большую роль играют профессиональные и пациентские организации.

Для частной модели здравоохранения характерно оказание медицинских услуг преимущественно на платной основе, за счет частного страхования и личных средств граждан. Единая система государственного медицинского страхования отсутствует. Рынок играет ключевую роль в удовлетворении потребностей в медицинских услугах. Государство берет на себя только те обязательства, которые не удовлетворяются рынком, т. е. покрывает медицинское обслуживание социально уязвимых категорий граждан — безработных, малоимущих и пенсионеров.

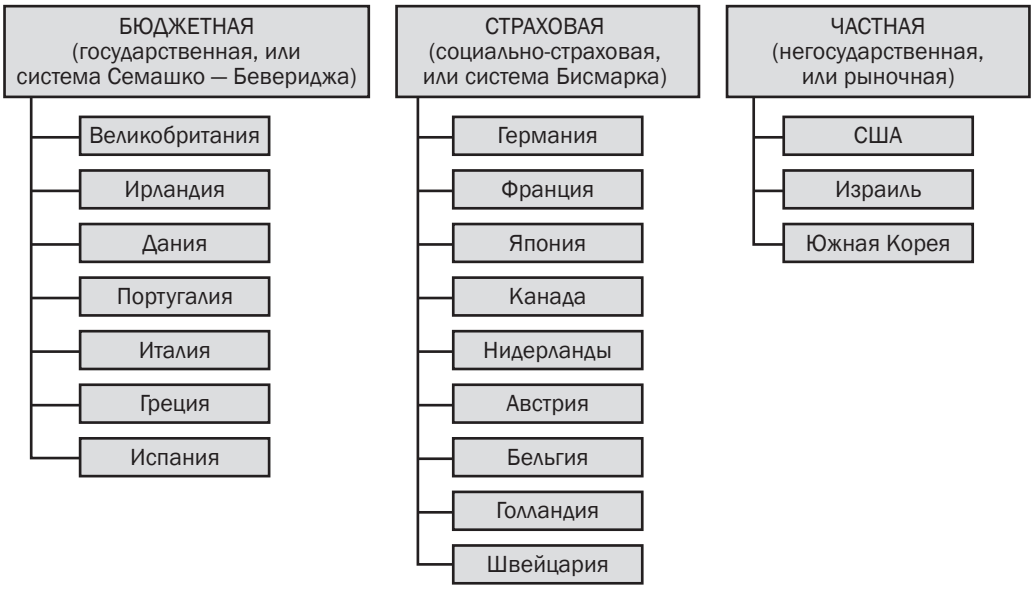
В частной модели финансирование более чем на 50 % осуществляется из частных средств. Денежные средства аккумулируются в частных коммерческих страховых фондах (страховых компаниях), после чего поступают в ЛПУ. Управление оказанием услуг децентрализовано и осуществляется большим количеством организаций различных форм собственности и уровней. Для большинства возмещаемые медицинские услуги и технологии предоставляются в рамках частных страховых планов. Государство определяет перечни возмещения только в рамках ограниченного числа государственных программ. Рынок медицинских услуг и частного медицинского страхования играет доминирующую роль, а роль государства ограниченна. Большая часть медицинских услуг оказывается частными ЛПУ и частнопрактикующими семейными врачами. Благодаря частным страховым компаниям уровень конкуренции на рынке медицинских услуг очень высок, что положительно сказывается на их качестве, но только для материально обеспеченной части населения. При этом рационального использования ресурсов не достигается. Доля совокупных расходов на здравоохранение к ВВП выше, чем в бюджетной и страховой моделях, но адекватного улучшения ключевых показателей здравоохранения населения не происходит. Роль государства в регулировании рынка медицинских товаров и услуг менее значительна, чем в бюджетной и социально-страховой системах. Государство контролирует допуск и доступ медицинских технологий на рынок, деятельность страховых компаний, занимается

защитой конкуренции. Вопросы обеспечения качества медицинских услуг решаются посредством лицензирования и аккредитации медицинских учреждений и врачей, которые находятся в руках профессиональных медицинских организаций.

На рис. 1 показана классификация систем здравоохранения ведущих стран в соответствии с тремя основными моделями — бюджетной, страховой и частной.

*Рисунок 1*

**Классификация систем здравоохранения ведущих стран согласно трем основным моделям**




*Источник: составлено авторами.*

## ОСОБЕННОСТИ МОДЕЛЕЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ПЯТИ ВЕДУЩИХ СТРАН

Давайте более детально остановимся на опыте пяти стран — Германии, Великобритании, США, Франции и Канады, в которых указанные выше модели получили наиболее яркое воплощение.

### Германия

Германия является классическим примером социально-страховой модели. Источники финансирования распределяются следующим образом: социальное медицинское страхование (СМС) — 60 %, частное медицинское страхование (ЧМС) — 10 %, государственный бюджет — 15 % и личные средства граждан — 15 %. Около 90 % населения охвачено программами СМС, 10 % — программами ЧМС, и при этом 3 % застрахованных в СМС имеют полис ДМС. Расходы на здравоохранение из общественных средств составляют 7,8 % от ВВП, совокупные — 11,7 % от ВВП[2]. Из общественных источников покрывается 75 % от всех расходов на здравоохранение. Движение средств здравоохранения выглядит следующим образом: сначала они аккумулируются в государственном фонде СМС,

[2] *Most Efficient Health Care: Countries / Bloomberg Visual Data 2013 (http://www.bloomberg.com/visual-data/best-and-worst/most-efficient-health-care-countries).*

затем поступают на счета частных некоммерческих страховых организаций, которые контролируют оплату услуг ЛПУ.

Эти организации, получившие название больничных касс (sickness funds, англ.; krankenkassen, нем.), а также их объединения и объединения врачей больничных касс формируют основу системы социального медицинского страхования (Social Health Insurance, SHI). Они учреждают саморегулирующиеся структуры, которые управляют финансированием и оказанием услуг в объеме, гарантированном законом об обязательном медицинском страховании. Больничные кассы имеют статус частных некоммерческих организаций, занимаются страхованием рисков, связанных с болезнью. Объединенные комиссии плательщиков, состоящие из представителей больничных касс и поставщиков услуг (куда входят ассоциации врачей и стоматологов, а также больницы), на федеральном уровне участвуют в установлении льгот, нормативов, тарифов и цен на медицинские услуги. На региональном уровне эти комиссии заключают договоры на оказание медицинских услуг, выполняют контрольно-разрешительные функции.

По законам страны частным медицинским страхованием могут пользоваться только лица с доходами, превышающими €50 тыс. в год. Все остальные граждане в обязательном порядке должны быть охвачены социальным медицинским страхованием. Начиная с 1996 г. имеется возможность свободного выбора больничных касс, а также возможность смены больничной кассы после 18-месячного срока контракта. В Германии существует несколько больничных касс, доступных только для специальных групп населения, например больничная касса фермеров, но и эти кассы обязаны заключать договоры с любыми гражданами независимо от профессиональной принадлежности.

Для страны характерны высокая децентрализация управления здравоохранением и разделение полномочий между федеральным правительством и правительствами земель.

Рынок медицинских услуг высокоразвит, государственное медицинское страхование играет ведущую роль, частное страхование — дополняющую. Медицинская помощь оказывается частными врачами и учреждениями различных типов собственности с преобладанием частных некоммерческих ЛПУ. Основными формами оплаты медицинских услуг в стационарах являются методы глобального бюджета и КСГ (клинико-статистических групп)[3], первичная помощь оплачивается методом оплаты за услугу.

### Великобритания

Великобритания — наиболее яркий пример бюджетной модели. Государственный бюджет, который покрывает 85 % всех расходов на здравоохранение, остальные 15 % оплачиваются за счет ЧМС. Денежные средства аккумулируются в государственном бюджете, откуда они передаются в саморегулирующиеся организации, которые управляют финансированием ЛПУ. Форма управления здравоохранением централизованная. Государственные расходы на здравоохранение составляют 7,7 % от ВВП, совокупные — 9,4 %[4]. Все население охвачено бесплатной медицинской помощью, соплатежи за медицинские услуги практически отсутствуют. Применяется фиксированный соплатеж в размере £7,85 за один рецепт для трудоспособного населения.

Большинство медицинских услуг оказываются государственными ЛПУ, а первичная медицинская помощь — частнопрактикующими семейными врачами. Рынок медицинских

---

[3] *Каждая группа характеризуется нормативной технологией лечения и нормативными затратами медицинских ресурсов в стоимостном выражении (прим. ред.).*

[4] *Most Efficient Health Care: Countries / Bloomberg Visual Data 2013.*

услуг и частное страхование играют дополняющую роль. Социальную и медицинскую помощь населению оказывают социальные службы и службы здравоохранения, которые включают Национальную службу здравоохранения Великобритании (NHS) и местные органы власти. В Англии функционируют 10 стратегических органов здравоохранения (Strategic Health Authorities, SHAs), которые обеспечивают руководство, координацию и поддержку деятельности NHS в регионах. SHAs также работают с местными органами управления, образования, благотворительными и общественными организациями.

Оплата медицинских услуг, как правило, производится за законченный случай на основе КСГ (стационарная помощь) и сочетания подушевого принципа, платы за услугу и платы за результат (первичная помощь).

Государство занимается аккредитацией врачей и ЛПУ, регулированием деятельности врачебных практик. Тарифы и уровни возмещения медицинских услуг находятся в ведении трастов по оказанию первичной медицинской помощи. В настоящее время в Англии существует 152 траста по оказанию первичной медицинской помощи (Primary Care Trusts, PCTs), которые контролируют 80 % бюджета NHS[5]. Кроме этого в Англии насчитывается 167 больничных трастов NHS и 129 фондовых трастов (новый тип трастов NHS с большей автономией), которые обеспечивают подавляющее большинство стационарного лечения в Англии. В Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии существуют независимые локальные системы NHS.

## США

В США функционирует частная модель здравоохранения, а национальной системы здравоохранения, распространяющейся на все население, фактически нет. Они остаются единственной промышленно развитой страной, в которой гарантии государства в области медицинской помощи распространяются лишь на ограниченный круг граждан, а доступ к услугам здравоохранения носит фрагментарный характер. Основной источник финансирования — частное страхование, покрывающее более 50 % всех медицинских услуг. Другие источники включают программы для пожилых и малоимущих граждан, а также личные средства граждан. Управление финансированием ЛПУ и частнопрактикующих врачей находится преимущественно в руках частных страховых компаний. Государство управляет распределением ресурсов в рамках специальных программ для незащищенных граждан. Форма управления здравоохранением децентрализованная. Расходы на здравоохранение из общественных источников составляют 9,1 % от ВВП, совокупные расходы — 17,2 %[6]. Обеспечение доступности медицинских услуг ограничивается платежеспособностью пациентов. Программы для пожилых и малоимущих не распространяются на всех нуждающихся и не обеспечивают полного покрытия необходимых медицинских услуг и технологий. Около 50 млн граждан вообще не охвачено никаким медицинским страхованием.

Разработкой и реализацией политики здравоохранения занимается Министерство здравоохранения и социальных услуг (Department of Health and Human Services, HHS). Его роль в целом невелика в связи с незначительной долей государственного участия в этой отрасли. Среди основных его задач — контроль над системой оказания медицинской помощи и реализация социальных программ, а также поддержка медицинской науки, мониторинг и донесение до сведения властей ситуации в области здоровья, благосостояния и социального обеспечения населения.

---

[5] *Kullman D. PHIS Pharma Profile United Kingdom (http://whocc.goeg.at/Literaturliste/Dokumente/CountryInformationReports/PHIS%20Pharma%20Profile%20UK%20Feb2011.pdf).*

[6] *Most Efficient Health Care: Countries / Bloomberg Visual Data 2013.*

Непосредственно решением проблем медицины занимаются два подразделения в рамках министерства — Служба общественного здравоохранения и Управление финансирования медицинской помощи. Кроме Министерства здравоохранения функции в области здравоохранения выполняют специальные подразделения Министерства труда, Агентство по охране окружающей среды и другие государственные ведомства. В непосредственном подчинении HHS находятся центры услуг «Медикэр» и «Медикейд» (The Centers for Medicare and Medicaid Services, CMS). Под их контролем работает программа государственного медицинского страхования для престарелых (старше 65 лет) и тяжелобольных граждан — «Медикэр». CMS совместно с правительствами штатов занимаются управлением программами медицинского обслуживания для малоимущих «Медикейд» и детей из семей с невысокими доходами, не имеющих доступа к частным страховым программам (Children's Health Insurance Program, CHIP).

Больничные учреждения делятся на частные некоммерческие (70 % всего коечного фонда), частные коммерческие (15 % всех коек) и государственные (около 15 % всех коек)[7]. Преобладают частные больничные учреждения. Государственные больницы имеют право обслуживать частных пациентов. Около 89 % всех больниц в 2009 г. имели 200 и более коек. Услуги больниц оплачиваются при помощи комбинации нескольких методов, включая плату за услугу, день пребывания на койке одного госпитализированного, КСГ, а также в зависимости от числа больных, прошедших стационарное лечение. Первичная помощь оплачивается сочетанием подушевой оплаты и платы за услугу. Труд части врачей — штатных сотрудников больниц — оплачивается в форме заработной платы, но большинство получают вознаграждение в форме платы за услугу. Семейные врачи имеют статус индивидуальных предпринимателей.

Государство регулирует деятельность страховых компаний, объемы медицинских услуг в рамках госпрограмм. В рамках частных страховых планов объемы медицинских услуг регулируются страховыми компаниями. Контроль качества осуществляется с помощью аккредитации ЛПУ и лицензирования врачей, которые находятся в ведении профессиональных медицинских союзов и ассоциаций.

### Франция

Система здравоохранения Франции — яркий пример социально-страховой модели. Она финансируется на 50 % из средств СМС, на 20 % — из средств ЧМС, государственный бюджет покрывает 10 % всех расходов, а личные средства граждан — 20 %[8]. Охват населения программами социального медицинского страхования составляет 96 %. Государственные расходы на здравоохранение составляют 9,7 % от ВВП, совокупные — 12,5 % от ВВП[9]. Денежные средства аккумулируются в государственном фонде социального медицинского страхования, откуда они поступают в частные некоммерческие фонды всеобщего медицинского страхования, которые управляют финансированием ЛПУ. Форма управления здравоохранением децентрализованная. Региональные органы здравоохранения несут ответственность за организацию стационарной и амбулаторной помощи как в государственных, так и частных ЛПУ. Рынок медицинских услуг развит, частное страхование играет важную дополняющую роль.

Во Франции сочетаются учреждения различных форм собственности с преобладанием частных. Оплата медицинских услуг в стационарах производится методом КСГ и глобального бюджета, амбулаторная помощь оплачивается методом платы за услугу и результат.

---

[7] *International Profiles of Health Care Systems / The Commonwealth Fund (http://www.commonwealthfund.org/).*
[8] *Крестинский Ю. А. Роль государства в здравоохранении.*
[9] *Most Efficient Health Care: Countries / Bloomberg Visual Data 2013.*

## Канада

Система здравоохранения Канады базируется на следующих принципах, закрепленных Законом о здравоохранении (Canada Health Act) от 1984 г.: государственное управление, универсальность, мобильность и доступность. Канадскую модель здравоохранения можно охарактеризовать как социально-страховую, но во многом она схожа с государственной моделью. Ее формирование происходило под существенным влиянием политики здравоохранения ведущих стран — Великобритании (государственная модель здравоохранения) и США (рыночная модель здравоохранения). Универсальный доступ к услугам здравоохранения обеспечивает система всеобщего государственного медицинского страхования «Медикэр» (Medicare), по сути являющаяся системой государственного медицинского обслуживания, которой охвачено 98–99 % всего населения.

Основной источник финансирования здравоохранения в Канаде — федеральные фонды и страховые фонды провинций, доля в покрытии затрат здравоохранения которых равна 90 %. Оставшиеся 10 % распределены между частным страхованием и добровольными пожертвованиями. Государственные расходы составляют около 7,6 % от ВВП, совокупные — 10,8 % от ВВП[10]. Из государственного бюджета средства перенаправляются в федеральные фонды и/или страховые планы провинций и территорий, затем — в адрес ЛПУ и частнопрактикующих врачей. Форма управления здравоохранением децентрализованная.

Финансирование больниц осуществляют региональные министерства здравоохранения, как правило, по методу глобального бюджета, т. е. за заранее оговоренный объем медицинских услуг. Однако ряд провинций перешел на формирование бюджетов в зависимости от фактических объемов оказываемых услуг.

Ключевую роль в оказании первичной и стационарной медицинской помощи играют частнопрактикующие врачи и частные учреждения здравоохранения. Несмотря на разнообразие форм собственности больничных учреждений, большинство больниц имеют статус частных некоммерческих организаций. Они, как правило, управляются региональными органами здравоохранения либо советами больниц, в состав которых входят ведущие эксперты, проживающие на данной территории.

Контроль качества и объемов медицинских услуг находится частично в руках государства, частично — в руках неправительственных и некоммерческих организаций, включая:

1. Канадский совет по здравоохранению (Health Council of Canada), задачей которого является мониторинг и подготовка отчетности по качественным показателям здравоохранения.
2. Канадский институт по безопасности пациентов (Canadian Patient Safety Institute), созданный для обобщения и распространения лучших практик в области безопасности пациентов.
3. Канадский институт информации здравоохранения (Canadian Health Information Institute), занимающийся сбором и стандартизацией информации о здравоохранении.
4. Канадскую медицинскую ассоциацию (Canadian Medical Association), сфера деятельности которой распространяется на лицензирование врачей и разработку стандартов лечения.
5. Канадский совет по аккредитации (Accreditation Canada), в ведении которого находится аккредитация организаций здравоохранения — региональных органов здравоохранения, больниц, учреждений долговременного медицинского ухода и общинных центров[11].

Обобщенные ключевые параметры моделей здравоохранения пяти рассмотренных нами ведущих стран представлены в табл. 1.

---

[10] *Most Efficient Health Care: Countries / Bloomberg Visual Data 2013.*

[11] *International Profiles of Health Care Systems.*

*Таблица 1*

**Ключевые параметры моделей здравоохранения пяти ведущих стран**

| | | Франция | Германия | Великобритания | США | Канада |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Источники финансирования здравоохранения | ОМС — 50 %, ДМС — 20 %, государственный бюджет — 10 %, личные средства — 20 % | ОМС — 60 %, ДМС — 10 %, государственный бюджет — 15 %, личные средства — 15 % | Государственный бюджет — 85 %, ДМС — 15 % | Частное страхование — 40 %, личные средства — 20 %, программы для пожилых и малоимущих — 40 % | Федеральные фонды и фонды провинциальных бюджетов — 90 %, фонды частных страховых компаний и добровольные пожертвования — 10 % |
| 2 | Охват населения бесплатной медицинской помощью | 96 % населения охвачено программами ГМС | 90 % населения охвачено программами ОМС, 10 % — программами ДМС, при этом 3 % застрахованных в ОМС имеют ДМС | Всеобщий охват населения бесплатной медицинской помощью | Ограничивается платежеспособностью пациентов, программы для пожилых и малоимущих распространяются не на всех нуждающихся | 98–99 % населения охвачено программами ОМС. Утвержденного набора покрываемых МУ нет, но необходимые МУ покрываются всеобщим медстрахованием |
| 3 | Адекватность ресурсов здравоохранения | Покрывается 77,8 % от всех МУ, государственные расходы составляют 9,7 % ВВП, общие — 12,5 % | Покрывается 73,1 % от всех МУ, государственные расходы составляют 7,8 % ВВП, общие — 11,7 % | Покрывается 82,4 % от всех МУ, государственные расходы составляют 7,7 % ВВП, общие — 9,4 % | Покрывается 49 % от всех МУ, государственные расходы составляют 9,1 % ВВП, общие — 17,2 % | Покрывается около 70 % всех МУ, государственные расходы составляют 7,6 % ВВП, общие — 10,8 % |
| 4 | Каналы финансирования здравоохранения | Многоканальная система финансирования, преобладающим каналом являются фонды всеобщего медстрахования | Многоканальная система финансирования | Многоканальная система финансирования | Многоканальная система финансирования | Многоканальная система финансирования |
| 5 | Способы распределения средств | Государство > частные некоммерческие фонды всеобщего медстрахования | Государство > частные фонды всеобщего медицинского страхования (некоммерческие самоуправляемые организации) | Государство > самоуправляемые организации | Частные страховые компании, государственные программы для социально незащищенных граждан | Государство > федеральные фонды, государство > страховые планы провинций и территорий |
| 6 | Форма управления здравоохранением | Децентрализованная | Децентрализованная | Централизованная | Децентрализованная | Децентрализованная |
| 7 | Типы собственности медицинских учреждений | Сочетание учреждений различных форм собственности с преобладанием частных | Сочетание различных типов медицинских учреждений | Преобладают государственные ЛПУ, семейные врачи — ИП | Преобладают частные некоммерческие ЛПУ, семейные врачи — ИП | Ключевую роль в оказании первичной и СМП играют частнопрактикующие врачи и частные учреждения здравоохранения |

| | | Франция | Германия | Великобритания | США | Канада |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 8 | Методы оплаты медицинских услуг | Сочетание КСГ и метода глобального бюджета (стационары), платы за результат (амбулаторная помощь) | КСГ (стационары), платы за результат (амбулаторная помощь) | КСГ (стационары), плата за результат (амбулаторная помощь) | КСГ и глобальный бюджет (стационары), плата за результат (амбулаторная помощь) | КСГ и глобальный бюджет (стационары), плата за результат (амбулаторная помощь) |
| 9 | Субъекты регулирования в системе оказания медицинской помощи | Государство, фонды ОМС и профессиональные медорганизации | Государство, объединенные комиссии плательщиков, состоящие из представителей больничных касс и поставщиков услуг, профессиональные медорганизации | Государство (включая 10 стратегических органов здравоохранения (Strategic Health Authorities, SHAs)), трасты по оказанию медпомощи и профессиональные медорганизации | Государство, частные страховые фонды и профессиональные медорганизации | Государство, фонды неправительственных и некоммерческих организаций |
| 10 | Объекты регулирования в системе оказания медицинской помощи | Набор объектов регулирования и их ранжирование по степени важности в разных странах различны. Государство контролирует такие важнейшие сферы, как допуск медицинских технологий на рынок, защита конкуренции, определение незащищенных групп населения, установление уровней возмещения, перечней возмещаемых медицинских технологий и цен. Такие сферы, как обеспечение качества, аккредитация и лицензирование, а также распределение объемов медицинской помощи, как правило, регулируются совместно государством и профессиональными организациями | | | | |

*Источник: составлено авторами на основе данных обзора International Profiles of Health Care Systems / The Commonwealth Fund (http://www.commonwealthfund.org/).*

Как показывает анализ, объемы денежных средств, выделяемых на здравоохранение, существенно варьируются в разных странах. Однако показатель продолжительности жизни и другие индикаторы здравоохранения не пропорциональны затрачиваемым средствам, что свидетельствует, во-первых, о различиях в эффективности расходования денежных средств и, во-вторых, о наличии других факторов, воздействующих на продолжительность жизни населения. Данные о продолжительности жизни и расходах на здравоохранение в пяти рассматриваемых нами странах представлены в табл. 2.

*Таблица 2*

**Соотношение расходов и индикаторов эффективности системы здравоохранения**

| Страны | Продолжительность жизни | Совокупные расходы на здравоохранение, % от ВВП | Подушевые расходы на здравоохранение, $ |
|---|---|---|---|
| Германия | 80,7 | 11,7 | 4875 |
| Великобритания | 80,8 | 9,4 | 3609 |
| США | 78,6 | 17,2 | 8608 |
| Франция | 81,7 | 12,5 | 4952 |
| Канада | 80,9 | 10,8 | 5630 |

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

Проведенный анализ функционирования систем здравоохранения разных стран позволяет сделать следующие выводы о преимуществах и недостатках основных моделей здравоохранения (табл. 3).

*Таблица 3*

**Плюсы и минусы различных моделей здравоохранения**

| | Сильные стороны | Слабые стороны |
|---|---|---|
| Бюджетная модель | Высокий охват населения бесплатными медицинскими услугами.<br>Меньшая затратность по сравнению с двумя другими моделями.<br>Более высокая эффективность в решении крупных стратегических проблем здравоохранения.<br>Большая устойчивость системы здравоохранения в результате более высокого уровня покрытия расходов из общественных источников | Существенная зависимость источников финансирования здравоохранения от экономической конъюнктуры.<br>Наличие очередей на получение медицинских услуг как результат преимущественно одноканального финансирования из бюджета.<br>Монополизм государственных ЛПУ и недостаточная защищенность потребителя от медицинских услуг невысокого качества |
| Страховая модель | Высокий охват населения бесплатными медицинскими услугами, аналогичный охвату в социльно-страховой модели.<br>Гибкость в отношении аккумулирования ресурсов и меньшая, чем в бюджетной модели, зависимость от обеспеченности финансовыми ресурсами.<br>Четкое разделение функций финансирования и оказания медицинских услуг.<br>Более высокая по сравнению с бюджетной моделью роль конкурентных механизмов в повышении качества медицинских услуг, оказываемых частными врачами и учреждениями различных форм собственности.<br>Соблюдение принципа «деньги следуют за пациентом».<br>Более структурированное, чем в бюджетной модели, распределение средств | Более высокая, чем в бюджетной модели, доля расходов на здравоохранение в ВВП.<br>Наличие очередей на получение медицинских услуг как результат преимущественно одноканального финансирования из государственного фонда медицинского страхования |
| Частная модель | Широкий диапазон медицинских учреждений.<br>Отсутствие очередей на медицинское обслуживание.<br>Упор на качество медицинской помощи и защиту прав потребителей.<br>Высокие доходы врачей и других медицинских работников | Отсутствие единой национальной системы здравоохранения.<br>Фрагментарность медицинских услуг.<br>Доминирующая роль частной медицины.<br>Недостаточно высокий уровень доступности медицинских услуг для большинства населения, значительная часть населения не охвачена никакими видами страхования.<br>Дорогостоящие медицинские услуги зачастую оказываются без достаточных медицинских показаний |

*Источник: составлено авторами.*

**Таким образом, анализ зарубежного опыта позволяет сделать следующие выводы:**

- Ни в одной стране не существует конкретных моделей в чистом виде.
- Ни одна модель не обладает универсальностью.
- В любой из моделей имеется только один доминирующий источник финансирования.
- В бюджетной и страховой моделях государство обеспечивает более 70 % всех расходов.
- Важнейшим фактором устойчивости систем является охват населения бесплатными медицинскими услугами, отсутствие дублирования расходов, эффективность расходования ресурсов и доступность медицинских услуг.
- Ни одна страна не может обеспечить всех потребностей здравоохранения из государственных средств без частного страхования и/или соплатежей.

## ОСОБЕННОСТИ И ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СМЕШАННОЙ БЮДЖЕТНО-СТРАХОВОЙ МОДЕЛИ РФ

Особенность действующей смешанной бюджетно-страховой модели РФ — существенное недофинансирование как из бюджетных источников, так и в рамках обязательного медицинского страхования (ОМС). В настоящее время общие расходы на здравоохранение в РФ не превышают 6 % ВВП. Расходы на здравоохранение из общественных источников составляют 3,4 % ВВП — это один из самых низких уровней в Европе и мире. При таком уровне финансирования практически невозможно добиться удовлетворения в полном объеме даже базовых потребностей населения в медицинских услугах, лекарственных препаратах и медицинских изделиях, не говоря уже о расширении доступа к самым передовым методам лечения и медицинским технологиям. Ситуация усугубляется тем, что значительная часть выделяемых на здравоохранение средств тратится неэффективно. По экспертным оценкам, доля неэффективных расходов на здравоохранение в мире составляет от 20 до 40 %[12].

В России доля неэффективных расходов составляет, по разным оценкам, около 40 %. Охват населения ОМС составляет 98–99 %, ДМС — 10 %. Соплатежи за медицинские услуги и лекарственные препараты отсутствуют.

По данным Министерства здравоохранения, 68 % всех расходов здравоохранения покрывается из фонда ОМС, тогда как 32 % — из бюджетов всех уровней, что свидетельствует о том, что Россия существенно продвинулась по пути перехода на одноканальное финансирование через ОМС. Однако, по данным Министерства финансов РФ, расходы ОМС и бюджетов разных уровней делятся 50 на 50. При этом средства госпрограмм выделяются из федерального бюджета органам здравоохранения в регионах.

Фактически ОМС финансируется из федерального бюджета, а его средства приравнены к бюджетным средствам. Функции страховщика возложены на ФФОМС, страховые медицинские организации полностью исключаются из процесса управления финансами здравоохранения, выступая исключительно в роли посредников при перераспределении средств бюджета ФФОМС. В результате страхование фактически носит декларативный характер, а деньги, как правило, не следуют за пациентом[13].

Нормативно-правовые и организационные аспекты взаимодействия обязательного и добровольного медицинского страхования четко не прописаны, система возмещения стоимости и соплатежей отсутствует, что препятствует созданию сбалансированного механизма финансирования здравоохранения. Сохраняется монополизм государственных ЛПУ и их незаинтересованность в повышении качества оказываемых услуг. Переходная бюджетно-страховая модель, как свидетельствует практика, не способствует реструктуризации существующей сети лечебно-профилактических учреждений. Тип собственности медицинских учреждений в основном государственный, институт частных семейных врачей и государственно-частное партнерство не развиты. В законодательных документах провозглашена свобода выбора страховой компании, ЛПУ и врача, но в реальности альтернативы при выборе отсутствуют.

Несмотря на то что в стратегических документах заявлен переход на социально-страховую модель, ряд экспертов считает целесообразным вернуться к бюджетной модели. Что касается авторов данной работы, то нам представляется, что России стоит продолжить курс на создание страховой модели по следующим причинам:

— она обладает меньшим количеством недостатков по сравнению с двумя другими моделями;

---

[12] *Доклад о состоянии здравоохранения в мире (http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/whr2010.pdf).*

[13] *Быстрова К. Е. Комплексная система медицинского страхования: организация и принципы финансирования.*

— меньше, чем бюджетная модель, зависит от обеспеченности необходимыми ресурсами, что особенно актуально для России;

— обладает более устойчивыми источниками финансирования;

— функции финансирования и оказания медицинских услуг в ней отделены друг от друга, что способствует устранению конфликта интересов в отношении ЛПУ, находящихся в государственной собственности;

— отличается более высокой по сравнению с бюджетной моделью ролью конкурентных механизмов в повышении качества медицинских услуг, оказываемых частными врачами и учреждениями различных форм собственности;

— обеспечивает соблюдение принципа «деньги следуют за пациентом»;

— характеризуется более структурированным, чем в бюджетной модели, распределением средств.

**Чтобы страховая модель заработала, необходимо:**

1. Постепенно увеличить долю расходов на здравоохранение из общественных средств до 5–6 % от ВВП.
2. Завершить переход на действительно одноканальное финансирование через ОМС. Прекратить практику, когда ФФОМС играет роль посредника при перекачке денег из бюджета в территориальные фонды медицинского страхования.
3. Изменить роль ФФОМС и страховых компаний, повысив роль последних в управлении ресурсами здравоохранения.
4. Отойти от сметного финансирования, реализовать на практике принцип «деньги следуют за пациентом».
5. Добиться, чтобы заработал принцип свободы выбора врача и медицинской организации для повышения качества медицинских услуг.
6. Провести поиск дополнительных источников финансирования, включая добровольное медицинское страхование и соплатежи за услуги, лекарства и другие технологии здравоохранения.
7. Разработать нормативную базу о разделении полномочий и взаимодействии обязательного и добровольного медицинского страхования.
8. Принять закон о ГЧП, в котором была бы прописана нормативная база по использованию этого важного механизма повышения эффективности в здравоохранении.

***Библиография***


1. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному собранию [Электронный ресурс] / Российская газета. — Режим доступа: http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html.
2. Быстрова К. Е. Комплексная система медицинского страхования: организация и принципы финансирования / Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. — Санкт-Петербург, 2013.
3. Доклад о состоянии здравоохранения в мире. Финансирование систем здравоохранения. Путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью, 2010 г. [Электронный ресурс] / Всемирная организация здравоохранения — Режим доступа: http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/whr2010.pdf.
4. Крестинский Ю. А. Роль государства в здравоохранении, 2013 [Электронный ресурс] / Институт развития общественного здравоохранения. — Режим доступа: http://www.apteka.ua/wp-content/uploads/2013/09/5-krestinskiy.pdf.
5. Kullman D. PHIS Pharma Profile United Kingdom [Электронный ресурс] / WHO Collaborating Centre for Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies, 2010. — Режим доступа: http://whocc.goeg.at/Literaturliste/Dokumente/CountryInformationReports/PHIS%20Pharma%20Profile%20UK%20Feb2011.pdf.
6. Most Efficient Health Care: Countries [Электронный ресурс] / Bloomberg Visual Data 2013. — Режим доступа: http://www.bloomberg.com/visual-data/best-and-worst/most-efficient-health-care-countries.
7. Thomson S., Osborn R., Squires D., Jun M. International Profiles of Health Care Systems: Australia, Canada, Denmark, England, France, Germany, Iceland, Italy, Japan, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Switzerland, and the United States. 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.commonwealthfund.org/~/media/files/publications/fund-report/2012/nov/1645_squires_intl_profiles_hlt_care_systems_2012.pdf.

УДК 336.531.2

***Ключевые слова**:*
*здравоохранение, методический подход,*
*оценка величины расходов на здравоохранение в России,*
*перекрестные государственные расходы в здравоохранении,*
*структура социальных преференций (льгот и пособий),*
*налоговые льготы в сфере здравоохранения*

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

# Государственные расходы на здравоохранение в ОЭСР и России: потенциал и методика сравнительного анализа

***Одна из задач Минфина России на среднесрочную перспективу — последовательное укрепление позиций нашей страны в международных оценках качества управления общественными финансами. В корреспонденции с данной задачей современным трендом в области публичных финансов в России стала практика активного взаимодействия Министерства финансов РФ со многими международными финансовыми институтами, в частности с такими, как МВФ, ОЭСР, Всемирный банк, Международное бюджетное партнерство и сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (PEAMPAL)[1].***

Примечательно, что в мае 2014 г. вышло исследование Бюджетных правил и процедур в странах ОЭСР, в которое по инициативе Минфина была включена Россия[2]. Россия продемонстрировала достойное третье место после Нидерландов и Дании по индексу среднесрочного бюджетного планирования, пятую позицию после Южной Кореи, Мексики, Канады и Швейцарии по индексу бюджетирования по результатам. В целом в межстрановых сопоставлениях величины вышеуказанных индексов Россия находится выше среднего уровня значений для стран ОЭСР. К сожалению, такие позитивные оценки не доминируют в межстрановой компаративистике позиционирования системы здравоохранения в РФ. Одна из основных рекомендаций ОЭСР по модернизации системы здравоохранения в нашей стране — необходимость наращивать объемы финансирования государственной системы здравоохранения и добиваться справедливого и эффективного

[1] *Информационное сообщение / Официальный сайт Минфина России (http://www.minfin.ru/ru/press/press_releases/index.php?id_4=21949).*

[2] *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries (http://www.oecd.org/gov/).*

распределения этих государственных ресурсов. Здесь имеется в виду перераспределение ресурсов между стационарами и первичным звеном оказания медицинской помощи: увеличение доступа к амбулаторному лечению и повышение его качества, позволяющие сократить количество больничных коек и продолжительность пребывания в стационарах,— эти показатели в России почти в два раза выше среднего по ОЭСР[3]. Другими словами, рекомендуется увеличить долю расходов на здравоохранение в ВВП.

Вместе с тем в докладах ОЭСР неоднократно подчеркивалось, что величина финансирования здравоохранения предикативно корреспондирует с результативностью. Однако результаты исследования ОЭСР в рамках эмпирического тестирования концепции доверительного управления показывают, что проведенное во многих странах ОЭСР в период кризиса 2008 г. снижение темпов роста финансирования здравоохранения не сопровождалось снижением качества услуг и доверия к сфере здравоохранения со стороны населения[4]. Интерес вызывает и фактография в Грузии, где уровень расходов на здравоохранение варьирует в размере 1,9 % от ВВП[5], при этом демонстрируется достаточно высокая продолжительность жизни.

В международных сопоставлениях систем здравоохранения оценка объемов финансирования здравоохранения, строящаяся на процентном показателе величины расходов на здравоохранение в ВВП, с одной стороны, отображает фискальную имманентность расходов. С другой стороны, она не учитывает проявления распределительной функции государственных финансов, реализующейся в социальных преференциях (пособиях, выплатах и льготах), налоговых льготах, которые представляют собой непрямые расходы на здравоохранение, выпадающие из общего объема его финансирования. Исходя из вышеизложенного, актуальность представляет оценка величины расходов на здравоохранение в России с учетом размеров непрямых расходов, что и выступило **целью данного исследования**.

## МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Временной горизонт исследования ограничивается 2011 г., что обусловлено доступностью информационной базы, в частности, связано с выходом последних докладов ОЭСР в 2013 г. (с данными 2011 г.), которые формируются один раз в два года: по здравоохранению и государственному управлению[6]. В рамках исследования проведен качественный анализ структуры государственных расходов на здравоохранение, направленный на сравнительную оценку видовой структуры расходов в ОЭСР на основе COFOG (Classification of the Functions of Government)[7] и в России — на основе Бюджетной классификации. Качественный анализ дополнен количественным описанием среднегодовых темпов расходов на здравоохранение по структурным элементам в реальном выражении в среднем по странам ОЭСР в 2008–2011 гг. Предложен методический подход к формированию величины государственных расходов на здравоохранение в России, построенный на учете непрямых расходов финансирования здравоохранения. Это перекрестные расходы (включая социальные преференции — льготы, пособия и выплаты), «скрытые» расходы (выпадающие доходы — налоговые льготы), которые уменьшают величину реальных расходов

---

[3] *Россия. Модернизация экономики, апрель 2013 / Серия публикаций ОЭСР о «Лучшей политике». — С. 43 (http://www.oecd.org/russia/Russia-Modernising-the-Economy-RU.pdf).*

[4] *Government at a Glance 2013 (http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en).*

[5] *Данные Всемирного банка.*

[6] *Health at a Glance 2013 — OECD Indicators (http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf); Government at a Glance 2013, OECD.*

[7] *На русском — КФОГУ (Классификация функций органов государственного управления).*

государства на здравоохранение и требуют выявления и учета[8]. В рамках предложенного методического подхода проведен учет перекрестных расходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ и выпадающих доходов, в частности, налоговых льгот в сфере здравоохранения[9].

## АНАЛИЗ СТРУКТУРЫ РАСХОДОВ НА ЗДРАВООХРАНЕНИЕ В СТРАНАХ ОЭСР И РОССИИ

Проведенный сравнительный анализ структуры расходов в России и странах ОЭСР по разделам КФОГУ и бюджетной классификации дает основания констатировать наличие вариации расходов на здравоохранение по наименованиям (видам) и качественному наполнению и в целом для следующих выводов и обобщений.

**Первое.**

В России в рамках бюджетной классификации структура расходов на здравоохранение корреспондирует с видами медицинской помощи. Выделяются следующие укрупненные группы расходов (виды): стационарная медицинская помощь, амбулаторная помощь, скорая медицинская помощь, санаторно-оздоровительная помощь, заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов, санитарно-эпидемиологическое благополучие, прикладные научные исследования в области здравоохранения, другие вопросы. Неотъемлемым компонентом всех вышеназванных групп расходов на здравоохранение в России выступают расходы на реализацию ФЦП (федеральных целевых программ).

В странах ОЭСР ряд расходов на здравоохранение по видам медицинской помощи, в частности скорая медицинская помощь, санаторно-оздоровительная помощь, заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов, санитарно-эпидемиологическое благополучие, не образуют самостоятельной группы расходов, а входят в состав других групп расходов. Например, скорая медицинская помощь входит в группу 07.2 — Амбулаторные услуги (07.2.4 — доврачебная медицинская помощь и околомедицинские услуги) и в 07.3 — Услуги больниц (неотложная медицинская помощь при больницах). Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов находится в группе 07.4 — Услуги в области здравоохранения (медицинское обслуживание населения в части расходов на операции банков крови). Санитарно-эпидемиологическое благополучие также входит в 07.4 (медицинское обслуживание населения в части расходов на профилактику (вакцинация, прививки), мониторинг, эпидемиологический сбор данных, услуги по планированию семьи и т. д., а также на подготовку и распространение информации по вопросам общественного здравоохранения).

**Второе.**

В странах ОЭСР выделяется самостоятельная группа расходов 07.1 — Медицинская продукция, приборы и оборудование, используемые в медицине. Она включает подразделы, обозначающие содержание расходов на фармацевтическую продукцию. Это подраздел 07.1.1 — обеспечение такой фармацевтической продукцией, как медицинские препараты, лекарственные препараты, патентованные лекарства, сыворотки и вакцины, витамины

---

[8] *Кулькова В. Ю. Сравнительный анализ государственных расходов на здравоохранение в странах ОЭСР / В коллективной монографии «Проблеми та тенденції розвитку субэктів фінансового ринку». — Павлоград: АРТ СИНТЕЗ-Т. — 2014. — С. 155–160.*

[9] *Расчет налоговых льгот выполнен научным сотрудником Центра налоговой политики НИФИ Н. С. Милоголовым.*

и минералы, рыбий жир, оральные контрацептивы. В подраздел 07.1.2 (другие медицинские средства) входят расходы на предоставление такой медицинской продукции, как медицинские термометры, лейкопластыри, перевязочные материалы, шприцы для подкожных инъекций, аптечки, грелки и пузыри со льдом, изделия медицинского трикотажа — эластичные чулки и наколенники, тесты на беременность, механические противозачаточные средства. Подраздел 07.1.3 (лечебное оборудование и аппаратура) представлен вспомогательными средствами и оборудованием, такими как корректирующие очки и контактные линзы, слуховые аппараты, глазные протезы, ортопедические скобки, ортопедическая обувь, хирургические пояса, шейные корсеты, оборудование для лечебного массажа, медицинские лампы, инвалидные кресла и коляски, «специальные» кровати, костыли, электронные и другие устройства для измерения кровяного давления и т. д. Кроме того, расходы на медикаменты, протезы, медицинское оборудование и аппараты, а также другие продукты, связанные со здоровьем, поставляемые больным напрямую в амбулаторных медицинских, стоматологических и вспомогательных учреждениях и в стационарах, учитываются в группах расходов, соответственно, 07.2 — Амбулаторные услуги, 07.3 — Услуги больниц[10]. В России обновление основных медицинских фондов связано с целевым финансированием через ФЦП и Приоритетный национальный проект «Здоровье».

**Третье.**

В странах ОЭСР амбулаторные услуги и услуги больниц имеют широкий перечень. В частности, в рамках расходов на амбулаторные услуги (подраздел 07.2.4) предусмотрены расходы на иглоукалывание, педикюр, мануальную терапию, специалистов по подбору очков, практиков народной медицины, медицинские исследовательские лаборатории и рентгеновские кабинеты, прокат лечебного оборудования, корректирующие гимнастические терапии, амбулаторное бальнеологическое лечение морской водой и др. В группу расходов 07.3 — Услуги больниц — включаются расходы на услуги домов престарелых и санаториев, услуги учреждений, обслуживающих лиц пожилого возраста, в котором медицинский мониторинг является важным компонентом, а также услуги реабилитационных центров, обеспечивающих стационарное медицинское обслуживание и восстановительную терапию, цель которых главным образом состоит в том, чтобы лечить пациента, а не обеспечивать долгосрочную поддержку. Соответственно, здесь выделяется самостоятельный подраздел 07.3.4 (уход за больными, санатории для выздоравливающих). По видам расходы на услуги больниц включают медикаменты, протезы, медицинское оборудование и аппараты, а также другие продукты, предоставляемые больным. Учитываются также «немедицинские» расходы больниц на администрирование, немедицинский персонал, еду и напитки, проживание (в том числе жилье для персонала) и др.

В России расходы на услуги учреждений подобного медико-социального профиля проходят по разделу «Социальная политика», хотя по профилю услуг и в целом по роду деятельности (медицинский мониторинг), по кадровому составу (врачи и средний медицинский персонал) проявляется имманентность этого раздела здравоохранению. Данное обобщение дает основание для формулировки **гипотезы о перекрестных расходах в финансировании здравоохранения в России**. Под перекрестными расходами нами понимаются непрямые расходы на здравоохранение, имеющие медицинскую этимологию, но учитываемые в других расходах бюджетной классификации РФ. Другими словами, перекрестные расходы связаны с предоставлением медицинских услуг (включая

[10] *Detailed Structure and Explanatory Notes of Classification of the Functions of Government / United Nations Statistics Division (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4).*

медико-социальные услуги), но учитываются они не по статье расходов на здравоохранение, а по статьям расходов на финансирование других отраслей и сфер народного хозяйства. К перекрестным расходам в области здравоохранения относятся и социальные льготы, пособия и выплаты (социальные преференции) в сфере здравоохранения, которые учитываются в разделе расходов на социальную политику. Сумма перекрестных расходов уменьшает величину реальных расходов государства на здравоохранение и требует выявления и учета.

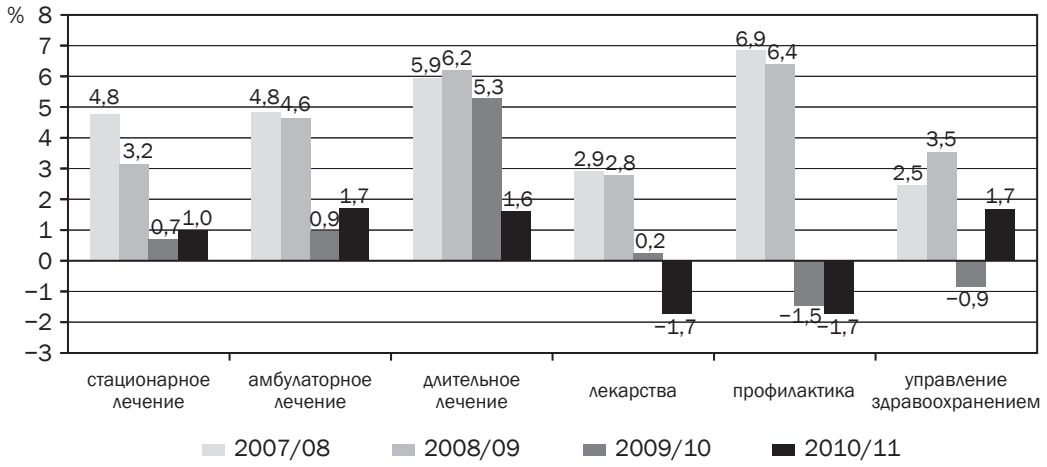
**Четвертое.**

Формирование расходов на НИОКР в России и ОЭСР отличается по субъектам и механизмам. Так, в России статья расходов «Прикладные научные исследования в области здравоохранения» включает расходы на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по государственным контрактам, обеспечение деятельности подведомственных учреждений; по ряду федеральных целевых программ. В странах ОЭСР раздел 07.05 — Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки в области здравоохранения (НИОКР) — включает два направления расходов по получателям и формам финансирования. Это расходы на руководство и управление государственными учреждениями, осуществляющими прикладные исследования и экспериментальные разработки в области здравоохранения, и расходы на предоставление грантов, кредитов и субсидий для поддержки прикладных исследований и экспериментальных разработок в области здравоохранения, проводимых неправительственными организациями, такими как научно-исследовательские институты и университеты.

Количественный анализ структуры расходов на здравоохранение построен на оценке темпов роста по видам расходов (вид соответствует укрупненной группе) в среднем по странам ОЭСР за 2008–2011 гг. (рис. 1) и дает основание для вывода: кризис 2008 г. привел к сокращению темпов роста расходов на здравоохранение по всем видам расходов. Демонстрируемые отрицательные значения темпов роста по лекарственному обеспечению ($Т^{р}_{2010/2011}$ = −1,7%), профилактике ($Т^{р}_{2009/2010}$ = −1,5%, $Т^{р}_{2010/2011}$= −1,7%), управлению здравоохранением ($Т^{р}_{2009/2010}$ = −0,9%) свидетельствует о тренде сокращения этих видов расходов на здравоохранение в посткризисный период.

*Рисунок 1*

**Среднегодовые темпы расходов на здравоохранение в реальном выражении в среднем по странам ОСЭР, 2008–2011 гг.**




*Источник: Health at a Glance 2013. OECD Indicators; Government at a Glance 2013, OECD.*

По результатам количественного анализа видовой структуры расходов на здравоохранение в странах ОЭСР и России мы пришли к выводу о необоснованности ремарок ОЭСР о неравномерности распределения услуг здравоохранения в России между амбулаторной и стационарной помощью. Соотношение между финансированием услуг амбулаторной и стационарной помощи, наблюдаемое в нашей стране, характерно и для ряда стран ОЭСР. Так, в 2011 г. в России стационарная помощь в расходах на здравоохранение консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов занимала 30,77 %, амбулаторная помощь — 12,69 %. В этот же год в ОЭСР услуги больниц (стационарные услуги) и амбулаторные услуги в расходах на здравоохранение по странам составили: в Австрии — 56,3 % и 19,9 %, в Чехии — 41,9 % и 22,3 %, в Германии — 39,8 % и 29 %, в Италии — 55,9 % и 32,2 %, в Нидерландах — 49 % и 27,9 %, в Норвегии — 62,8 % и 23,6 % соответственно. Пропорциональность в распределении услуг стационарной и амбулаторной помощи наблюдается в Финляндии: 43,2 % и 44,1 % и в Японии — 35,7 % и 39,9 % соответственно.

Проведенную количественную оценку расходов на здравоохранение в рамках предлагаемого методологического подхода необходимо дополнить верификацией гипотезы о перекрестных расходах и оценкой налоговых льгот в сфере здравоохранения, которые выпадают из официальной компаративистики.

## ПЕРЕКРЕСТНЫЕ РАСХОДЫ В ФИНАНСИРОВАНИИ СФЕРЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РФ

Для верификации выдвинутой нами гипотезы о перекрестных расходах был исследован консолидированный бюджет РФ. Однако структура консолидированного бюджета, находящегося в публичном доступе на сайте Казначейства РФ, имеет агрегированный вид, который не позволяет выявить перекрестные расходы в сфере здравоохранения. В то же время структура федерального бюджета дает возможности для подобного анализа. Учитывая данные ограничения, в рамках исследования на первом этапе были выявлены перекрестные расходы федерального бюджета по наименованию и величине (сумме) (табл. 1).

*Таблица 1*

**Перекрестные расходы на здравоохранение в федеральном бюджете РФ в 2011 г.**

| Наименование раздела расходов бюджета РФ | Ведомства-получатели | Расшифровка расходов | ∑ тыс. руб. | % от общей ∑ |
|---|---|---|---|---|
| Общегосударственные вопросы | Российская академия наук | | 6 125 008,7 | 8 |
| Национальная оборона | Министерство обороны РФ | Проведение мероприятий по медосвидетельствованию | 109 954,3 | 1 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | Федеральная служба исполнения наказаний | Подпрограмма «Вирусные гепатиты» | 26 300,0 | |
| | | Содержание спецконтингента | 22 874 520,9 | |
| | Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий | Мероприятия в области здравоохранения | 5000,0 | |
| Всего | | | 22 905 820,90 | 30 |

| Наименование раздела расходов бюджета РФ | Ведомства-получатели | Расшифровка расходов | ∑ тыс. руб. | % от общей ∑ |
|---|---|---|---|---|
| Национальная экономика | Министерство промышленности и торговли РФ | ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» | 1 263 565,0<br>302 600,0 | |
| | | Медицинская техника и фармацевтика | 90 000,0 | |
| | Министерство образования и науки РФ | ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» | 72 450,0<br>501 839,1 | |
| | Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека | Мероприятия в области здравоохранения | 181 042,2 | |
| | Федеральное агентство по туризму | Мероприятия в области здравоохранения, спорта, физической культуры, туризма | 116 157,0 | |
| | ФГОУ ВПО МГУ | ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» | 238 000,0 | |
| | Федеральное медико-биологическое агентство | Мероприятия в области здравоохранения | 100 562,0 | |
| | | ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» | 240 000,0 | |
| | Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» | ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» | 39 186,0 | |
| Всего | | | 3 055 401,30 | 4 |
| Образование | Министерство здравоохранения и социального развития РФ | Оздоровительные кампании для детей | 4 599 990,9 | |
| | | Реализация государственных функций в области здравоохранения | 125 000,0 | |
| | | Повышение квалификации медработников | 50 000,0 | |
| | Министерство образования и науки РФ | Оздоровительные кампании для детей | 68 282,8 | |
| | Федеральное агентство по делам молодежи | Оздоровительные кампании для детей | 520 564,4 | |
| | Министерство обороны РФ | Оздоровительные кампании для детей | 20 981,9 | |
| Всего | | | 5 384 820,00 | 7 |
| Физическая культура и спорт | Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ | Мероприятия, направленные на формирование ЗОЖ | 29 545,0 | |
| | | Мероприятия в области здравоохранения, спорта, физической культуры, туризма | 685 370,0 | |
| | | Мероприятия в области здравоохранения, спорта, физической культуры, туризма | 5 753 450,6 | |
| | | Завод по производству готовых лекарственных форм антибиотиков | 663 930,0 | |
| Всего | | | 7 132 295,60 | 9 |

| Наименование раздела расходов бюджета РФ | Ведомства-получатели | Расшифровка расходов | ∑ тыс. руб. | % от общей ∑ |
|---|---|---|---|---|
| Социальная политика | Федеральное медико-биологическое агентство | Медико-социальная экспертная комиссия | 6 369 449,4 | |
| | | Оздоровительный отдых | 15 456,7 | |
| | Министерство здравоохранения и социального развития РФ | Санаторно-курортное лечение | 3 710 021,8 | |
| | | Иммунопрофилактика инфекционных болезней | 11 855,5 | |
| | | Обеспечение инвалидов техническими средствами | 10 429 906,6 | |
| | | Субсидии протезно-ортопедическим предприятиям | 11 829,0 | |
| | Министерство финансов РФ | Санаторно-курортное лечение | 4 528 392,1 | |
| | | Выплата пособий женщинам, вставшим на учет в медучреждения | 88,6 | |
| | | Закон РФ от 9 июня 1993 г. № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов» | 5 808 411,4 | |
| | Федеральная служба безопасности РФ | Проведение оздоровительного отдыха | 3694,1 | |
| Всего | | | 30 889 105,20 | 41 |
| Итого | | | 75 602 406,00 | 100 |

*Источник: расчеты автора по данным федерального бюджета (http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/budj_rosp/index.php?&from_4=3).*

Экспресс-анализ структуры перекрестных расходов актуализирует постановку проблем ведомственного финансирования здравоохранения, медицинского образования, позиционирования санаторно-курортного лечения в отечественном здравоохранении. Думается, это самостоятельные темы для исследования, требующие обращения к зарубежной практике стран ОЭСР, что представляет предмет дальнейших научных изысканий. В структуре перекрестных расходов федерального бюджета на здравоохранение обращает на себя внимание наличие расходов на реализацию ФЦП. Как видно, наибольший удельный вес занимают перекрестные расходы на здравоохранение, учитываемые в расходах на социальную политику. Конкретизация видовой структуры перекрестных расходов на здравоохранение в расходах на социальную политику по видам статей, сумме и назначению расходов приведена в табл. 2. Здесь же даны предложения по отражению перекрестных расходов в разделе здравоохранения на основе обобщения зарубежного опыта стран ОЭСР по учету соответствующего вида расходов в КФОГУ (раздел 7 — «Здравоохранение»).

*Таблица 2*

**Перекрестные расходы на здравоохранение в федеральном бюджете в расходах на социальную политику РФ в 2011 г.**

| Название статьи расходов в рамках раздела социальной политики | Сумма, тыс. руб. | Назначение расходов | Отражение статьи расходов в КФОГУ | Здравоохранение |
|---|---|---|---|---|
| Медико-социальная экспертная комиссия | 6 369 449,4 | Расходы по обеспечению деятельности федеральных учреждений медико-социальной экспертизы | Медицинское обслуживание (7.4 — Услуги здравоохранения) | Амбулаторная помощь |

| Название статьи расходов в рамках раздела социальной политики | Сумма, тыс. руб. | Назначение расходов | Отражение статьи расходов в КФОГУ | Здраво-охранение |
|---|---|---|---|---|
| Иммуно-профилактика инфекционных болезней | 11 855,5 | Предоставление субвенций бюджетам на выплату государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений. Расходы по выплате данных пособий и компенсаций производятся в соответствии со статьей 18 Федерального закона от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммуно-профилактике инфекционных болезней» | Медицинское обслуживание (7.4 — Услуги здравоохранения) | Санитарно-эпидемиологическое благополучие |
| Обеспечение инвалидов техническими средствами | 10 429 906,6 | Предоставление субвенций бюджетам субъектов РФ и трансфертов бюджету Фонда социального страхования РФ на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий | Изделия медицинского назначения, приборы и оборудование (7.1.3 — Лечебное оборудование и аппаратура) | Другие вопросы в области здравоохранения |
| Субсидии протезно-ортопедическим предприятиям | 11 829,0 | Предоставление субсидий федеральным государственным унитарным протезно-ортопедическим предприятиям, оказывающим в соответствии с законодательством РФ услуги по протезированию инвалидов, а также лиц, не имеющих группы инвалидности, но по медицинским показаниям нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях | Изделия медицинского назначения, приборы и оборудование (7.1.3 — Лечебное оборудование и аппаратура) | Другие вопросы в области здравоохранения |
| Оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в части оплаты санаторно-курортного лечения, а также проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно | 4 528 392,1 | Предоставление субвенций бюджетам субъектов РФ и межбюджетных трансфертов бюджету Фонда социального страхования РФ в соответствии с ФЗ от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ | Услуги больниц (07.3.4 — Уход за больными. Санатории для выздоравливающих) | Санаторно-оздоровительная помощь |
| Обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», Почетный донор России» | 5 808 411,4 | Предоставление бюджетам субвенций на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России», включая оплату услуг почтовой связи и банковских услуг, оказываемых банками | – | Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов |

| Название статьи расходов в рамках раздела социальной политики | Сумма, тыс. руб. | Назначение расходов | Отражение статьи расходов в КФОГУ | Здравоохранение |
|---|---|---|---|---|
| Выплата единовременных пособий женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, уволенным в связи с ликвидацией организаций, прекращением деятельности (полномочий) физическими лицами в установленном порядке | 88,6 | Предоставление трансфертов бюджету Фонда социального страхования РФ на выплату указанного вида пособия | – | Амбулаторная помощь |
| Пособие на проведение летнего оздоровительного отдыха детей отдельных категорий военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших), пропавших без вести, ставших инвалидами в связи с выполнением задач в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера, а также в связи с выполнением задач в ходе контртеррористических операций | 3694,1 | По данной целевой статье отражаются расходы по выплате пособия с учетом расходов по доставке на проведение летнего оздоровительного отдыха детей отдельных категорий военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших), пропавших без вести, ставших инвалидами, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1051 | – | Санаторно-оздоровительная помощь |

*Источник: расчеты автора по данным федерального бюджета (http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/budj_rosp/index.php?&from_4=3).*

На втором этапе был сформирован информационный запрос в финансовые органы субъектов РФ о наименовании и величине перекрестных расходов в сфере здравоохранения в консолидированном бюджете субъекта РФ в части собственных расходов. Были получены данные от 77 субъектов РФ, которые подверглись обработке и сводке (табл. 3). Данные этой таблицы являются предварительными результатами, которые вместе с тем позволяют уловить определенные тренды по величине перекрестных расходов на субфедеральном уровне. Учитывая, что наибольший удельный вес в структуре перекрестных расходов в здравоохранении консолидированных бюджетов субъектов РФ занимают социальные преференции (социальные льготы, выплаты, пособия), приведены их наименования. В ряде субъектов РФ в структуре перекрестных расходов на здравоохранение в консолидированном бюджете наличествуют расходы по региональным ЦП.

Проведенный анализ перекрестных расходов на здравоохранение показывает, что в 2011 г. в федеральном бюджете их величина составила 75,6 млрд руб., в консолидированном бюджете субъектов РФ (по 77 субъектам РФ) — 27,3 млрд руб.

*Таблица 3*

**Перекрестные расходы в собственных расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2011 г.**

| Регионы | Величина перекрестных расходов, включающих социальные льготы и пособия, млн руб. | Наименование разделов перекрестных расходов | Величина социальных льгот и пособий в перекрестных расходах, млн руб. | Наименование социальных льгот и пособий в разделе социальной политики в перекрестных расходах |
|---|---|---|---|---|
| 77 | 27 633,2 | Образование, национальная экономика, физическая культура и спорт, общегосударственные вопросы, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, культура и кинематография | 19 959,1 | Социальная политика (меры социальной поддержки отдельных категорий граждан, обеспечение протезно-ортопедическими изделиями, льготное или бесплатное обеспечение лекарственными средствами отдельных категорий граждан, социальные выплаты медперсоналу на оплату ЖКУ, бесплатное обеспечение продуктами питания отдельных категорий граждан, обеспечение инвалидов средствами реабилитации, денежные компенсации донорам, предоставление социальной выплаты на проезд до места лечения и обратно, санаторно-курортное лечение и т.д.) |
| Из них: | | | | |
| 2 региона (Калужская и Челябинская области) указали, что не имеют перекрестных расходов и социальных льгот | | | | |
| 13 регионов (Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Смоленская область, Ульяновская область, Краснодарский край, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ) не имеют перекрестных расходов, при этом имеют социальные льготы и пособия в сфере здравоохранения | | | | |

*Источник: составлено автором по ответам субъектов РФ на запрос Минфина № 286 от 27.06.2014.*

Оценка наименования и величины налоговых льгот, связанных со здравоохранением, наличествующих в налоговой системе Российской Федерации, приведена в табл. 4.

*Таблица 4*

**«Скрытые» расходы на здравоохранение, содержащиеся в налоговых льготах, в Российской Федерации в 2011 г.**

| Наименование налоговых льгот | Наличие в формах | Величина, млн руб. |
|---|---|---|
| 1. НДФЛ | | |
| 1) Суммы, освобожденные от налогообложения НДФЛ, в соответствии с п. 10 и пп. 37.2 ст. 217 НК РФ | н/д | |
| 2) Сумма социальных налоговых вычетов, предоставленных в соответствии с пп. 3 п. 1 ст. 219 НК РФ | Есть (1-ДДК) | 14 777,9 |
| 2. НДС | | |
| 1) Суммы, освобожденные от налогообложения НДС, в соответствии с пп. 1, 2, 3, 24 п. 2 ст. 149 НК РФ | Есть | |
| Сумма начисленного налога в случае отсутствия освобождения | | 54 912,8 |
| 2) Суммы, освобожденные от налогообложения НДС, в соответствии с п. 2, 3, 16 ст. 150 НК РФ | н/д | |
| 3) Сумма налога, начисленная по ставке 10 %, примененной по причинам, указанным в пп. 4 п. 2 ст. 164 НК РФ | н/д | |
| 3. Налог на прибыль | | |
| Сумма налоговой базы, к которой была применена ставка 0 % в соответствии с п. 1.1 ст. 284 НК РФ с учетом положений ст. 284.1 НК РФ | За 2011 г. нет данных | |
| Итого | | 69 742,5 |

*Источник: данные ФНС РФ.*

Как показывает предварительная оценка величины налоговых льгот, связанных со здравоохранением, в 2011 г. их сумма составила около 69,7 млрд руб. Отметим, что некоторые суммы льгот не включены в итоговую сумму в связи с отсутствием данных, конкретизация которых в рамках запроса ФНС РФ предполагается на следующем этапе исследования.

Таким образом, в рамках предложенного методического подхода к формированию величины государственных расходов на здравоохранение выявлены «скрытые» расходы, неучтенные в величине расходов на здравоохранение в ВВП, фигурирующей в межстрановых сопоставлениях финансирования здравоохранения. В частности, по предварительным расчетам, в 2011 г. величина перекрестных расходов составила в федеральном бюджете РФ 75,6 млрд руб., в консолидированном бюджете субъектов РФ (по 69 субъектам РФ) — 27,6 млрд руб. Сумма налоговых льгот, связанных со здравоохранением, составила около 69,7 млрд руб. В структуре перекрестных расходов на здравоохранение доминируют социальные преференции (социальные льготы, пособия и выплаты), учитываемые в разделе «Социальная политика». Проведенная оценка перекрестных расходов актуализировала исследование финансирования ведомственного здравоохранения, медицинского образования, позиционирования санаторно-курортного лечения в здравоохранении. На основе анализа структуры расходов на здравоохранение стран ОЭСР в КФОГУ даны рекомендации по учету перекрестных расходов здравоохранения, отражаемых в социальной политике, в статьях расходов по разделу «Здравоохранение» в Бюджетной классификации РФ.

### *Библиография*


1. Кулькова В. Ю. Сравнительный анализ государственных расходов на здравоохранение в странах ОЭСР / В коллективной монографии «Проблеми та тенденції розвитку субэктів фінансового ринку». — Павлоград: АРТ СИНТЕЗ-Т. — 2014.
2. Бюджетная роспись [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/budj_rosp/index.php?&from_4=3.
3. Информационное сообщение [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. — Режим доступа: (http://www.minfin.ru/ru/press/press_releases/index.php?id_4=21949).
4. Россия. Модернизация экономики, апрель 2013 [Электронный ресурс] / Серия публикаций ОЭСР о «Лучшей политике». — Режим доступа: http://www.oecd.org/russia/Russia-Modernising-the-Economy-RU.pdf.
5. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.oecd.org/gov/.
6. Detailed Structure and Explanatory Notes of Classification of the Functions of Government [Электронный ресурс] / United Nations Statistics Division. — Режим доступа: http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4.
7. Government at a Glance 2013 [Электронный ресурс] / OECD-iLibrary. — Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en.
8. Health at a Glance 2013. OECD Indicators [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf.

УДК 336.5:615

***Ключевые слова**:*
*политика в области лекарственного обеспечения,*
*расходы на здравоохранение,*
*расходы на лекарственное обеспечение,*
*потребление лекарств, дженерики*

***Т. В. Чубарова**, д. э. н.,*
*зав. Центром экономической теории*
*социального сектора Института экономики РАН*
*(**e-mail: t_chubarova@mail.ru**)*

# Расходы на лекарственное обеспечение в странах ОЭСР: современное состояние и тенденции

***В настоящее время лекарственное обеспечение занимает достаточно существенное место в общем финансировании здравоохранения в развитых странах как в абсолютном, так и в относительном исчислении. В связи с этим необходимо проанализировать, в том числе и в динамике, как формируются фармацевтические расходы с учетом основных компонентов, которые они включают. Это особенно важно в условиях постоянного роста расходов на здравоохранение, что требует от государства выработки мер по их сдерживанию, прежде всего на основе повышения их эффективности.***

В настоящей статье в сравнительной перспективе на основе данных, предоставляемых статистическими органами ОЭСР, будет рассмотрена ситуация, сложившаяся в данной области в государствах — членах этой международной экономической организации, которая стала платформой для обсуждения ряда важных вопросов современного социально-экономического развития, в т. ч. и здравоохранения.

В области лекарственного обеспечения граждан перед странами стоит ряд дилемм принципиального характера. Главная проблема состоит в распределении бремени финансирования так, чтобы обеспечить доступ населения к необходимым лекарствам. Решение этого вопроса во многом зависит от того, как будут аккумулироваться средства, направляемые в обществе на лекарства, — здесь важно определить роль в этом процессе различных общественных сил, прежде всего государства. Сегодня во всех странах государство принимает активное участие в обеспечении граждан лекарственными средствами. Вместе с тем формы и масштабы такого участия — это следующая проблема, которая в каждой стране решается в зависимости от конкретных социально-экономических и политических условий. Поэтому цели и механизмы лекарственной политики различаются по странам. Однако необходимо учитывать, что мировое сообщество уже накопило определенный арсенал средств в данной области и коллективный опыт определяется общими

особенностями функционирования рынка лекарственных препаратов в современной экономике и задачами социального развития.

Таким образом, важно определить возможные варианты конкретной организации финансирования лекарственного обеспечения: прежде всего, будет ли гражданин оплачивать лекарства непосредственно из своего кармана или через определенные общественные каналы вплоть до получения их бесплатно «у источника».

Вместе с тем структура расходов на лекарства достаточно сложна. Поэтому возникает вопрос о том, какие лекарства включать в сферу охвата лекарственной политики и государственного регулирования. Во-первых, на рынке присутствуют как рецептурные лекарства, так и лекарства, отпускаемые без рецепта. Во-вторых, лекарства потребляются в различных условиях — как в амбулаториях, так и в стационарах. В-третьих, все более широкое распространение получают дженерики, и в связи с этим необходимо учитывать вопросы финансирования расходов на НИОКР.

## РАСХОДЫ НА ЛЕКАРСТВЕННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В СТРАНАХ ОЭСР: ОСНОВНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ

Основные показатели, которые используются в странах ОЭСР для характеристики состояния лекарственного обеспечения, касаются трех основных позиций, а именно:

- финансирования лекарств для населения;
- уровня их потребления;
- масштабов использования дженериков.

При этом следует иметь в виду два обстоятельства. Последние данные по этим позициям относятся к 2011 г., и это не случайно. Сравнительные данные по такой большой группе стран обычно приводятся со значительным временным лагом, необходимым для их сбора и обработки. Кроме того, по ряду позиций данные приводятся не по всем странам — членам ОЭСР, соответственно, средние значения по группе включают только страны, по которым имеются данные. Проблемой является также и сопоставление отдельных показателей, конкретное наполнение которых может различаться по странам, и сравнения требуют учета таких ограничений. Вместе с тем обобщенные данные позволяют выявить основные тенденции в развитии финансирования лекарственного обеспечения населения, что, несомненно, полезно для формирования лекарственной политики в той или иной стране.

Рассмотрим каждый из обозначенных выше блоков данных более подробно.

### Финансирование лекарственного обеспечения

В данной области статистика ОЭСР предоставляет данные по нескольким показателям, а именно:

- доля в общих расходах на здравоохранение;
- доля в ВВП;
- расходы на душу населения;
- разделение расходов на общественные и частные.

Рассматриваемые данные включают расходы как на рецептурные лекарства, так и на лекарства, которые отпускаются без рецепта (self-medication или over-the-counter products). Окончательные расходы включают также оптовые и розничные надбавки и налог на добавленную стоимость. При этом лекарства, потребляемые в больницах, не учитываются, а по оценкам специалистов, на них приходится около 15 % общих расходов на лекарства.

Следует иметь в виду, что некоторые страны включают в лекарственное обеспечение медицинские товары недлительного пользования, например бинты, шприцы и т. д.,

а также вознаграждение аптекам в том случае, если оно не включено в цену лекарства. Окончательные расходы на лекарства учитывают оптовые и розничные надбавки и налог на добавленную стоимость.

Общая сумма расходов на лекарства в странах ОЭСР достигла в 2011 г. $800 млрд и составила в среднем около 17 % их общих расходов на здравоохранение. Это третья по размерам статья расходов на охрану здоровья, первые места занимают амбулаторная и стационарная медицинская помощь. Однако следует отметить существенные различия между странами по данному показателю (табл. 1).

*Таблица 1*

**Расходы на лекарственное обеспечение и системы здравоохранения в странах ОЭСР**

| | ВВП на душу населения, $ по ППС | Доля лекарств в текущих расходах на здравоохранение, % | | Доля расходов на здравоохранения в ВВП, % | | Доля общественных расходов в расходах на здравоохранение, % | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2011 | 2000 | 2011 | 2000 | 2011 | 2000 | 2011 |
| Австралия | 44 201 | 15,7 | 15,6 | 8,1 | 8,9 | 66,8 | 67,8 |
| Австрия | 42 186 | 12,9 | 12,4 | 10,0 | 10,8 | 75,6 | 76,2 |
| Бельгия | 38 629 | – | 17,1 | 8,1 | 10,5 | 74,6 | 75,9 |
| Канада | 40 449 | 16,6 | 18,0 | 8,8 | 11,2 | 70,4 | 70,4 |
| Чили | 20 855 | – | 13,6 | 6,4 | 7,5 | 52,1 | 46,9 |
| Чешская Республика | 26 209 | 24,7 | 20,4 | 6,3 | 7,5 | 90,3 | 84,2 |
| Дания | 40 933 | 9,1 | 7,0 | 8,7 | 10,9 | 83,9 | 85,3 |
| Эстония | 21 998 | 22,8 | 21,8 | 5,3 | 5,9 | 77,2 | 79,3 |
| Финляндия | 37 479 | 15,9 | 14,0 | 7,2 | 9,0 | 71,3 | 75,4 |
| Франция | 35 395 | 16,9 | 16,3 | 10,1 | 11,6 | 79,4 | 76,8 |
| Германия | 39 662 | 14,1 | 14,6 | 10,4 | 11,3 | 79,5 | 76,5 |
| Греция | 25 859 | 19,9 | 27,2 | 8,0 | 9,1 | 60,0 | 65,1 |
| Венгрия | 21 409 | – | 35,3 | 7,2 | 7,9 | 70,7 | 65,0 |
| Исландия | 36 611 | 14,8 | 15,4 | 9,5 | 9,0 | 81,1 | 80,4 |
| Ирландия | 41 548 | 15,1 | 18,2 | 6,1 | 8,9 | 75,1 | 67,0 |
| Израиль | 28 958 | – | – | 7,5 | 7,7 | 62,6 | 60,8 |
| Италия | 32 648 | 22,7 | 17,5 | 7,9 | 9,2 | 74,2 | 77,8 |
| Япония | 33 843 | 19,2 | 21,0 | 7,6 | 9,6 | 80,8 | 82,1 |
| Корея | 29 833 | 24,2 | 22,3 | 4,3 | 7,4 | 50,4 | 55,3 |
| Люксембург | 88 781 | 11,0 | 9,6 | 7,5 | 6,6 | 85,1 | 84,0 |
| Мексика | 17 446 | 19,9 | 6,7 | 5,1 | 6,2 | 46,6 | 47,3 |
| Нидерланды | 42 716 | 12,3 | 10,0 | 8,0 | 11,9 | 66,4 | 85,6 |
| Новая Зеландия | 30 942 | – | 9,4 | 7,6 | 10,3 | 78,0 | 82,7 |
| Норвегия | 61 060 | 10,2 | 7,1 | 8,4 | 9,3 | 82,5 | 84,9 |
| Польша | 21 138 | – | 24,1 | 5,5 | 6,9 | 70,0 | 70,3 |
| Португалия | 25 588 | 21,5 | 19,0 | 9,3 | 10,2 | 66,6 | 65,0 |
| Словацкая Республика | 24 112 | 34,7 | 28,7 | 5,5 | 7,9 | 89,4 | 70,9 |
| Словения | 27 351 | – | 19,6 | 8,3 | 8,9 | 74,0 | 73,7 |
| Испания | 33 045 | 22,0 | 17,8 | 7,2 | 9,3 | 71,6 | 73,0 |
| Швеция | 41 461 | 14,5 | 12,7 | 8,2 | 9,5 | 84,9 | 81,6 |
| Швейцария | 51 227 | 10,8 | 9,4 | 9,9 | 11,0 | 55,4 | 64,9 |
| Турция | 16 984 | 27,8 | – | 4,9 | 6,1 | 62,9 | 73,0 |
| Великобритания | 36 158 | 15,0 | – | 7,0 | 9,4 | 79,1 | 82,8 |
| США | 48 113 | 11,8 | 12,4 | 13,7 | 17,7 | 43,0 | 47,8 |
| ОЭСР, среднее значение | 35 436 | | | | 9,3 | | 72,2 |

*Источник: составлено автором по OECD Health Statistics 2014 (http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm).*

В абсолютном исчислении расходы на лекарства растут, особенно в таких странах, как Греция, Ирландия, Германия, Франция, Чехия. Эстония и Испания. В расчете на душу населения больше всех стран ОЭСР на лекарства тратят США — около $1000 в 2011 г. Больше среднего по ОЭСР значения тратят также Канада ($701) и Греция ($673). На другом конце полюса — Мексика ($64) и Чили ($190), где уровень таких расходов принципиально ниже (табл. 2).

*Таблица 2*

**Расходы на лекарства на душу населения в странах ОЭСР, $ по ППС**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Австралия | 338 | 365 | 373 | 402 | 429 | 431 | 459 | 484 | 509 | 550 | 585 | 588 | – |
| Австрия | 351 | 361 | 391 | 423 | 442 | 447 | 483 | 511 | 548 | 521 | 528 | 546 | 561 |
| Бельгия | – | – | – | 546 | 587 | 606 | 619 | 636 | 668 | 710 | 719 | 724 | 736 |
| Канада | 401 | 443 | 478 | 520 | 554 | 593 | 639 | 662 | 679 | 729 | 736 | 771 | – |
| Чили | – | – | – | 112 | 115 | 117 | 125 | 132 | 141 | 140 | 173 | 190 | 204 |
| Чешская Республика | 230 | 260 | 285 | 324 | 344 | 366 | 356 | 357 | 361 | 439 | 384 | 407 | 439 |
| Дания | 217 | 230 | 259 | 257 | 266 | 266 | 297 | 320 | 324 | 325 | 336 | 307 | 295 |
| Эстония | 114 | 129 | 152 | 159 | 191 | 197 | 226 | 239 | 278 | 326 | 284 | 292 | 311 |
| Финляндия | 283 | 309 | 340 | 356 | 393 | 413 | 406 | 430 | 467 | 468 | 456 | 462 | 473 |
| Франция | 420 | 461 | 490 | 496 | 519 | 545 | 570 | 595 | 613 | 640 | 645 | 655 | 651 |
| Германия | 363 | 397 | 422 | 445 | 438 | 505 | 527 | 559 | 596 | 628 | 651 | 649 | 668 |
| Греция | 275 | 316 | 370 | 413 | 460 | 506 | 593 | 677 | – | 844 | 762 | 711 | 599 |
| Венгрия | – | 277 | 308 | 351 | 373 | 435 | 468 | 444 | 474 | 514 | 560 | 616 | 574 |
| Исландия | 397 | 400 | 442 | 487 | 514 | 475 | 466 | 456 | 529 | 570 | 538 | 532 | 512 |
| Ирландия | 248 | 294 | 340 | 380 | 431 | 479 | 545 | 596 | 638 | 670 | 679 | 655 | 666 |
| Израиль | – | – | – | – | – | – | 232 | 256 | 254 | 268 | 274 | – | – |
| Италия | 441 | 489 | 489 | 482 | 494 | 498 | 535 | 530 | 547 | 545 | 533 | 531 | 514 |
| Япония | 363 | 387 | 388 | 432 | 450 | 492 | 508 | 546 | 569 | 632 | 656 | 718 | – |
| Корея | 175 | 200 | 214 | 252 | 276 | 305 | 354 | 379 | 398 | 417 | 445 | 460 | 454 |
| Люксембург | 299 | 318 | 348 | 368 | 390 | 380 | 406 | 415 | 422 | 434 | 423 | 421 | 399 |
| Мексика | 97 | 105 | 121 | 14 | 16 | 17 | 27 | 42 | 49 | 46 | 52 | 64 | 70 |
| Нидерланды | 274 | 299 | 325 | – | – | 401 | 423 | 458 | 468 | 475 | 476 | 485 | 450 |
| Новая Зеландия | – | – | – | – | 213 | 227 | 270 | 253 | 261 | 284 | 286 | 297 | – |
| Норвегия | 290 | 303 | 342 | 355 | 383 | 389 | 400 | 392 | 395 | 389 | 401 | 395 | 414 |
| Польша | – | – | 208 | 226 | 239 | 240 | 255 | 263 | 285 | 313 | 325 | 336 | 321 |
| Португалия | 327 | 352 | 374 | 393 | 422 | 461 | 493 | 511 | 521 | 529 | 515 | 473 | – |
| Словацкая Республика | 206 | 226 | 272 | 305 | 332 | 364 | 403 | 454 | 517 | 557 | 560 | 548 | 535 |
| Словения | – | – | 356 | 359 | 382 | 405 | 427 | 416 | 443 | 467 | 469 | 482 | 513 |
| Испания | 328 | 346 | 380 | 425 | 438 | 454 | 485 | 505 | 537 | 559 | 553 | 523 | – |
| Швеция | 316 | 350 | 379 | 385 | 400 | 396 | 428 | 448 | 472 | 476 | 468 | 477 | 478 |
| Швейцария | 349 | 368 | 382 | 401 | 415 | 427 | 443 | 470 | 500 | 527 | 513 | 531 | 562 |
| Турция | 115 | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Великобритания | 260 | 278 | 296 | 313 | 336 | 345 | 362 | 364 | 367 | – | – | – | – |
| США | 540 | 600 | 666 | 735 | 789 | 833 | 899 | 942 | 960 | 994 | 992 | 1011 | 1010 |

*Источник: OECD Health Statistics 2014 (http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm).*

Следует отметить, что расходы на лекарства в странах ОЭСР постоянно увеличивались в абсолютном выражении с момента начала статистических наблюдений (1960 г.). Однако

общие расходы на здравоохранение также росли, поэтому доля лекарственного обеспечения в структуре общих расходов определяется соотношением темпов роста отдельных ее элементов. Темпы роста расходов на лекарства опережали рост других статей расходов на здравоохранение в 1990-е гг., но затем они снизились, хотя и опережают темпы экономического роста стран ОЭСР. В период 2000–2009 гг. реальные расходы на лекарства увеличивались в среднем на 3,5 % в год, общие расходы на здравоохранение — на 4,2 %, а ВВП на душу населения — на 2,2 %.

Таким образом, лекарства занимают существенную долю в общих расходах на здравоохранение. Однако отношение между расходами на лекарства, с одной стороны, и расходами на здравоохранение, с другой, является сложным и комплексным, т. к. рост расходов на лекарства в перспективе может привести к сокращению возможных затрат на дорогостоящее лечение, включая госпитализацию.

Между расходами на лекарства на душу населения и ВВП на душу населения существует положительная связь, однако она выражена слабее, чем связь между общими расходами на здравоохранение и ВВП. Греция, Ирландия, Франция и Германия тратят на душу населения пропорционально больше, а Нидерланды и Великобритания — меньше. Можно отметить, что в среднем в странах с более низким уровнем ВВП доля лекарств в расходах на здравоохранение выше, чем в странах с более высоким уровнем ВВП. Так, например, в Люксембурге, где ВВП на душу населения в 2011 г. достиг $88 781, доля расходов на лекарства составила всего 9,6 %, в Норвегии — $61 060 и 7,1 % соответственно. В то же время в Польше ВВП на душу населения был гораздо меньше — $21 138, в то время как доля расходов на лекарства значительно выше — 24,1 %.

Существенное влияние на динамику фармацевтических расходов во многих странах ОЭСР оказал экономический кризис конца 2000-х гг. За период 2000–2009 гг. среднегодовые темпы роста расходов на лекарства на душу населения в текущих ценах в среднем по странам ОЭСР составили 3,5 %, а в 2009–2011 гг. они резко замедлились и стали отрицательными (−0,9 %).

*Таблица 3*

**Среднегодовой рост расходов на лекарства на душу населения, в текущих ценах, %**

| | 2000–2009 | 2009–2011 | | 2000–2009 | 2009–2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Греция | 9,9 | −10,1 | США | 4,3 | −0,5 |
| Эстония | 7,8 | −7,2 | Австрия | 2,0 | −0,5 |
| Португалия | 1,5 | −5,9 | Нидерланды | 3,3 | −0,4 |
| Дания | 1,3 | −5,7 | Канада | 4,3 | −0,3 |
| Исландия | 2,5 | −4,7 | Новая Зеландия | 2,5 | −0,1 |
| Ирландия | 9,1 | −4,4 | Польша | 3,4 | 0,2 |
| Италия | −0,8 | −4,1 | Словения | 1,7 | 0,8 |
| Норвегия | −0,2 | −2,5 | Чешская Республика | 3,7 | 0,9 |
| Испания | 2,3 | −2,5 | Словацкая Республика | 7,9 | 2,3 |
| Швейцария | 1,2 | −2,3 | Япония | 4,2 | 2,6 |
| Финляндия | 3,1 | −2,0 | Венгрия | 4,6 | 4,0 |
| Бельгия | 1,6 | −2,0 | Австралия | 3,0 | 4,9 |
| Швеция | 2,4 | −0,9 | Корея | 9,8 | 5,2 |
| Германия | 3,1 | −0,7 | Чили | 2,9 | 12,1 |
| Франция | 1,7 | −0,6 | ОЭСР (среднее значение по 29 странам) | 3,5 | −0,9 |

*Источник: OECD Health Statistics 2014 (http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm).*

После 2009 г. среднегодовой прирост фармацевтических расходов снизился во всех странах ОЭСР, кроме Чили и Австралии, где он, наоборот, вырос. Более того, в 20 странах из 29 среднегодовой прирост был отрицательным. Особенно резкое сокращение произошло в Греции и Эстонии, где в 2000-е гг. наблюдались одни из самых высоких темпов прироста расходов на лекарства — 9,9 % и 7,8 % соответственно. Причем масштаб сокращения расходов практически соответствовал масштабу их прироста в предшествующий период — 7,2 % в Эстонии и 10,1 % в Греции. Существенное сокращение расходов на лекарства за период 2009–2011 гг. произошло также в Португалии, Исландии и Ирландии, оно затронуло такие развитые страны ОЭСР, как Германия, Франция, США и Канада.

Расходы на лекарства в среднем по ОЭСР составляют около 1,5 % ВВП, однако наблюдаются существенные различия по странам. Так, в Венгрии, Греции, Словакии и США их доля в ВВП более 2 %, а в Чили, Дании, Люксембурге и Норвегии — ниже 1 % (табл. 4).

*Таблица 4*

**Расходы на лекарства в странах ОЭСР в 2011 г., % ВВП**

| | % ВВП | | | | % ВВП | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Всего | В том числе | | | Всего | В том числе | |
| | | общественные | частные | | | общественные | частные |
| Чили | 0,9 | 0,1 | 0,9 | Италия* | 1,5 | 0,7 | 0,8 |
| Мексика* | 1,7 | 0,3 | 1,4 | Испания | 1,6 | 1,2 | 0,5 |
| Дания | 0,7 | 0,4 | 0,4 | Австрия | 1,3 | 0,9 | 0,4 |
| Эстония | 1,3 | 0,6 | 0,7 | Словацкая Республика* | 2,2 | 1,5 | 0,7 |
| Новая Зеландия | 1,0 | 0,6 | 0,3 | Швейцария | 1,0 | 0,7 | 0,3 |
| Польша | 1,5 | 0,6 | 0,9 | Венгрия | 2,6 | 1,3 | 1,3 |
| Люксембург | 0,6 | 0,5 | 0,1 | Австралия | 1,4 | 0,7 | 0,7 |
| Норвегия | 0,6 | 0,3 | 0,3 | Франция | 1,8 | 1,2 | 0,6 |
| Чешская Республика | 1,5 | 0,9 | 0,6 | Бельгия | 1,6 | 1,1 | 0,6 |
| Исландия | 1,4 | 0,6 | 0,8 | Германия | 1,6 | 1,2 | 0,4 |
| Словения | 1,7 | 1,0 | 0,8 | Ирландия* | 1,6 | 1,2 | 0,3 |
| Финляндия | 1,2 | 0,7 | 0,5 | Япония | 1,9 | 1,4 | 0,6 |
| Швеция | 1,1 | 0,7 | 0,5 | Греция* | 2,6 | 1,9 | 0,7 |
| Корея | 1,5 | 0,9 | 0,6 | Канада | 1,9 | 0,7 | 1,2 |
| Португалия | 1,8 | 1,0 | 0,8 | США | 2,1 | 0,7 | 1,4 |
| Нидерланды* | 1,1 | 0,9 | 0,2 | ОЭСР (среднее значение по 31 стране) | 1,5 | 0,8 | 0,6 |

** — включая медицинские товары недлительного пользования.*
*Источник: Health at a Glance 2013. OECD Indicators. — С. 161 (http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf).*

Данные показатели позволяют сделать вывод о том, что значительная часть расходов на лекарства покрывается из общественных источников, которые достигают 0,9 % ВВП. Это может быть бюджетная система или социальное медицинское страхование, в зависимости от конкретной организации системы здравоохранения в той или иной стране. Частное финансирование осуществляется по двум каналам — частное медицинское страхование и непосредственные платежи населения «из кармана».

В среднем по ОЭСР доля общественных средств, направляемых на оплату лекарств, составляет около 60 % и варьируется по странам: от 17 % в Мексике, 33,4 % в США, 36,8 % в Канаде и 40 % в Польше до 83,4 % в Люксембурге, 75 % в Германии и Испании, 73,6 %

в Японии, 58,4 % в Финляндии. Таким образом, в подавляющем большинстве стран ОЭСР большая часть расходов финансируется за счет общественных средств, и только в четырех странах (США, Канада, Польша и Мексика) преобладает частное финансирование[1]. В общественно финансируемых системах здравоохранения покупателем лекарств часто является государство. Его вмешательство преследует множественные цели, которые относятся и к здравоохранительной, и к промышленной политике.

Хотя системы здравоохранения в странах ОЭСР различаются по степени общественного финансирования услуг и товаров, в большинстве из них частные источники играют более значительную роль в финансировании лекарственного обеспечения, чем других компонентов расходов на здравоохранение, прежде всего амбулаторной и больничной помощи, составляя в среднем 40 %[2]. При этом расходы «из кармана» обычно более значительны, чем через частное медицинское страхование, которое играет важную роль в финансировании лекарств только в некоторых странах ОЭСР (США, Канада, Нидерланды и Франция) (табл. 5).

*Таблица 5*

**Расходы на лекарства «из кармана» в отдельных странах ОЭСР в 2009 г.**

| Страна | Расходы «из кармана», % общих расходов на лекарства | Страна | Расходы «из кармана», % общих расходов на лекарства |
|---|---|---|---|
| Нидерланды | 9,8 | Чешская Респ. | 31,9 |
| Люксембург | 13,0 | Дания | 34,9 |
| Германия | 15,5 | Корея | 36,2 |
| Франция | 17,0 | Венгрия | 38,5 |
| Словения | 17,6 | Бельгия | 39,3 |
| Испания | 25,5 | Исландия | 40,4 |
| Канада | 25,8 | Португалия | 40,5 |
| Япония | 27,1 | Швеция | 40,6 |
| Швейцария | 28,5 | Финляндия | 42,6 |
| США | 29,3 | Норвегия | 43,0 |
| Новая Зеландия | 29,7 | Австралия | 45,4 |
| Австрия | 30,1 | Эстония | 58,9 |
| Словацкая Респ. | 30,2 | Польша | 60,8 |
| | | ОЭСР (среднее значение по 26 странам) | 32,8 |

*Источник: OECD Health Data, 2011.*

Доля непосредственных личных расходов граждан составила в 2009 г. в среднем 32,8 % расходов на лекарства в странах ОЭСР. Таким образом, хотя расходы на лекарства преимущественно финансируются третьей стороной, около трети расходов приходится непосредственно на население. Причем если в Нидерландах, Германии, Франции и Словении доля домохозяйств в лекарственных расходах составляет менее 20 %, то в Эстонии и Польше она достигает 60 %. При этом в 2011 г. в среднем по тем странам ОЭСР, по которым имеются данные, доля лекарств в медицинских расходах домохозяйств составила 36,6 %.

---

[1] *Общественные расходы в США выросли после введения новой программы лекарственного обеспечения престарелых и инвалидов в рамках программы «Медикэр» с 24 % в 2005 г. до 31 % в 2007 г. В Греции, где в целом в здравоохранении высока доля частного (личного) финансирования, почти 80 % лекарственного обеспечения осуществляется за счет общественных источников.*

[2] *Paris V., Devaux M., Wei L. Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries // OECD Health Working Paper. — 2010. — № 50.*

*Таблица 6*

**Структура расходов домохозяйств на медицинскую помощь в отдельных странах ОЭСР в 2011 г., %**

| | Доля медицинских расходов в расходах домохозяйств | Медицинские расходы домохозяйств, в т. ч. | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Лечение | Лекарства | Стоматология | Другое | Медицинские изделия |
| Бельгия | 3,7 | 59,4 | 30,1 | 8,0 | 0,0 | 2,6 |
| Швейцария | 3,8 | 52,7 | 13,7 | 27,9 | 3,2 | 2,5 |
| Новая Зеландия | 1,8 | 49,1 | 29,1 | 19,7 | 0,0 | 2,0 |
| Корея | 4,6 | 48,2 | 24,2 | 20,5 | 1,3 | 5,8 |
| Япония* | 2,2 | 39,4 | 43,1 | 9,8 | 0,0 | 7,7 |
| Венгрия | 3,9 | 39,1 | 50,1 | 7,6 | 0,7 | 2,4 |
| Австрия | 3,2 | 39,0 | 27,3 | 18,5 | 0,8 | 14,4 |
| Словения | 1,8 | 35,4 | 31,1 | 10,5 | 0,0 | 23,0 |
| Франция | 1,5 | 34,0 | 36,5 | 15,8 | 0,0 | 13,7 |
| ОЭСР 22 | 2,4 | 32,0 | 36,6 | 18,8 | 0,6 | 12,0 |
| Швеция | 3,3 | 31,1 | 31,6 | 25,9 | 0,5 | 10,8 |
| Австралия* | 2,8 | 30,9 | 39,6 | 18,9 | 0,1 | 10,5 |
| Финляндия | 2,9 | 29,5 | 33,9 | 20,2 | 0,0 | 16,4 |
| Германия | 1,8 | 28,4 | 27,1 | 21,2 | 0,2 | 23,1 |
| Дания | 2,5 | 27,8 | 27,2 | 29,5 | 0,0 | 15,5 |
| Словацкая Респ. | 3,2 | 26,1 | 37,2 | 8,5 | 0,0 | 28,2 |
| Испания | 2,8 | 25,8 | 29,6 | 30,1 | 0,0 | 14,5 |
| Исландия | 3,3 | 24,8 | 46,2 | 28,0 | 0,0 | 1,1 |
| Нидерланды | 1,5 | 19,3 | 33,7 | 11,4 | 4,2 | 31,4 |
| Чешская Респ. | 2,2 | 18,5 | 51,0 | 17,4 | 0,0 | 13,1 |
| Польша | 2,5 | 17,6 | 60,4 | 16,6 | 0,0 | 5,4 |
| Канада | 2,4 | 16,3 | 43,3 | 24,6 | 1,9 | 13,8 |
| Эстония | 2,0 | 12,0 | 59,0 | 24,0 | 0,0 | 5,0 |

** — данные за 2010 г.*
*Источник: OECD Health Statistics 2014 (http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm).*

В Польше, Эстонии, Чехии и Венгрии половина и более медицинских расходов домохозяйств идет на лекарства, что во многом объясняется тем, что помимо соплатежей за рецептурные лекарства в этих странах традиционно велика доля покупки лекарств без назначения врача. Наиболее значительная доля (более 40 %) — в Исландии, Канаде и Японии, а наименьшая (около 13 %) — в Швейцарии. Примечательно, что хотя в здравоохранении Швейцарии в целом важную роль играет личное финансирование, в области лекарственного обеспечения эта страна занимает первое место по уровню общественного финансирования[3]. При этом расходы и на душу населения, и в процентах от ВВП достаточно скромные по меркам ОЭСР. Это свидетельствует об относительно низком уровне потребления лекарств, при том что цены на них — одни из самых высоких в Европе и Швейцария обычно одной из первых в мире начинает применять новые лекарственные препараты.

## Потребление лекарств

Уровень и динамика объема потребления лекарств — важный показатель, характеризующий состояние и перспективы развития системы лекарственного обеспечения населения.

[3] *Paris V., Docteur E. Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies in Switzerland // OECD Health Working Papers. — 2007. — № 27.*

В целом ОЭСР предоставляет данные потребления лекарств по нескольким группам препаратов, а именно:

- средства против гипертонии;
- средства, снижающие холестерин;
- лекарства от диабета;
- антидепрессанты;
- антибиотики.

В соответствии с рекомендациями ВОЗ объем потребления определяется в стандартных суточных дозах (defined daily dose, DDD) — это средняя доза лекарства в день для взрослого для использования по определенному назначению. Средние дозы определяются международными экспертами по активному компоненту в данном терапевтическом классе. Так, например, для аспирина в таблетках, используемого как обезболивающее средство, такая доза составляет три грамма.

Данные по потреблению лекарств приводятся для амбулаторного сектора, кроме Чехии, Эстонии, Италии и Швеции. Для Канады они включают только ситуацию в двух провинциях, где проживают около 7 % населения страны. Испания предоставляет информацию только по лекарствам, затраты на которые покрываются из общественных источников.

Оптимальный уровень потребления лекарств определить сложно, но различия по странам ОЭСР и сравнение их показателей дает информацию о качестве первичной медицинской помощи. При этом следует также учитывать, что общее фактическое потребление может превышать официальные объемы, т. к. в ряде стран распространено самолечение. Кроме того, в области потребления лекарств сравнительная статистика ОЭСР охватывает далеко не все страны, в основном данные ограничены 23 странами.

Основная тенденция в странах ОЭСР — увеличение фактического потребления лекарств по всем группам, обозначенным выше. Вместе с тем следует выделить потребление антибиотиков, где ситуация складывается несколько иначе. По отношению к этим лекарствам достигнут консенсус, что они должны быть прописаны только тогда, когда на это есть реальные серьезные показания (исключаются более легкие случаи, когда причиной заболевания является вирус). Выявлена существенная зависимость между объемом потребляемых антибиотиков и устойчивостью к ним бактерий. Повышение такой устойчивости в результате широкого использования антибиотиков ведет к осложнению болезни, повышению риска смертности и более высоким затратам на лечение[4].

При этом данные показывают, что рост потребления антибиотиков в странах ОЭСР несколько затормозился, а в некоторых даже снизился. Это во многом стало результатом специальной политики. Среди основных инициатив следует отметить Глобальную стратегию ВОЗ по сдерживанию устойчивости к противомикробным препаратам (Global Strategy for the Containment of Antimicrobial Resistance) и принятую в ЕС в 2008 г. соответствующую специальную программу (Joint Programme Initiative on Antimicrobial Resistance, JPIAMR).

С другой стороны, объемы прописанных для амбулаторного лечения антибиотиков существенно варьируются между странами. Самый низкий уровень потребления антибиотиков наблюдается в Чили, Эстонии и Нидерландах, и он почти в три раза выше в Греции, Люксембурге и Бельгии. Такие различия можно объяснить комплексом факторов, среди которых, по мнению специалистов, следует отметить регулирование практики выписки рецептов и стереотипные ожидания населения, связанные с восприятием лечения инфекционных болезней и оценки его эффективности[5].

---

[4] *Butler, C. C., Dunstan F., Heginbothom M. Containing Antibiotic Resistance: Decreased Antibiotic-resistant Coliform Urinary Tract Infections with Reduction in Antibiotic Prescribing by General Practices // British Journal of General Practice. — 2007. — Vol. 57.*

[5] *Koller, D. et al. Variation in Antibiotic Prescriptions: Is Area Deprivation an Explanation? Analysis of 1.2 Million Children in Germany // Infection. — 2013. — № 1. — Vol. 41.*

По остальным группам лекарств в тех странах ОЭСР, по которым имеются данные, отмечается стабильный существенный рост потребления. Так, например, потребление лекарств против гипертонии на тысячу человек в день в среднем за 2000–2011 гг. почти удвоилось (с 183 до 339 доз), наиболее сильный рост наблюдается в Люксембурге (в четыре раза) и Эстонии (в 3,2 раза). Наиболее высокий уровень потребления отмечается в Германии (555 доз), Венгрии (540) и Чехии (438), а самый низкий — в Корее (148 доз), с большим отрывом от следующего за ней Люксембурга (226 доз).

Использование лекарств, понижающих холестерин, выросло за рассматриваемый период более чем в три раза, от 29 до 91 дозы на 1000 человек в день. В числе причин такого повышения — распространение скрининга и контроля за холестерином. Наиболее высокий уровень потребления в Австралии, Великобритании и Словакии — 137, 130 и 130 соответственно. На другом полюсе — Чили (10), Эстония (32) и Корея (34). То есть низкий уровень потребления лекарств, понижающих холестерин, составляет до 40 % от среднего по ОЭСР, в то время как высокий уровень превышает его более чем на 50 %.

Растет и потребление лекарств от диабета. Оно увеличилось в среднем по ОЭСР с 34 доз на 1000 человек в день в 2000 г. до 60 в 2011 г., то есть почти удвоилось. Это можно объяснить распространением диабета в современном обществе, в т. ч. в связи с ожирением как одним из основных факторов риска развития диабета второго типа. В 2011 г. в странах ОЭСР более 85 млн человек, или 6,9 % населения, в возрасте от 20 до 79 лет страдали от диабета. Потребление таких лекарств наиболее высоко в Финляндии (84), Германии (83) и Великобритании (78), а самое низкое — в Чили (9) и Исландии (39). Если исключить Чили, то разрыв между самым высоким и самым низким уровнем потребления составляет 1,7 раза.

Потребление антидепрессантов в рассматриваемых странах ОЭСР в среднем также возросло с 31 до 56 доз на 1000 человек в день. Самый высокий уровень потребления в 2011 г. был достигнут в Исландии (106), Австралии (89) и Канаде (86), а самый низкий зафиксирован в таких странах, как Корея (13), Чили (13) и Эстония (18). Можно отметить значительный рост потребления антидепрессантов в Словакии (с 9 до 31), Чехии (с 10 до 44) и Дании (с 35 до 85).

Среди причин таких вариаций между странами специалисты выделяют различия в протоколах лечения депрессии, увеличение срока лечения и глубины заболевания, повышение социальной приемлемости заболевания, что, в свою очередь, ведет к росту обращаемости за помощью, расширение списка синдромов, которые лечатся как депрессия. На увеличение потребления антидепрессантов мог в определенной степени повлиять экономический кризис 2009 г., вызвавший обострение чувства неуверенности в будущем[6].

В целом на потребление лекарств оказывает влияние комплекс причин. В качестве важных факторов, способствующих увеличению спроса на лекарства, отмечается старение населения и рост хронических заболеваний. Следует учитывать также сложившуюся практику в области выписки рецептов и степень разделения затрат на оплату лекарств.

### Использование дженериков

В последнее время большое внимание уделяется вопросам использования дженериков. В странах ОЭСР под дженериком понимается фармацевтический продукт, который имеет тот же количественный и качественный состав активной субстанции и ту же фармацевтическую форму, что и оригинальный препарат.

В условиях необходимости сдерживания роста затрат в здравоохранении и повышения эффективности в распределении ресурсов политика по продвижению дженериков

---

[6] *Gili M. et al. The Mental Health Risks of Economic Crisis in Spain: Evidence from Primary Care Centres, 2006 and 2010 // European Journal of Public Health. — 2012. —Vol. 1–5.*

получила широкое распространение в странах ОЭСР. Хотя дженерики химически и биоэквивалентны оригинальному препарату, они могут быть существенно дешевле, т. к. выходят на рынок после того, как истекает срок действия патента оригинального бренда. В частности, отпадает необходимость в затратах на НИОКР, что обеспечивает существенную выгоду в цене по сравнению с оригиналом. Поэтому развитие рынка дженериков рассматривается как возможность повышения эффективности расходов на лекарства за счет предложения более дешевого продукта, чем патентованный товар с эквивалентным медицинским результатом.

Дженерики, в свою очередь, подразделяются на брендированные (branded generics), имеющие специальное торговое название, и небрендированные (unbranded generics), которые используют международное непатентованное название и название компании-производителя. В большинстве стран данные предоставляются по всему потреблению, однако в некоторых странах включаются только лекарства, компенсируемые через общественные каналы. В Чили, например, включаются только лекарства, продаваемые в коммунальных аптеках.

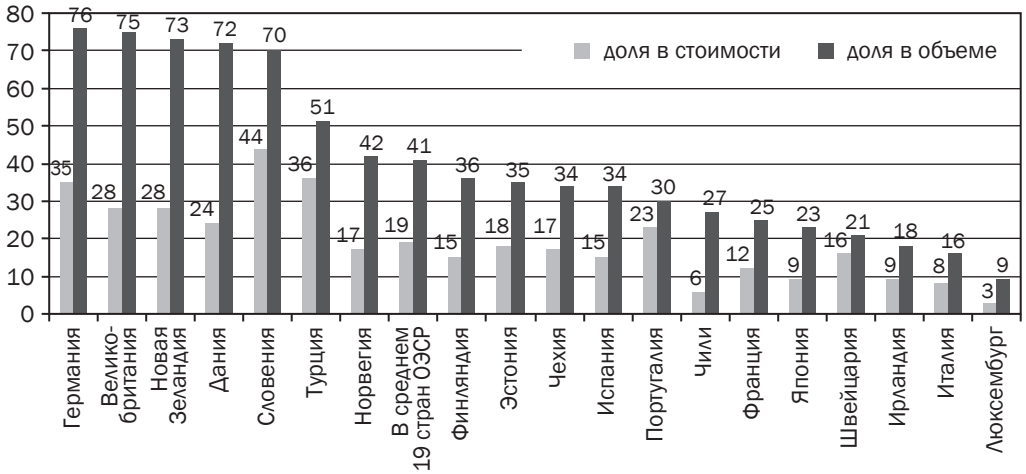
Средняя доля дженериков в объеме рынка по 19 странам, представленным в рис. 1, составила 41 % в 2011 г. Вместе с тем следует отметить существенные различия между странами по степени распространения дженериков. Так, в 2011 г. наиболее высокая доля дженериков в объеме рынка (более 70 %) наблюдалась в Германии, Великобритании, Новой Зеландии, Дании и Словении (рис. 1), а наименьшая (менее 20 %) в Ирландии, Италии и Люксембурге.

По стоимости доля дженериков на фармацевтическом рынке значительно ниже, в среднем по рассматриваемым странам она составила 19 %. Однако она значительно варьируется между странами: от 44 % в Словении до 3 % в Люксембурге. Вместе с тем прямой корреляции между долей в объеме и стоимости не наблюдается — так, например, в Дании и Португалии доли дженериков в объеме рынка существенно различаются — 30 % в Португалии и 72 % в Дании, между тем они имеют сопоставимые доли в стоимости — 24,5 % и 23 % соответственно.

Следует отметить, что рынок дженериков в странах, где были низкие уровни в 2000 г., существенно растет. В Португалии он увеличился почти с нуля в 2000 г. до 30 % объема и 23 % по стоимости в 2011 г. В Испании он достиг 34 % объема и 15 % стоимости в 2011 г. по сравнению с 3 % в 2000 г.

*Рисунок 1*

**Доля дженериков на фармацевтическом рынке отдельных стран ОЭСР, %**




*Источник: Health at a Glance 2013. OECD Indicators. — С. 105 (http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-Glance-2013.pdf).*

Различия в доле дженериков в потреблении можно объяснить рядом обстоятельств. Это структура рынка, прежде всего количество непатентованных лекарств и предпочтения пациентов и врачей по отношению к новым патентованным препаратам (на которые могут также оказывать влияние фармацевтические компании через своих представителей). Опыт стран ОЭСР показывает, что на расширение использования дженериков существенно влияет политика, которую они проводят[7]. Это может быть прямое государственное вмешательство со стороны спроса или косвенные формы регулирования рынка, в т. ч. юридические, которые влияют по предложение.

В заключение важно отметить, что в области лекарственного обеспечения граждан государство одновременно является и покупателем, и регулятором. Основная задача, которая в настоящее время стоит перед странами ОЭСР, — обеспечить сдерживание роста расходов на лекарства, и она решается в рамках общей ситуации, определяемой ростом расходов на здравоохранение. Однако у государства есть и другие задачи, которые лежат сразу в двух плоскостях. С одной стороны, это задача социальной политики, которая состоит в необходимости обеспечить доступ населения к лекарственным препаратам. С другой стороны, это задачи промышленной политики и общего развития экономики в плане обеспечения производства необходимых лекарственных препаратов. Поэтому регулирование фармацевтического сектора требует сочетания и достижения компромисса между социальными и общеэкономическими задачами.

В связи с этим представляется важным изучение опыта других стран в области лекарственного обеспечения населения, тем более что обобщение статистических данных, предложенное в данном материале, показывает важность дальнейшего анализа особенностей и институциональной структуры фармацевтического рынка и его государственного регулирования в интересах как потребителей, так и производителей.

### *Библиография*


1. Фармацевтическая промышленность и глобальное здравоохранение. Факты и цифры / IFPMA и Ассоциация международных фармацевтических производителей. — М., 2013.
2. Butler C. C., Dunstan F., Heginbothom M. Containing Antibiotic Resistance: Decreased Antibiotic-resistant Coliform Urinary Tract Infections with Reduction in Antibiotic Prescribing by General Practices // British Journal of General Practice. — 2007. — Vol. 57.
3. Jacobzone S. Pharmaceutical Policies in OECD Countries: Reconciling Social and Industrial Goals // OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers. — 2000. — № 40.
4. Gili, M. et al. The Mental Health Risks of Economic Crisis in Spain: Evidence from Primary Care Centres, 2006 and 2010 // European Journal of Public Health. — 2012. — Vol. 1–5.
5. Kanavos P. G, Vandoros S. Determinants of Branded Prescription Medicine Prices in OECD Countries // Health Econ Policy Law. — 2011.
6. Koller D. et al. Variation in Antibiotic Prescriptions: Is Area Deprivation an Explanation? Analysis of 1.2 Million Children in Germany // Infection. — 2013. — Vol. 41. — № 1.
7. Value for Money in Health Spending / OECD Health Policy Studies, 2010.
8. 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.
9. OECD Health Statistics 2014 [Электронный ресурс] / OECD. — Режим доступа: http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm.
10. Paris V., Devaux M., Wei L. Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries // OECD Health Working Paper. — 2010. — № 50.
11. Paris V., Docteur E. Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies in Switzerland // OECD Health Working Papers. — 2007. — №. 27.
12. Vogler S. The Impact of Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies on Generic Uptake: Implementation of Policy Options on Generics in 29 European Countries — An Overview // Generics and Biosimilars Initiative Journal. — 2012. — Vol. 1. — № 2.


[7] *Value for Money in Health Spending / OECD Health Policy Studies, 2010; Vogler S. The Impact of Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies on Generic Uptake: Implementation of Policy Options on Generics in 29 European Countries — An Overview // Generics and Biosimilars Initiative Journal. — 2012. — № 2. — P. 44–51.*

УДК 336.14

***Ключевые слова**:*
*расходы на здравоохранение,*
*бюджетная классификация,*
*страны ОЭСР,*
*структура государственных расходов*

***О. А. Зарубина**,*
*мл. науч. сотр. Центра методологии*
*финансового и стратегического управления*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(**e-mail: ozarubina@nifi.ru**)*

# Анализ структуры расходов на здравоохранение в ОЭСР и России: качественное сравнение и фактографическое описание

***В большинстве стран бюджетная политика социально ориентирована. Она характеризуется значительными расходами на здравоохранение, которые количественно определяются показателем удельного веса расходов на здравоохранение в ВВП. В современном научном дискурсе[1] наличествуют сравнения государственных расходов на здравоохранение в России со странами ОЭСР, однако прямое сопоставление этих расходов нельзя назвать корректным.***

Дело в том, что наша страна отличается от стран ОЭСР многими элементами социально-экономического развития (социальное обеспечение, система социальных льгот и гарантий, налогообложение, наличие расходов, относящихся напрямую к сфере здравоохранения или образования, но учитываемых в других статьях расходов). Поэтому межстрановое сравнение доли расходов на здравоохранение в ВВП требует учета различий структуры государственных расходов и вышеуказанных элементов государственного регулирования.

Цель данной статьи — представление результатов сравнительного анализа структуры расходов на здравоохранение в России со странами ОЭСР. Объекты исследования, соответственно, — Россия и выборка стран ОЭСР, которая обусловлена ограничениями, накладываемыми информационной доступностью.

Сравнение структуры расходов на здравоохранение в России со странами ОЭСР предполагает методику проведения качественного анализа и количественного описания. Качественный анализ предусматривает сквозное исследование методом сравнения

[1] *Кулькова В. Ю. Межбюджетный механизм финансирования государственных услуг в отрасли здравоохранения в Республике Татарстан. — М.: Креативная экономика, 2008. — С. 185.*

статей КФОГУ (классификация функций органов государственного управления) стран ОЭСР и статей бюджетной классификации РФ в контексте сопоставления их наименований и компонентов расходов в сфере здравоохранения. Количественное исследование предполагает изучение структуры расходов на здравоохранение, построенное на расчете относительной величины структуры (ОВС), характеризующей удельный вес отдельных статей расходов на здравоохранение в общем объеме государственного финансирования.

## КАЧЕСТВЕННОЕ СРАВНЕНИЕ СТРУКТУРЫ РАСХОДОВ РОССИИ СО СТРАНАМИ ОЭСР

Для формирования структуры финансирования по государственным функциям страны ОЭСР руководствуются опубликованной Статистическим отделом ООН в 1999 г. классификацией функций органов государственного управления (КФОГУ) стран ОЭСР, которая используется в качестве стандарта классификации целей деятельности правительства[2]. Это одна из четырех классификаций системы национальных счетов, имеющая три уровня детализации: разделы (например, оборона, здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство), группы (в рамках раздела — наименование целевого назначения), классы (указывают на средства, с помощью которых достигаются цели). Раздел здравоохранения имеет порядковый номер 7 (табл. 2).

В России данные о доходах и расходах бюджетных средств отображаются в **бюджетной классификации (БК)**, которая позволяет обеспечить единую систему учета совокупных бюджетных расходов государства, сгруппированных по функциональной, экономической или ведомственной направленности. Как и КФОГУ стран ОЭСР, бюджетная классификация имеет детализацию. КФОГУ и бюджетная классификация РФ позволяют анализировать тенденции в расходах государственного управления на конкретные цели. Благодаря им можно оценить и сопоставить степень участия государства в той или иной сфере.

В соответствии с правилами отнесения расходов всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующие разделы и подразделы классификации расходов раздел здравоохранения (порядковый номер 9) имеет девять подразделов.

*Таблица 1*

**Раздел расходов на здравоохранение в бюджетной классификации Российской Федерации**

| Коды БК РФ | Подразделы раздела здравоохранения |
|---|---|
| 0901 | Стационарная медицинская помощь |
| 0902 | Амбулаторная помощь |
| 0903 | Медицинская помощь в дневных стационарах |
| 0904 | Скорая медицинская помощь |
| 0905 | Санаторно-оздоровительная помощь |
| 0906 | Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов |
| 0907 | Санитарно-эпидемиологическое благополучие |
| 0908 | Прикладные научные исследования в области здравоохранения |
| 0909 | Другие вопросы в области здравоохранения |

*Источник: составлено автором по данным Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 180н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».*

[2] *Glossary: Classification of the Functions of Government (COFOG) / European commission Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG).*

Раздел здравоохранения в КФОГУ состоит из шести подразделов, три из которых подразделены на классы[3].

*Таблица 2*

**Раздел расходов на здравоохранение в КФОГУ стран ОЭСР**

| Коды КФОГУ | Подразделы раздела здравоохранения |
|---|---|
| **07.1** | Медицинская продукция, оборудование и изделия, используемые в медицине |
| 07.1.1 | фармацевтическая продукция |
| 07.1.2 | прочие медицинские изделия |
| 07.1.3 | лечебное оборудование и аппараты |
| **07.2** | Амбулаторные услуги |
| 07.2.1 | медицинские услуги общего профиля |
| 07.2.2 | специализированные медицинские услуги |
| 07.2.3 | стоматологические услуги |
| 07.2.4 | околомедицинские услуги |
| **07.3** | Услуги больниц |
| 07.3.1 | услуги больниц общего профиля |
| 07.3.2 | услуги специализированных больниц |
| 07.3.3 | услуги медицинских центров и родильных домов |
| 07.3.4 | услуги санаториев и домов для выздоравливающих |
| **07.4** | Услуги в области здравоохранения |
| **07.5** | НИОКР в области здравоохранения |
| **07.6** | Вопросы здравоохранения, не отнесенные к другим категориям |

*Источник: составлено автором по: Система национальных счетов. Номер публикации SNA EA 2008001 (http://www.econ.msu.ru/cmt2/lib/c/1327/file/SNA2008rus.doc).*

Результаты сравнительного анализа расходов на здравоохранение в России со странами ОЭСР по наименованию, составу расходов представлены в табл. 3, где «+» — наличие статьи расхода в качестве самостоятельного элемента, а «–» — ее отсутствие. Отличия зафиксированы в примечаниях.

*Таблица 3*

**Сравнительный анализ структуры расходов на здравоохранение в РФ и странах ОЭСР**

| Название статьи расходов | Раздел и подраздел статьи | Россия | Страны ОЭСР | Примечание |
|---|---|---|---|---|
| Медицинская продукция, приборы и оборудование, используемые в медицине | 07.1 — ОЭСР | – | + | В России такой статьи расходов нет, но закупка лекарств и медоборудования предусмотрена в стационарной медицинской помощи и в амбулаторных услугах. В странах ОЭСР изделия данной группы предоставляются как амбулаторным, так и стационарным учреждениям |
| Амбулаторные услуги | 07.2 — ОЭСР<br>0902 — РФ | + | + | В КФОГУ амбулаторные услуги разграничиваются на общие медицинские, специализированные медицинские, стоматологические и околомедицинские услуги. Основное отличие — отсутствие в БК РФ стоматологических и околомедицинских услуг в рамках этого раздела |

[3] *Detailed Structure and Explanatory Notes of Classification of the Functions of Government / United Nations Statistics Division (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4).*

| Название статьи расходов | Раздел и подраздел статьи | Россия | Страны ОЭСР | Примечание |
|---|---|---|---|---|
| Стационарная медицинская помощь (услуги больниц) | 07.3 — ОЭСР 0901 — РФ | + | + | В КФОГУ раздел назван «Услуги больниц». Группа охватывает общие больничные услуги, услуги специализированных больниц, медицинских центров и родильных домов, уход за больными. Более детализирован список лекарственных препаратов |
| Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов | 07.4 — ОЭСР 0906 — РФ | + | – | В КФОГУ существует раздел «Услуги в области здравоохранения», который включает в себя операции банков крови (сбор, обработка, хранение, доставка), но помимо операций банков крови предусматривается обнаружение болезни, профилактика, эпидемиологический сбор данных, услуги по планированию семьи |
| НИОКР | 07.5 — ОЭСР 0908 — РФ | + | + | |
| Другие вопросы в области здравоохранения | 07.6 — ОЭСР 0909 — РФ | + | + | В КФОГУ понятный и подробный список вопросов, касающихся здравоохранения. В России в этом разделе в основном федеральные целевые программы, реализация государственных функций в области здравоохранения (социальные выплаты, медицинская помощь). Несмотря на существование отдельной категории НИОКР, раздел включает прикладные научные исследования и разработки |
| Скорая медицинская помощь | 0904 — РФ | + | – | В классификации РФ существует отдельный раздел — скорая медицинская помощь, который подразумевает реализацию государственных функций в области здравоохранения (например, совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях) |
| Санаторно-оздоровительная помощь | 0905 — РФ | + | – | В классификации КФОГУ отсутствует подобный раздел |
| Санитарно-эпидемиологическое благополучие | 0907 — РФ | + | – | В КФОГУ отсутствует подобный раздел, но в классификации РФ содержание этого раздела не отличается от других разделов в рамках бюджетной классификации (за исключением мероприятий в области санитарно-эпидемиологического надзора: борьба с эпидемиями, противочумные организации) |

*Источник: составлено автором.*

Результаты сравнительного анализа дают основания для следующих выводов и обобщений:

В странах ОЭСР в рамках самостоятельных статей расходов отсутствует финансирование по следующим перечням:

— заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов;

— скорая медицинская помощь;

— санаторно-оздоровительная помощь;

— санитарно-эпидемиологическое благополучие.

В бюджетной классификации РФ отсутствует в качестве самостоятельной статьи расходов финансирование «медицинской продукции, оборудования и изделий, используемых в медицине».

Несмотря на отсутствие в классификации стран ОЭСР статьи расходов на донорскую кровь, услуги в области здравоохранения предусматривают государственные расходы на функционирование банков крови, а также диагностику и профилактику болезней. В бюджетной классификации России подобные мероприятия отражаются в рамках стационарной медицинской помощи.

В России расходы на стационарную помощь связаны с деятельностью больниц, клиник, госпиталей, медико-санитарных частей, санитарно-эпидемиологического надзора, с закупками лекарственных препаратов и оборудования, федеральными целевыми программами, вещевым и продовольственным обеспечением. В странах ОЭСР такие расходы включают финансирование услуг больниц общего профиля, специализированных больниц, медицинских центров и родильных домов, санаториев для выздоравливающих, военных эвакуационных госпиталей, а также учреждений, обслуживающих лиц пожилого возраста.

В России, как и в странах ОЭСР, осуществляется финансирование лекарственных препаратов и медицинского оборудования. Но в странах ОЭСР подробно раскрыт перечень медицинских средств, входящих в состав изделий медицинского назначения. В РФ финансируются расходы на закупку диагностических средств и антивирусных препаратов для профилактики, выявления, мониторинга лечения и лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С, на закупку лекарственных препаратов и медицинского оборудования, но не сказано конкретно, какие именно препараты входят в перечень. Расходы на содержание родильных домов и домов для выздоравливающих в нашей стране не выделяются в качестве самостоятельного элемента. Также у нас, в отличие от стран ОЭСР, здравоохранение отделено от социальной работы, а стоматологические услуги не отражаются в бюджетной классификации.

В нашей стране предусмотрено государственное финансирование мероприятий в области санитарно-эпидемиологического надзора (мероприятия по профилактике ВИЧ-инфекции, гепатитов В, С), закупки в рамках национального календаря профилактических прививок, закупки лекарственных препаратов, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей. В рамках социальной помощи в РФ предусмотрено обеспечение отдельных категорий граждан лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания, проведение диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Оплата многих лекарственных препаратов финансируется за счет статей на социальную политику, из чего можно заключить, что некоторые статьи расходов на здравоохранение в России учитываются в других статьях.

Расходы на НИОКР и вопросы в области здравоохранения, не отнесенные к другим категориям, предусматриваются как в России, так и в странах ОЭСР. Однако в ОЭСР все программы и мероприятия финансируются в рамках «других вопросов здравоохранения», в то время как в России эта категория охватывает федеральные целевые программы (несмотря на то, что расходы на них предусмотрены практически в каждом разделе здравоохранения). В отличие от четкого разделения расходов на научные исследования в ОЭСР финансирование расходов на НИОКР в России происходит в рамках нескольких статей расходов: как НИОКР, так и других вопросов в области здравоохранения. Для реализации государственных функций в области здравоохранения в России выделяются бюджетные средства на меры по оказанию медицинской помощи гражданам РФ, проживающим за рубежом.

## КОЛИЧЕСТВЕННОЕ СРАВНЕНИЕ РАСХОДОВ НА ЗДРАВООХРАНЕНИЕ В РОССИИ И СТРАНАХ ОЭСР

Согласно методике исследования, результаты расчетов ОВС по расходам на здравоохранение в России представлены в табл. 4. Проанализируем методом относительных величин (метод статистического исследования) структуру расходов на здравоохранение в России и в некоторых странах ОЭСР.

*Таблица 4*

**Структура расходов консолидированного бюджета на здравоохранение в Российской Федерации в 2011 г.**

| Статьи расходов в разделе здравоохранения | Код строки | Код по бюджетной классификации (раздел, подраздел) | Расходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов (исполнено), млн руб. | ОВС, % |
|---|---|---|---|---|
| ЗДРАВООХРАНЕНИЕ | 200 | 0900 | 1 933 127,7 | 100 |
| Стационарная медицинская помощь | 200 | 0901 | 594 853,9 | 30,77 |
| Амбулаторная помощь | 200 | 0902 | 245 239,9 | 12,69 |
| Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов | 200 | 0903 | 2402,4 | 0,12 |
| Скорая медицинская помощь | 200 | 0904 | 67 684,6 | 3,50 |
| Санаторно-оздоровительная помощь | 200 | 0905 | 51 358,1 | 2,66 |
| Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов | 200 | 0906 | 16 918,2 | 0,88 |
| Санитарно-эпидемиологическое благополучие | 200 | 0907 | 13 447,7 | 0,70 |
| Прикладные научные исследования в области здравоохранения | 200 | 0908 | 8743,7 | 0,45 |
| Другие вопросы в области здравоохранения | 200 | 0909 | 932 479,2 | 48,24 |

*Источник: отчет Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов внебюджетных фондов за 2011 год.*

Распределение бюджетных средств, как видно из табл. 4, происходит неравномерно. Так, например, на подраздел «Другие вопросы в области здравоохранения» выделяется больше всего средств, что составляет 48 % от общей суммы. В то же время процент расходов на медицинскую помощь в дневных стационарах крайне низок. Коэффициент вариации больше 100, что еще раз доказывает неоднородность данных.

*Таблица 5*

**Структура государственных расходов на здравоохранение в странах ОЭСР в 2011 г., % от общих расходов на здравоохранение**

| Страны | Медицинская продукция, приборы и оборудование | Амбулаторные услуги | Стационарные услуги | Медицинское обслуживание населения | НИОКР | Другие вопросы здравоохранения |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Австрия | 14,5 | 19,9 | 56,3 | 2,4 | 2,5 | 4,3 |
| Чехия | 14,1 | 22,3 | 41,9 | 18,2 | 0,3 | 3,2 |
| Дания | 5,7 | 14,8 | 74,9 | 1,5 | 0,1 | 3,1 |
| Эстония | 13,4 | 8,4 | 74,4 | 0,4 | 2,4 | 1,0 |
| Финляндия | 8,6 | 44,1 | 43,2 | 0,3 | 0,8 | 2,9 |
| Франция | 19,4 | 33,8 | 43,8 | 1,3 | 0,8 | 0,9 |
| Германия | 22,6 | 29,0 | 39,8 | 0,5 | 0,9 | 7,3 |
| Греция | 34,8 | 11,2 | 49,6 | 0,0 | 0,0 | 4,4 |
| Венгрия | 28,9 | 27,1 | 36,6 | 2,7 | 0,4 | 4,3 |
| Исландия | 10,0 | 20,8 | 65,7 | 0,4 | 0,0 | 3,0 |
| Ирландия | 16,2 | 46,7 | 29,9 | 0,1 | 0,3 | 6,8 |

| Страны | Медицинская продукция, приборы и оборудование | Амбулаторные услуги | Стационарные услуги | Медицинское обслуживание населения | НИОКР | Другие вопросы здравоохранения |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Италия | 9,6 | 32,2 | 55,9 | 0,6 | 0,8 | 0,9 |
| Япония | 14,5 | 39,9 | 35,7 | 5,1 | 0,2 | 4,7 |
| Люксембург | 89,0 | 4,2 | 0,5 | 1,4 | 1,6 | 3,3 |
| Нидерланды | 14,8 | 27,9 | 49,0 | 2,0 | 2,3 | 4,1 |
| Норвегия | 6,8 | 23,6 | 62,8 | 3,5 | 0,4 | 2,9 |
| Польша | 1,2 | 33,4 | 60,9 | 1,7 | 0,4 | 2,4 |
| Португалия | 20,2 | 69,5 | 7,6 | 0,4 | 0,2 | 2,1 |
| Словакия | 19,5 | 24,7 | 14,6 | 0,9 | 0,1 | 40,2 |
| Словения | 16,0 | 34,3 | 41,8 | 2,1 | 1,1 | 4,6 |
| Испания | 19,5 | 77,0 | 0 | 1,6 | 1,0 | 0,9 |
| Швеция | 11,5 | 44,8 | 36,7 | 2,7 | 1,6 | 2,6 |
| Великобритания | 0,6 | 6,2 | 91,0 | 0,3 | 1,0 | 1,0 |

*Источник: Government at a Glance 2013 (http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en).*

Анализ данных табл. 5 позволяет выделить ряд стран, отличающихся по величине отдельных расходов на здравоохранение: Люксембург, Словакия, Испания, Великобритания. Эти отличия обусловлены особенностями государственного устройства, межбюджетных отношений и моделей здравоохранения в каждой стране.

Так, в Словакии в структуре государственных расходов преобладают расходы на «другие вопросы здравоохранения». Это объясняется моделью здравоохранения. В этой стране медицинское страхование обязательно для всех лиц, получающих доход. Однако правительство в рамках государственных программ платит взносы за отдельные категории граждан (безработные, пенсионеры по старости, граждане, получающие пособия по болезни при долгосрочном лечении, женщины, находящиеся в декретном отпуске, инвалиды и резервисты)[4]. При этом государственный фонд охватывает большинство медицинских услуг, включая оплату лекарственных средств, отпускаемых по рецепту, услуги госпитализации, перинатальный и послеродовой периоды. Люди, принадлежащие с медицинской точки зрения к социально уязвимым группам населения, освобождаются от всех видов выплат за лекарства. Амбулаторные услуги предоставляются бесплатно, за исключением стоматологических услуг, которые пациенты чаще всего полностью оплачивают сами[5].

Люксембург характеризуется преобладанием государственных расходов на медицинскую продукцию, приборы и оборудование. Система здравоохранения в Люксембурге считается одной из лучших в мире и отличается от других стремлением к инновациям. В Люксембурге множество инновационных медицинских центров. Например, интегрированный биобанк Люксембурга IBBL призван оказывать содействие проведению медицинских исследований для улучшения показателей здоровья населения и обеспечения качественно нового уровня здравоохранения[6]. Больницы и поликлиники этой страны располагают адекватной инфраструктурой и медицинским оборудованием благодаря дотациям из государственных средств. Согласно закону о финансировании больничных

[4] *Healthcare in Slovakia / Slovakia by Europe-cities (http://www.europe-cities.com/en/633/slovakia/health/).*

[5] *Системы здравоохранения: время перемен. Словакия / Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения (http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/155556/E94972sumR.pdf).*

[6] *Integrated Biobankof Luxembourg / IBBL (http://www.ibbl.lu/).*

инфраструктур, государственные расходы составляют 80 %[7]. Государственная система здравоохранения покрывает расходы на лечение каждого гражданина базовой медицинской страховкой (Caisse de Maladie)[8]. Система работает на основе возмещения расходов: гражданин предоставляет квитанцию за оплату лекарственных средств, консультаций и лечения, и далее выносится решение о возмещении по соответствующей ставке, как правило, от 80 до 100 %. Большинство услуг врачей возмещается на 100 %.

В структуре государственных расходов Испании большая часть расходов приходится на амбулаторное лечение. Это связано с особенностями государственного устройства. В 2003 г. полномочия в сфере здравоохранения были переданы на региональный уровень, в каждом из 17 регионов было учреждено региональное Министерство здравоохранения. Центральные власти предоставляют каждому региону общий грант. Целевое использование этих средств не прописывается, региональные власти сами решают, на что их расходовать. Регионы вправе также использовать собственные средства, поэтому объем расходов на здравоохранение варьируется. В последнее время региональные службы стремятся объединить первичную и специализированную (амбулаторную и стационарную) медицинскую помощь в рамках единой управленческой структуры (при этом расходы на стационарную помощь часто учитываются в статье расходов на амбулаторную помощь). С точки зрения инфраструктуры здравоохранения Испании наибольшие объемы финансирования отмечают для медицинских учреждений, предоставляющих амбулаторные услуги[9]. Новый порядок организации медицинской помощи предусматривает, что специалисты могут работать как в больницах, так и в амбулаторных учреждениях, что делает взаимодействие между этими учреждениями эффективнее.

Великобритания выделяется преобладанием государственных расходов на стационарные услуги. Это одна из немногих западных стран, где большая часть медицинских учреждений (95 %) принадлежит государству и финансируется за его счет[10]. Первичная медицинская помощь в Великобритании представлена общими врачебными практиками (ОВП) — групповыми или индивидуальными. Доля амбулаторных услуг невелика в связи с привязкой врачей общей практики к стационарам. Большинство ОВП оснащены слабо, и многие виды амбулаторных услуг пациенты вынуждены получать в госпиталях. Существуют общие врачебные практики двух типов — обычные ОВП и ОВП-фондодержатели. Практики первого типа получают государственные средства только на оказание первичной помощи, практики второго типа — и на закупку части вторичной помощи. В Великобритании поставлена задача увеличить объем оказания первичной медицинской помощи за счет сокращения объемов дорогой вторичной помощи, для этого часть финансовых фондов передают ОВП-фондодержателям.

Очевидно, что практически все страны сталкиваются с проблемой ограничения доступности медицинской помощи для отдельных слоев населения и с проблемой роста издержек на медицину. Эту проблему отчасти помогает решить унифицированная система распределения государственных средств.

---

[7] *Roger Consbruck. A Brief History of Hospitals in the Grand Duchy of Luxembourg, 2010 (http://www.sante.public.lu/publications/systeme-sante/politique-nationale-sante/histoire-succincte-hopitaux-lux/histoire-succincte-hopitaux-luxembourg-en.pdf).*

[8] *The Healthcare System in Luxemburg / Expatica (http://www.expatica.lu/health_fitness/healthcare/The-healthcare-system-in-Luxembourg_16910.html).*

[9] *Системы здравоохранения: время перемен. Испания [Электронный ресурс] / Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения. — Режим доступа: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/155557/E94549sumR.pdf.*

[10] *Системы здравоохранения. Время перемен. Соединенное королевство / Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения) (http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/155558/E94836sumR.pdf).*

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы и обобщения:

— расходы на здравоохранение в России и в странах ОЭСР различны, но имеется сходство в ряде подразделов здравоохранения (и в России, и в странах ОЭСР существует стационарная и амбулаторная помощь, НИОКР в области здравоохранения, вопросы здравоохранения, не отнесенные к другим категориям);

— распределение бюджетных средств по статьям расходов на здравоохранение происходит неравномерно. Среди вышеприведенной выборки стран ОЭСР к России наиболее близка модель здравоохранения Словакии;

— во многих случаях сложно сравнивать расходы на тот или иной компонент здравоохранения из-за расхождений структуры и сущности этих расходов. В странах ОЭСР состав расходов на амбулаторную помощь значительно отличается от состава таких расходов в российской классификации.

### *Библиография*


1. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 180н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».
2. Кулькова В. Ю. Межбюджетный механизм финансирования государственных услуг в отрасли здравоохранения в Республике Татарстан. — М.: Креативная экономика, 2008.
3. Системы здравоохранения: время перемен. Словакия [Электронный ресурс] / Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения. — Режим доступа: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/155556/E94972sumR.pdf.
4. Системы здравоохранения: время перемен. Испания [Электронный ресурс] / Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения. — Режим доступа: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/155557/E94549sumR.pdf.
5. Система национальных счетов. Номер публикации SNA EA 2008001 [Электронный ресурс] / Всемирный банк. — Режим доступа: http://www.econ.msu.ru/cmt2/lib/c/1327/file/SNA2008rus.doc.
6. Detailed Structure and Explanatory Notes of Classification of the Functions of Government [Электронный ресурс] / United Nations Statistics Division. — Режим доступа: http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4.
7. Integrated Biobank Of Luxembourg [Электронный ресурс] / IBBL. — Режим доступа: http://www.ibbl.lu/.
8. Glossary: Classification of the Functions of Government (COFOG) [Электронный ресурс] / European Commission Eurostat. — Режим доступа: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_ (COFOG).
9. Government at a Glance 2013 / OECD Publishing [Электронный ресурс] / OECD Library. — Режим доступа: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
10. Health at a Glance 2013 [Электронный ресурс] / OECD library. — Режим доступа: http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-en.
11. Healthcare in Slovakia [Электронный ресурс] / Slovakia by Europe-cities. — Режим доступа: http://www.europe-cities.com/en/633/slovakia/health/.
12. The Healthcare System in Luxemburg [Электронный ресурс] / Expatica. — Режим доступа: http://www.expatica.lu/health_fitness/healthcare/The-healthcare-system-in-Luxembourg_16910.html.
13. Roger Consbruck. A Brief History of Hospitals in the Grand Duchy of Luxembourg, 2010 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.sante.public.lu/publications/systeme-sante/politique-nationale-sante/histoire-succincte-hopitaux-lux/histoire-succincte-hopitaux-luxembourg-en.pdf.

УДК 336.225.66

***Ключевые слова:***
*налоговые льготы, образование, здравоохранение, НДФЛ, НДС, налог на прибыль*

***Н. С. Милоголов**, к. э. н.,*
*науч. сотр. Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института*
*(**e-mail: nikmilogolov@gmail.com**)*

# Налоговые льготы, связанные с образованием и здравоохранением, в странах ОЭСР и в России

***В настоящее время в Российской Федерации актуальна проблема оптимизации социальных расходов в условиях ограниченности бюджетных ресурсов. Для ее решения следует оценить эффективность расходов на образование и здравоохранение в Российской Федерации и сравнить их уровень с этим же показателем в странах ОЭСР. При этом необходимое условие межстранового сравнения — количественное сопоставление общего уровня государственных расходов на здравоохранение и образование.***

Расходы консолидированного бюджета на образование и здравоохранение, измеренные в процентах от ВВП, в странах ОЭСР существенно выше, чем в Российской Федерации (табл. 1).

*Таблица 1*

**Государственные расходы на образование и здравоохранение в Российской Федерации и в странах ОЭСР**

| Страна | Доля государственных расходов на здравоохранение, % от ВВП | Доля государственных расходов на образование, % от ВВП |
|---|---|---|
| Испания | 6,8 | 5,0 |
| Словакия | 5,6 | 4,1 |
| Норвегия | 8,4 | 6,9 |
| Великобритания | 7,8 | 6,2 |
| США | 8,5 | 5,4 |
| Турция | 4,4 | 3,1 |
| Германия | 8,6 | 5,1 |
| Франция | 8,9 | 5,7 |
| Россия | 3,6 | 4,0 |

*Источник: данные World Bank (http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS; http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS); Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Expenditure_on_educational_institutions,_2005_and_2010_(1)_YB14.png); Минфина России (http://info.minfin.ru/kons_rash.php).*

Мы предполагаем, что помимо различий между РФ и странами ОЭСР в бюджетной политике, проводимой ими в области здравоохранения и образования, на значение этих показателей также влияют следующие факторы:

- особенности динамики ВВП, изменение которого в России обусловлено как деловым циклом, так и колебаниями цен на сырьевые энергоносители, в то время как в странах ОЭСР изменение связано только с деловым циклом и не зависит от цен на сырье;
- различия в составе расходов, относящихся к расходам на здравоохранение и на образование, наличие пересекающихся расходов;
- различный уровень так называемых «скрытых» расходов. Под «скрытыми» расходами[1] мы понимаем недополученные доходы бюджетной системы из-за наличия налоговых льгот, связанных с образованием и здравоохранением.

В данной статье представлен обзор основных видов налоговых льгот, связанных с образованием и здравоохранением, действующих в Российской Федерации и в выбранных нами странах ОЭСР, к которым относятся Испания, Словакия, Норвегия, США, Великобритания, Франция, Германия и Турция.

В мировой практике налогообложения присутствуют льготы, связанные с образованием и здравоохранением, по налогу на добавленную стоимость, налогу на доходы физических лиц и налогу на прибыль предприятий. Поступления от этих трех налогов в разных пропорциях формируют основную часть налоговых поступлений как в Российской Федерации, так и в странах ОЭСР[2]. Таким образом, предоставление льгот по данным налогам может привести к существенным выпадающим доходам бюджетной системы.

Вначале мы рассмотрим основные виды льгот по каждому из перечисленных выше налогов, а затем попробуем сравнить общий уровень налоговых льгот в Российской Федерации и в выбранных нами странах ОЭСР.

## НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ ПО НДФЛ

Наиболее понятными и логически обоснованными выглядят льготы по налогу на доходы физических лиц. Можно выделить следующие виды льгот по НДФЛ, связанные с образованием:

- вычет из налоговой базы расходов, связанных с получением основного образования самого налогоплательщика;
- вычет из налоговой базы расходов налогоплательщика на посещаемые им тренинги и прочие виды дополнительного профессионального образования и повышения квалификации;
- вычет из налоговой базы одного или обоих родителей расходов, связанных с начальным, средним и высшим образованием их детей;
- вычет расходов на начисленные проценты по образовательным кредитам, взятым на оплату собственного образования или образования детей.

К льготам по НДФЛ, связанным со здравоохранением, относятся следующие виды:

- вычет из налоговой базы по НДФЛ суммы взносов в фонды медицинского страхования;
- вычет из налоговой базы по НДФЛ расходов на медицинские товары и услуги, приобретенные как для лечения самого налогоплательщика, так и членов его семьи.

---

[1] *Кулькова В. Ю. Межбюджетный механизм финансирования государственных услуг в отрасли здравоохранения Республики Татарстан. — М.: Креативная экономика, 2008. — С. 91–110.*

[2] *OECD Revenue Statistics Comparative Tables (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#).*

Все перечисленные выше льготы по НДФЛ имеют ярко выраженную социальную направленность, связанную со стимулированием повышения уровня образования и здоровья населения. В связи с этим особенно интересным представляется изучение различий в налоговых льготах между странами. Основные льготы по НДФЛ, связанные с образованием, представлены в табл. 2.

*Таблица 2*

**Льготы по НДФЛ, связанные с образованием, в Российской Федерации и в странах ОЭСР**

| Страна | Действующие льготы по НДФЛ |
|---|---|
| Испания | Отсутствуют |
| Словакия | Отсутствуют |
| Норвегия | Отсутствуют |
| Великобритания | Вычет из налоговой базы расходов на тренинги для работников |
| США | Вычет из налоговой базы расходов на проценты по образовательным кредитам.<br>Вычет из налоговой базы расходов на высшее образование.<br>Вычет из налоговой базы расходов на дополнительное профессиональное образование (все льготы предоставляются как налогоплательщику, так и членам его семьи) |
| Турция | Отсутствуют |
| Германия | Вычет из налоговой базы 30 % от суммы расходов на образование детей (но не более €5000 на одного ребенка за один налоговый период).<br>Расходы работодателя на обучение работников не включаются в налоговую базу по НДФЛ |
| Франция | Вычет из налоговой базы расходов на образование детей (€61 — в школе, €153 — в лицее, €183 — в вузе за один налоговый период) |
| Россия | Вычет из налоговой базы расходов на образование налогоплательщика и его детей (не более 50 000 руб. на одного ребенка за один налоговый период) |

*Источник: составлено автором на основании The Worldwide Personal Tax Guide (2013–2014), Налогового кодекса Российской Федерации (часть 2).*

Отметим, что, несмотря на наличие в ряде стран аналогичных видов льгот, например предоставления вычета по НДФЛ по расходам на образование детей, качественно данные льготы существенно различаются. Эти различия обусловлены различными суммами ограничений на вычет данных расходов из налоговой базы, которые можно рассматривать как меру против злоупотреблений налогоплательщиков льготами. Применение этой меры — ответ налоговых органов на использование налогоплательщиками схем налоговой оптимизации по НДФЛ, связанных с завышением сумм расходов на образование с целью уменьшения налоговой базы. Отметим также полное отсутствие каких-либо льгот по НДФЛ, связанных с образованием, в таких странах, как Испания, Словакия, Норвегия и Турция.

*Таблица 3*

**Льготы по НДФЛ, связанные со здравоохранением, в Российской Федерации и в странах ОЭСР**

| Страна | Действующие льготы по НДФЛ |
|---|---|
| Испания | Вычет из налоговой базы по НДФЛ суммы взносов в фонды медицинского страхования |
| Словакия | Вычет из налоговой базы по НДФЛ суммы взносов в фонды медицинского страхования и страхования от инвалидности |
| Норвегия | Отсутствуют |
| Великобритания | Вычет из налоговой базы по НДФЛ расходов на лечение, понесенных за границей (для работников из Великобритании, назначенных на посты в других странах) |

| Страна | Действующие льготы по НДФЛ |
|---|---|
| США | Вычет из налоговой базы по НДФЛ невозмещаемых расходов, связанных с лечением (не более 10 % от валового дохода налогоплательщика за один налоговый период) |
| Турция | Вычет из налоговой базы по НДФЛ суммы взносов в фонды медицинского страхования |
| Германия | Вычет из налоговой базы по НДФЛ суммы взносов в фонды базового медицинского страхования |
| Франция | Исключение из налоговой базы по НДФЛ расходов на медицинские услуги.<br>Исключение из налоговой базы по НДФЛ суммы взносов на медицинское страхование, уплаченных работодателем |
| Россия | Исключение из налоговой базы по НДФЛ суммы взносов в фонды медицинского страхования.<br>Вычет из налоговой базы по НДФЛ расходов на медицинские услуги налогоплательщика и его семьи |

*Источник: составлено автором на основании The Worldwide Personal Tax Guide (2013–2014); Налогового кодекса Российской Федерации (часть 2).*

Как видно из табл. 3, общей для всех стран, кроме Норвегии, является льгота в виде исключения из налоговой базы или предоставления вычета по НДФЛ суммы взносов налогоплательщика в фонды медицинского страхования. При этом расходы налогоплательщика на медицинские услуги компенсируются не во всех странах. Возможно, это связано с уровнем развития системы медицинского страхования, за счет которой в развитых странах покрываются расходы на медицинские услуги, и, таким образом, необходимость в оплате медицинских услуг из бюджета самого налогоплательщика отпадает. В связи с этим интересен механизм, действующий в США, где вычет расходов налогоплательщика на медицинские услуги предоставляется только в размере расходов, не возмещаемых страховой компанией.

## НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ ПО НДС

В зарубежной и российской практике налогообложения применяются следующие льготы по НДС, связанные с образованием и здравоохранением:

- освобождение от НДС операций по реализации медицинских и образовательных услуг;
- применение нулевой ставки по НДС по операциям по реализации определенных медицинских и образовательных товаров и услуг;
- применение пониженной ставки по НДС по операциям по реализации определенных медицинских товаров и услуг.

Отметим наличие терминологических неточностей, которые возникают в случае работы с англоязычными источниками, содержащими обобщенные данные по механизму исчисления НДС в странах ОЭСР. Проблема связана с тем, что в разных странах под термином *exempt supplies* понимаются как операции, освобождаемые от НДС, так и операции, облагаемые по нулевой ставке. В связи с этим необходимо обратить внимание на то, предоставляется ли вычет входящего налога налогоплательщикам, осуществляющим данные операции. В настоящей статье мы будем использовать терминологию, принятую в российском налоговом законодательстве.

В силу особенностей механизма исчисления налога на добавленную стоимость при прямом освобождении бремя входящего налога ложится на налогоплательщика, осуществляющего освобождаемые операции, который фактически перекладывает его на конечного потребителя. При этом в случае использования нулевой ставки по НДС налог полностью восстанавливается, и вся цепочка создания добавленной стоимости освобождается от налогообложения НДС.

*Таблица 4*

**Льготы по НДС, связанные с образованием и со здравоохранением**

| Страна и основная ставка по НДС | Действующие льготы по НДС в области здравоохранения | Действующие льготы по НДС в области образования |
|---|---|---|
| Испания (21 %) | Освобождение от НДС услуг в области здравоохранения. Пониженная ставка по НДС (10 %) на медицинское оборудование. Пониженная ставка по НДС (4 %) на лекарства для людей. Пониженная ставка по НДС (4 %) на товары и услуги для инвалидов | Освобождение от НДС услуг в области образования. Пониженная ставка по НДС (10 %) на книги |
| Словакия (20 %) | Освобождение от НДС услуг в области здравоохранения. Пониженная ставка по НДС (10 %) на определенные лекарства и медицинские препараты | Освобождение от НДС услуг в области образования |
| Норвегия (25 %) | Освобождение от НДС услуг в области здравоохранения | Освобождение от НДС услуг в области образования. Нулевая ставка по НДС на книги |
| Великобритания (20 %) | Освобождение от НДС услуг в области здравоохранения. Нулевая ставка по НДС на лекарства по рецепту. Пониженная ставка по НДС (5 %) на продукты для бросающих курить. Пониженная ставка по НДС (5 %) на средства санитарной защиты | Освобождение от НДС услуг в области образования. Нулевая ставка по НДС на книги |
| США | В США НДС отсутствует, а действует налог с продаж, в базу которого услуги не включаются. Пониженная ставка на операции по продаже медицинских или образовательных товаров отсутствует | |
| Турция (18 %) | Освобождение от НДС услуг в области здравоохранения. Пониженная ставка по НДС (8 %) на медицинские товары и лекарства | Освобождение от НДС услуг в области образования |
| Германия (19 %) | Освобождение от НДС услуг в области здравоохранения | Освобождение от НДС услуг в области образования. Пониженная ставка по НДС (7 %) на книги |
| Франция (20 %) | Освобождение от НДС услуг в области здравоохранения. Пониженная ставка по НДС (2,1 %) на лекарства | Освобождение от НДС услуг в области образования |
| Россия (18 %) | Освобождение от НДС услуг в области здравоохранения. Освобождение от НДС реализации важнейших медицинских товаров. Пониженная ставка по НДС (10 %) на определенные лекарства и медицинские инструменты | Освобождение от НДС услуг в области образования, оказываемых некоммерческими организациями. Пониженная ставка по НДС (10 %) на книги |

*Источник: составлено автором на основании Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide 2014; Налогового кодекса Российской Федерации (часть 2).*

Как следует из таблицы, освобождение от НДС медицинских и образовательных услуг выступает общей практикой для всех стран, в которых действует налог на добавленную стоимость. Кроме того, в ряде стран действуют пониженные ставки по НДС на операции по реализации определенных лекарств, медицинского оборудования, книг, а также некоторых других продуктов, связанных со здравоохранением и образованием.

На наш взгляд, основными причинами, по которым страны выбирают метод освобождения от НДС, а не метод нулевой ставки для предоставления льготы по этому налогу в области оказания услуг образования и здравоохранения, являются, во-первых, значительный вклад организации, которая непосредственно оказывает данные услуги, в общую добавленную стоимость данных услуг, а во-вторых, снижение административных

издержек, связанных с заполнением и проверкой деклараций по НДС для предоставления возмещения входящего налога.

Использование пониженных ставок на реализацию книг, лекарств и медицинского оборудования — это льгота, инициированная факторами социальной политики. При налогообложении НДС данных операций по пониженным ставкам входящий НДС у лица, осуществляющего данные операции, подлежит вычету вне зависимости от того, был ли он уплачен по стандартной ставке или по пониженной. Таким образом, в цену товара для конечного потребителя войдет исключительно сумма НДС, исчисленная по пониженной ставке, а разница между входящим НДС, уплаченным при закупках по стандартной ставке, и исходящим, уплаченным по пониженной, будет возмещена из бюджета.

## ЛЬГОТЫ ПО НАЛОГУ НА ПРИБЫЛЬ

В налоговом законодательстве Российской Федерации с 1 января 2011 г. действует льгота, согласно которой к налоговой базе, определяемой организациями, осуществляющими медицинскую и образовательную деятельность, применяется ставка в размере 0 %. Льгота предоставляется исключительно в том случае, если указанные организации соответствуют ряду условий:

- организация имеет лицензию на осуществление образовательной деятельности;
- доходы организации за налоговый период от осуществления образовательной деятельности составляют не менее 90 % ее доходов;
- в штате организации непрерывно в течение налогового периода числятся не менее 15 работников;
- организация не совершает в налоговом периоде операций с векселями и финансовыми инструментами срочных сделок.

В зарубежной практике применения налога на прибыль в изучаемых странах ОЭСР аналогичные льготы, связанные со здравоохранением и образованием, отсутствуют[3].

Введение данной льготы направлено:

- на стимулирование осуществления образовательными и медицинскими учреждениями профильной деятельности, доходы от которой для квалификации должны составлять не менее 90 %;
- на привлечение образовательными и медицинскими учреждениями внебюджетного финансирования;
- на реинвестирование полученной данными организациями прибыли в профильную деятельность.

Кроме того, введение данной льготы позволило решить ряд существовавших ранее проблем правоприменения, связанных с определением того, являются ли доходы образовательных учреждений «предпринимательскими»[4].

## СРАВНЕНИЕ ОБЩЕГО УРОВНЯ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ НА ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Как уже было сказано, для объективной оценки уровня государственных расходов на образование и здравоохранение в России и странах ОЭСР необходимо провести сравнительный анализ льгот, которые применяются в данных странах. Сравнительная характеристика льгот представлена в табл. 5.

---

[3] *Worldwide Corporate Tax Guide 2014.*

[4] *Артемьева И. В. Применение налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль организаций образовательными учреждениями как элемент стимулирования образовательной деятельности // Публично-правовые исследования (электронный журнал). — 2012. — № 4.*

*Таблица 5*

**Налоговые льготы на образование и здравоохранение в Российской Федерации и в выбранных странах ОЭСР**

| Налог | Вид льготы | Страны, в которых данная льгота присутствует |
|---|---|---|
| НДФЛ | Вычет/исключение из налоговой базы взносов на медицинское страхование | Испания, Словакия, Норвегия, Великобритания, США, Германия, Турция, Франция, Россия |
| | Вычет расходов на лечение налогоплательщика и членов его семьи | Великобритания, США, Франция, Россия |
| | Вычет расходов на образование налогоплательщика и членов его семьи | США, Германия, Франция, Россия |
| НДС | Освобождение образовательных услуг | Испания, Словакия, Норвегия, Великобритания, Германия, Турция, Франция, Россия |
| | Освобождение медицинских услуг | Испания, Словакия, Норвегия, Великобритания, Германия, Турция, Франция, Россия |
| | Пониженная ставка на лекарства и медицинское оборудование | Испания, Словакия, Великобритания, Турция, Франция, Россия |
| | Пониженная ставка на книги | Испания, Германия, Россия |
| | Нулевая ставка на книги | Норвегия, Великобритания |
| | Нулевая ставка на лекарства по рецепту | Великобритания |
| Налог на прибыль | Нулевая ставка для организаций, осуществляющих образовательную и медицинскую деятельность | Россия |

*Источник: составлено автором.*

Во всех анализируемых странах используется такая льгота, как вычет или исключение из налоговой базы по НДФЛ суммы взносов в фонд медицинского страхования. Также во всех странах, кроме США (где НДС отсутствует) действует освобождение от НДС операций по реализации образовательных и медицинских услуг. Общей практикой выступает использование пониженных ставок по НДС на определенные медицинские товары и оборудование, причем в некоторых странах применяется несколько пониженных ставок по НДС, самая низкая из которых не превышает 5 %. Применение пониженной (а в Норвегии и Великобритании нулевой) ставки по НДС на книги также является общей практикой.

Интересно отметить, что далеко не во всех странах предоставляется вычет по НДФЛ из расходов на здравоохранение. Данная льгота отсутствует в Испании, Словакии, Норвегии, Германии и Турции. То же можно сказать и по поводу вычета НДФЛ из расходов на образование. Этой льготы нет в Испании, Словакии, Норвегии, Великобритании и Турции. Отсутствие вычета по НДФЛ не говорит об отсутствии механизмов финансового стимулирования образования и здравоохранения. Возможно, эти механизмы просто имеют иную форму. Кроме того, вероятной причиной отсутствия вычетов может быть использование государственной системы образования и здравоохранения или надежность системы медицинского страхования, которая обеспечивает полное покрытие расходов на медицинские услуги. Отличительная черта системы налогового стимулирования образования и здравоохранения в России — использование льготы по налогу на прибыль.

Как следует из приведенных нами данных, в Российской Федерации количество льгот, связанных со здравоохранением и образованием, больше, чем в изучаемых странах ОЭСР. Данное обстоятельство говорит о том, что удельная доля «скрытых» бюджетных расходов на образование и здравоохранение в Российской Федерации выше, чем в изучаемых странах ОЭСР, однако для более точной оценки этого показателя необходимо провести анализ данных налоговой статистики.

Расширение списка налоговых льгот, связанных с образованием и здравоохранением, в Российской Федерации не представляется целесообразным, поскольку в настоящее время этот список и так велик. При этом важным направлением совершенствования системы налоговых льгот может стать создание условий для выполнения данными льготами стимулирующей функции. Так, в частности, целесообразно рассмотреть возможность предоставления частичного вычета входящего НДС лицам, осуществляющим образовательные и медицинские услуги. Такой механизм функционирует, например, в Великобритании, где данные операции, как и в России, освобождаются от НДС. Данная мера позволит полностью освободить стоимость медицинских и образовательных услуг от суммы входящего налога, что приведет к снижению цен на них и, соответственно, к повышению уровня их доступности.

### *Библиография*


1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 2) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (принят ГД ФС РФ 19.07.2000) (действующая редакция от 28.06.2014). — Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/nalog2/.
2. Артемьева И. В. Применение налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль организаций образовательными учреждениями как элемент стимулирования образовательной деятельности [Электронный ресурс] // Публично-правовые исследования. — 2012. — № 4.
3. Кулькова В. Ю. Межбюджетный механизм финансирования государственных услуг в отрасли здравоохранения Республики Татарстан. — М.: Креативная экономика, 2008.
4. Распределение основных видов расходов консолидированного бюджета РФ по уровням бюджетной системы [Электронный ресурс] / Министерство финансов РФ (официальный сайт). — Режим доступа: http://info.minfin.ru/kons_rash.php.
5. Expenditure on Educational Institutions, 2005 and 2010 [Электронный ресурс] / European Comission Eurostat. — Режим доступа: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Expenditure_on_educational_institutions,_2005_and_2010_(1)_YB14.png.
6. Health Expenditure, total (% of GDP) [Электронный ресурс] / The World Bank Group. — Режим доступа: http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS.
7. OECD Revenue Statistics Comparative Tables [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#.
8. Public Spending on Education, total (% of GDP) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS.
9. The Worldwide Personal Tax Guide 2013–2014 [Электронный ресурс] / Ernst and Young. — Режим доступа: http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_Personal_Tax_Guide_2013-2014/$FILE/2013-з2014%20Worldwide%20personal%20tax%20guide.pdf.
10. Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide 2014 [Электронный ресурс] / Ernst and Young. — Режим доступа: http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide-VAT-GST-and-sales-tax-guide-2014/$FILE/Worldwide-VAT-GST-and-sales-tax-guide-2014.pdf.
11. Worldwide Corporate Tax Guide 2014 [Электронный ресурс] / Ernst and Young. — Режим доступа: http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_corporate_tax_guide_2014/$File/Worldwide%20Corporate%20Tax%20Guide%202014.pdf.
12. Fuchs V. R. The Gross Domestic Product and Health Care Spending // The New England Journal of Medicine. — 2013. — 11 (369). — Режим доступа: http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1305298#t=article.

УДК 338.26:332.14

***Ключевые слова**:*
*приоритизация, государственная политика, государственные программы, инновации, инвестиции, качество жизни, регион*

***И. Н. Рыкова**, д. э. н.,*
*руководитель Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: rykova@nifi.ru**)*
***Д. В. Кораблев**,*
*мл. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: korablev@nifi.ru**)*

# Приоритизация государственной политики развития Дальнего Востока

***Эффективное функционирование системы управления экономикой Дальнего Востока способствует координации стратегических целей и программ развития, реализации воспроизводственного потенциала территории и повышению качества жизни ее населения. К настоящему времени в регионе сложилось огромное число проблем, и вывод отечественного Дальнего Востока на орбиту динамичного и гармоничного развития — одна из важнейших общенациональных задач России в первой половине XXI века.***

Дальний Восток исторически развивался при пристальном внимании государства. Государственная поддержка Дальнего Востока продолжилась на этапе становления рыночной экономики в России. Формально она была декларирована в Указе Президента РФ от 22.09.1992 г. № 1118 «О мерах по развитию и государственной поддержке экономики Дальнего Востока и Забайкалья». В Указе была выделена важная роль Дальнего Востока и Забайкалья в возрождении России, рационального использования их ресурсного потенциала и геополитического положения в динамично развивающемся Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР), а также необходимость улучшения условий жизни населения. Однако реализация Указа началась только в 1996 г., когда была принята Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 гг., получившая статус президентской.

В 2013 г. в ежегодном Послании Президента России В. В. Путина Федеральному собранию подъем Сибири и Дальнего Востока назван национальным приоритетом на весь XXI век[1]. Созданное в 2012 г. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока выполняет ключевые функции координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, а также управления

[1] *Президент Российской Федерации: официальный сайт (kremlin.ru, дата обращения: 01.08.2014).*

федеральным имуществом. Можно сделать вывод о том, что в функции данного ФОИВ не входит разработка приоритетов развития экономики региона. Вместе с тем декларируется цель кардинального улучшения инвестиционного климата Дальнего Востока и приоритизация всех государственных программ на интересы развития и практического обеспечения реализации инвестиционных проектов[2].

Государственная политика и приоритеты развития Дальнего Востока и Сибири отражены в государственной программе по поддержке развития данного региона и повышения его роли в экономике России. При этом необходимо отметить, что серьезного изменения требует методология прогнозирования развития экономики Дальнего Востока. Центром отраслевой экономики НИФИ проведен анализ реализации государственной программы, а также ее трансформации в рамках изменений от 15 апреля 2014 г.[3] Кардинальные преобразования государственной программы приводят к смещению ряда целевых задач государственной политики финансирования бюджетных расходов на развитие Дальнего Востока (табл. 1).

*Таблица 1*

**Цели государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»**

| Версия 2013 г. | Версия от 15.04.2014 |
|---|---|
| 1. Формирование условий для ускоренного развития Дальнего Востока, превращения его в конкурентоспособный регион с диверсифицированной экономикой, в структуре которой преобладают высокотехнологичные производства с высокой добавленной стоимостью. Формируя условия для ускоренного развития Дальнего Востока, создать дополнительные возможности для развития экономики Российской Федерации<br>2. Кардинальное улучшение социально-демографической ситуации на территории Дальнего Востока и Байкальского региона, создание условий для сокращения оттока населения из макрорегиона и обеспечение миграционного прироста с преобладанием квалифицированных специалистов при обеспечении на территории макрорегиона среднеевропейского уровня жизни населения | Ускоренное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона; улучшение социально-демографической ситуации на территории Дальнего Востока и Байкальского региона |

*Источник: составлено авторами на основании Распоряжения Правительства РФ от 29.03.2013 № 466-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона”»; Постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона”».*

Реализация государственной программы требует серьезных финансовых вложений; бюджетные расходы предусмотрены в 2014–2020 гг. в размере 346,17 млрд руб.

В рамках поставленных целей в 2013 г. был определен конкретный перечень задач, который также претерпел значительные изменения в новой версии Программы.

Можно констатировать, что в 2014 г. приоритеты государственной политики в отношении развития Дальнего Востока претерпели значительную трансформацию: исходя из целей новой версии государственной программы, остались только те задачи, которые направлены на развитие транспортной инфраструктуры.

**Предлагается внести изменения в перечень задач, включив в него задачи, направленные на повышение инвестиционной привлекательности, развитие демографической политики, рост конкурентоспособности и инновационного развития макрорегиона.**

---

[2] *Правительство Российской Федерации: официальный сайт. О ходе выполнения указов Президента России от 07 мая 2012 г. № 596–606 (http://government.ru/news/12241#Galush, дата обращения: 13.08.2014).*

[3] *Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона”».*

Изменение целей и задач привели к изменению целевых показателей и индикаторов (табл. 2).

*Таблица 2*

**Целевые индикаторы и показатели государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»**

| Версия 2013 г. | Версия от 15.04.2014 |
|---|---|
| **Показатели и индикаторы, характеризующие достижение цели 1 и решение соответствующих задач:**<br>индекс роста ВРП макрорегиона (в процентах к предыдущему году);<br>индекс роста ВРП макрорегиона (в процентах к 2011 г.);<br>доля ВРП макрорегиона в совокупном ВРП субъектов Российской Федерации (в процентах);<br>индекс роста промышленного производства макрорегиона по отношению к предыдущему году (в процентах);<br>индекс роста промышленного производства макрорегиона по отношению к 2011 г. (в процентах);<br>индекс роста инвестиций по отношению к предыдущему году (в процентах);<br>доля прямых иностранных инвестиций в общем объеме инвестиций в макрорегионе (в процентах);<br>доля обрабатывающих производств в структуре ВРП макрорегиона (в процентах);<br>индекс роста производительности труда по отношению к предыдущему году (в процентах);<br>энергоемкость ВРП макрорегиона по отношению к 2011 г. (в процентах);<br>доля макрорегиона в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации (в процентах);<br>индекс роста экспорта макрорегиона по отношению к предыдущему году (в процентах к предшествующему году);<br>доля товарооборота макрорегиона со странами Азиатско-Тихоокеанского региона в ВРП макрорегиона (в процентах).<br>**Показатели и индикаторы, характеризующие достижение цели 2 и решение соответствующих задач**<br>численность населения макрорегиона (млн человек);<br>средняя ожидаемая продолжительность жизни в макрорегионе (лет);<br>объем ввода жилья на территории макрорегиона (тыс. кв. м);<br>общая площадь жилых помещений в среднем на одного жителя макрорегиона (кв. м);<br>средняя заработная плата на территории макрорегиона по отношению к средней по России (в процентах);<br>естественный прирост населения макрорегиона в расчете на тысячу человек | Индекс роста валового регионального продукта;<br>доля макрорегиона в структуре валового внутреннего продукта;<br>доля обрабатывающих производств в структуре валового регионального продукта макрорегиона;<br>индекс роста инвестиций в сопоставимых ценах;<br>доля макрорегиона в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации;<br>численность населения |

*Источник: составлено авторами на основании Распоряжения Правительства РФ от 29.03.2013 № 466-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона”»; Постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона”».*

Важным представляется, что показатели (индикаторы) государственной программы в предыдущей версии были представлены в двух значениях: с учетом дополнительных ресурсов и без их учета, а в новой версии представлены только показатели без учета ресурсов, что может привести к искажению сопоставления и оценки полученных результатов. **Предлагаем включить в государственную программу исключенные результаты реализации программы**: ускорение экономического роста на территории макрорегиона, что должно соответствовать поставленной в государственной программе от 2014 г. задаче, а также уровень конкурентоспособности и экспортный потенциал производств, реализация региональной кластерной политики и инновационных приоритетов макрорегиона, повышение уровня бюджетной самообеспеченности макрорегиона, снижение миграционного оттока и повышение качества жизни населения.

## АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Развитой считается экономика, характеризующаяся увеличением капитала, повышением производительности труда, развитием средств транспорта и связи, а также финансовой системы, повышением уровня жизни и качества образования, ростом продолжительности жизни и человеческого потенциала и т. д. Данные факторы играют огромную роль в развитии Дальнего Востока. В рамках данной статьи приводятся лишь некоторые аспекты развития экономики Дальнего Востока.

В 2012 г. основная доля валового регионального продукта Дальневосточного федерального округа приходилась на добычу полезных ископаемых (27,1 %) и транспорт и связь (12,9 %). Показатели бюджетов регионов по Дальнему Востоку приведены в табл. 3.

*Таблица 3*

**Показатели исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по Дальнему Востоку**

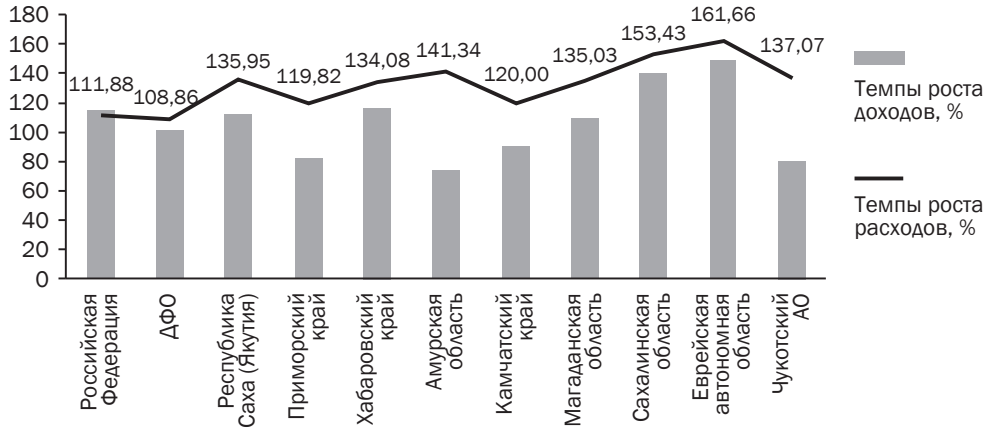
| Регионы | Доходы*, млн руб. | | | Расходы, млн руб. | | | Дефицит (–), Профицит (+), млн руб. | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Российская Федерация | 8 031 696 | 8 825 225 | 9 217 536 | 8 797 141 | 9 098 520 | 9 842 514 | –765 445 | –273 295 | –624 978 |
| ДФО | 710 032 | 617 655 | 717 475 | 696 041 | 642 551 | 757 721 | 13 991 | –24 896 | –40 246 |
| Доля ДФО в РФ, % | 8,84 | 6,99 | 7,78 | 7,91 | 7,06 | 7,69 | | | |
| Республика Саха (Якутия) | 151 276 | 150 608 | 169 231 | 132 140 | 153 814 | 179 643 | 19 136 | –3206 | –10 412 |
| Приморский край | 136 819 | 109 758 | 112 743 | 101 997 | 114 935 | 122 214 | 34 822 | –5177 | –9471 |
| Хабаровский край | 103 932 | 101 692 | 120 812 | 92 855 | 107 261 | 124 499 | 11 077 | –5569 | 3687 |
| Амурская область | 112 172 | 57 661 | 83 341 | 61 066 | 64 095 | 86 308 | 51 106 | –6434 | –2967 |
| Камчатский край | 70 450 | 57 156 | 63 830 | 52 712 | 57 402 | 63 254 | 17 738 | –246 | 576 |
| Магаданская область | 27 747 | 28 329 | 30 395 | 24 322 | 28 659 | 32 841 | 3425 | –330 | –2446 |
| Сахалинская область | 73 038 | 84 052 | 102 196 | 67 868 | 82 893 | 104 129 | 5170 | 1159 | –1933 |
| Еврейская автономная область | 10 437 | 10 695 | 15 581 | 9856 | 10 736 | 15 933 | 581 | –41 | –352 |
| Чукотский АО | 24 161 | 17 704 | 19 346 | 21 085 | 22 757 | 28 902 | 3076 | –5053 | –9556 |

*Примечание: * — консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации и территориального государственного внебюджетного фонда.*
*Источник: Федеральное казначейство: официальный сайт (http://www.roskazna.ru/byudzhetov-subektov-rf-i-mestnykh-byudzhetov/).*

Лишь два региона — Хабаровский и Камчатский край — имели в 2013 г. профицит бюджета, у всех остальных — дефицит. Такая ситуация требует детального анализа бюджетной системы и факторов, оказывающих влияние на рост дефицита бюджета, начиная с 2011 г., у регионов Дальнего Востока. Снижение доходов бюджета отмечено в Приморском крае, Амурской области, Камчатском крае и Чукотском автономном округе, при этом все регионы Дальнего Востока демонстрируют высокие темпы роста расходов в 2011–2012 гг. (рис. 1).

*Рисунок 1*

**Темпы роста доходов и расходов консолидированного бюджета регионов Дальнего Востока в 2013 г. в сравнении с 2011 г., %**




*Источник: рассчитано авторами по табл. 3.*

Один из основных показателей эффективности развития экономики — производительность труда. На Дальнем Востоке в 2008–2012 гг. только два субъекта Российской Федерации имели тенденцию роста: Сахалинская область (+2,6 %) и Еврейская автономная область (+2,1 %), при этом значительное падение отмечалось в Приморском крае (–13,4 %) и Чукотском автономном округе (–13,3 %)[4]. Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП Дальнего Востока составила в 2012 г. 13,8 %, что ниже среднероссийских значений (в 2011 г. — 19,1 %; в 2012 г. — 19,7 %), наиболее низкое значение — у Сахалинской области (7,1 %). Отмечается незначительная тенденция повышения инновационности российской экономики, причем Дальний Восток имеет более быстрые темпы роста уровня инновационной активности, наибольший рост — в Камчатском крае. При этом удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации в ДФО, составил в 2012 г. 9,2 % (по России — 9,9 %). Инновационная активность организаций связи и информационного сектора Дальнего Востока превышает общероссийский уровень. Наибольшая доля технологических данных секторов инноваций в 2012 г. приходилась на Камчатский край (30,8 %) и Магаданскую область (20,4 %).

Реализация крупных инвестиционных проектов, несомненно, оказывает влияние на развитие экономики региона. Так, рост инновационной активности в Сахалинской области обусловлен, по мнению авторов, вводом в действие в 2009 г. первого в России завода по производству сжиженного природного газа (СПГ). Доказательством данного вывода являются показатели экспорта инновационных товаров, основная доля которых приходится на Сахалинскую область, при этом в 2009–2010 гг. экспорт в области инноваций в данном регионе отсутствовал.

Организации Дальнего Востока, участвующие в совместных проектах по технологическим инновациям, имеют достаточно невысокие темпы роста, что в условиях поставленной задачи высокоэффективного развития экономики требует значительной корректировки. Следует отметить, что Камчатский край демонстрирует высокую инновационную активность — в 2,2 раза выше, чем в целом по России. Экономика нуждается в инновациях различного рода, но именно продуктовые технологические инновации в наибольшей степени определяют формирование инновационной составляющей экономического роста.

---

[4] *По данным Росстата.*

Становление межрегиональных экономических связей отражает интересы населения Дальнего Востока, при этом следует отметить, что на долю Дальневосточного федерального округа в 2012 г. приходилось 4,36 % совокупного населения России, в то время как в 1990 г. она составляла 5,44 % (табл. 4).

*Таблица 4*

**Показатели численности и занятости населения Дальнего Востока**

| Регионы | 1990 г. | | 2000 г. | | 2012 г. | | Изменение (+, –) (2012/1990) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Численность населения, тыс. чел. | Доля занятых в экономике, % | Численность населения, тыс. чел. | Доля занятых в экономике, % | Численность населения, тыс. чел. | Доля занятых в экономике, % | Численность населения, тыс. чел. | Доля занятых в экономике, % |
| Российская Федерация | 148 274 | 50,80 | 146 304 | 44,09 | 143 347 | 47,42 | –4927 | –3,38 |
| ДФО | 8068 | 50,17 | 6832 | 46,29 | 6252 | 52,74 | –1816 | +2,57 |
| Доля ДФО в РФ, % | 5,44 | 5,37 | 4,67 | 4,90 | 4,36 | 4,85 | –1,08 | –0,52 |
| Республика Саха (Якутия) | 1119 | 53,41 | 958 | 47,99 | 956 | 50,51 | –163 | –2,89 |
| Приморский край | 2310 | 46,88 | 2120 | 44,58 | 1947 | 50,47 | –363 | +3,59 |
| Хабаровский край | 1625 | 56,27 | 1460 | 46,22 | 1342 | 54,31 | –283 | –1,96 |
| Амурская область | 1054 | 48,45 | 923 | 46,13 | 817 | 52,64 | –237 | +4,19 |
| Камчатский край | 479 | 48,58 | 367 | 49,92 | 320 | 57,97 | –159 | +9,39 |
| Магаданская область | 385 | 81,53 | 194 | 53,71 | 152 | 58,09 | –233 | –23,44 |
| Сахалинская область | 715 | 55,29 | 560 | 47,55 | 494 | 58,18 | –221 | +2,89 |
| Еврейская автономная область | 219 | н/д | 193 | 36,37 | 173 | 45,38 | –46 | – |
| Чукотский АО | 158 | н/д | 57 | 57,37 | 51 | 64,71 | –107 | – |

*Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. Официальная статистика / Федеральная служба государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156).*

Регионы Дальневосточного федерального округа имеют устойчивые тенденции снижения численности населения. По данным Росстата, отмечен высокий рост миграции в ДФО в пределах региона, при этом снижается число выбывших в другие регионы, что является положительным фактором. Наихудшая ситуация остается в Чукотском автономном округе — 77,2 %, Камчатском крае — 74,4 % и Магаданской области — 67,2 %. Таким образом, необходимо принять комплекс мер по корректировке демографической политики Дальнего Востока и выработать решения по стимулированию населения для комфортного проживания в регионах ДФО.

Социальное развитие регионов Дальнего Востока возможно только за счет развития трудовых ресурсов и создания новых рабочих мест в реальном секторе экономики. Развитие Дальнего Востока России на основе интеграции в Азиатско-Тихоокеанский регион предусматривает структурные преобразования экономики, а также сбалансированность рынка трудовых ресурсов как фактора экономического роста. При этом основой баланса трудовых ресурсов является рост численности экономически активного населения (ЭАН).

*Таблица 5*

**Численность экономически активного населения Дальнего Востока и его доля в общей численности населения**

| Регионы | 1995 г. | | 2000 г. | | 2012 г. | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ЭАН, тыс. чел. | Доля, % | ЭАН, тыс. чел. | Доля, % | ЭАН, тыс. чел. | Доля, % |
| Российская Федерация | 70 861 | 47,78 | 72 770 | 49,74 | 75 676 | 52,79 |
| ДФО | 3896 | 52,93 | 3628 | 53,10 | 3427 | 54,81 |

| Регионы | 1995 г. | | 2000 г. | | 2012 г. | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ЭАН, тыс. чел. | Доля, % | ЭАН, тыс. чел. | Доля, % | ЭАН, тыс. чел. | Доля, % |
| Республика Саха (Якутия) | 520 | 50,98 | 485 | 50,63 | 500 | 52,30 |
| Приморский край | 1216 | 54,24 | 1134 | 53,49 | 1061 | 54,49 |
| Хабаровский край | 793 | 51,36 | 765 | 52,39 | 746 | 55,59 |
| Амурская область | 518 | 52,54 | 482 | 52,22 | 427 | 52,26 |
| Камчатский край | 242 | 59,46 | 213 | 58,04 | 188 | 58,75 |
| Магаданская область | 146 | 60,83 | 118 | 60,83 | 99 | 65,13 |
| Сахалинская область | 363 | 57,62 | 303 | 54,11 | 286 | 57,89 |
| Еврейская автономная область | 97 | 46,86 | 93 | 48,19 | 88 | 50,87 |
| Чукотский АО | н/д | н/д | 36 | 63,16 | 33 | 64,71 |

*Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. Официальная статистика / Федеральная служба государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156).*

Несмотря на федеральную целевую программу и установленные целевые показатели роста экономически активного населения, ни один регион Дальнего Востока не достиг количества экономически активного населения, зафиксированного в 1995 г. Важное условие стабильности развития экономики Дальнего Востока — снижение уровня безработицы. По данным Росстата, в 2000–2013 гг. ситуация улучшается: отмечены тенденции снижения уровня безработицы по Дальнему Востоку с 12,6 % в 2000 г. до 6,5 % в 2013 г., при этом в 1993 г. этот показатель составлял 5,8 %.

Данные Росстата по России показывают, что в 2012 г. создано новых рабочих мест для 3304,2 тыс. человек, что ниже показателя 2008 г. на 19,01 % и отрицательно характеризует развитие новых производств. При этом открытые статистические данные не показывают региональный разрез, что затрудняет оценку. Однако следует отметить, что потребность организаций в работниках для замещения рабочих мест возрастает.

*Таблица 6*

**Потребность организаций Дальнего Востока и Забайкалья в работниках для замещения вакантных рабочих мест**

| Регионы | 2008 г. | | 2010 г. | | 2012 г. | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Тыс. чел. | В % к общему числу рабочих мест по субъекту Российской Федерации | Тыс. чел. | В % к общему числу рабочих мест по субъекту Российской Федерации | Тыс. чел. | В % к общему числу рабочих мест по субъекту Российской Федерации |
| **Российская Федерация** | **898,9** | **2,8** | **619,5** | **2,1** | **835,6** | **2,8** |
| **Всего по макрорегиону** | **48,5** | **3,43** | **45,4** | **2,98** | **68,6** | **4,30** |
| Республика Бурятия | 2,9 | 1,6 | 3,0 | 2,2 | 4,8 | 3,0 |
| Забайкальский край | 3,4 | 1,4 | 3,1 | 1,6 | 5,3 | 2,3 |
| Республика Саха (Якутия) | 3,8 | 1,3 | 3,8 | 1,5 | 6,3 | 2,4 |
| Камчатский край | 2,1 | 2,9 | 3,1 | 4,6 | 3,6 | 5,3 |
| Приморский край | 9,6 | 2,9 | 13,0 | 3,6 | 21,4 | 5,6 |
| Хабаровский край | 11,1 | 3,3 | 9,8 | 3,3 | 11,2 | 3,7 |
| Амурская область | 5,2 | 2,8 | 3,2 | 1,9 | 5,1 | 2,7 |
| Магаданская область | 1,9 | 4,0 | 1,7 | 3,8 | 2,7 | 5,9 |
| Сахалинская область | 5,0 | 4,0 | 2,9 | 2,7 | 5,0 | 4,3 |
| Еврейская автономная область | 0,4 | 1,4 | 0,3 | 1,6 | 1,0 | 3,3 |
| Чукотский авт. округ | 3,1 | 12,1 | 1,5 | 5,9 | 2,2 | 8,8 |

*Источник: Федеральная служба государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/#).*

Интересно, что потребность в трудовых ресурсах начала снижаться с 1993 г. (20,4 тыс. человек) до 1997 г., а затем стала постоянно расти. В 2012 г. она составляла уже 68,6 тыс. человек, что выше уровня 1993 г. более чем в три раза. Причины роста потребности организаций в работниках в регионах Дальнего Востока — миграционный отток населения.

При формировании программ государственной поддержки одной из ключевых целей было увеличение численности занятых на предприятиях, обусловленное реализацией инвестиционных программ крупными компаниями, развитием малого предпринимательства. Анализ распределения среднегодовой численности занятых в экономике по отраслям показал, что, несмотря на значительную государственную поддержку, регионы имеют отрицательные темпы прироста численности занятых, начиная с 2008 г., при этом в 2012 г. худшие результаты — в Чукотском автономном округе (−4,74 %) и Еврейской автономной области (−2,71 %)[5].

Учитывая разноформатные статистические данные по состоянию отраслевой экономики в связи с введением в 2004 г. ОКВЭД, провести детальный (и корректный) анализ распределения среднегодовой численности занятых по отраслям затруднительно. Однако можно сделать вывод об общем ухудшении в реальном секторе экономики, связанном с производством, а также в отраслях «строительство», «транспорт и связь» в 2012 г. (в сравнении с 1995 г)[6].

## ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Высокий уровень интеграционных процессов в АТР должен способствовать развитию институциональной среды финансового и инвестиционного рынка, инфраструктуры и опережающему развитию Дальнего Востока в рамках российского государства. В научной литературе различают догоняющее, опережающее и простое развитие экономики. При этом термину «опережающее развитие» зачастую авторами не дается четкое определение, но исходя из понятия «опережение» — **опережающее развитие значит развитие быстрее, чем у кого-либо**.

Идеология стратегии опережающего развития России отражена в монографии С. Ю. Глазьева, где автор не дает четкого определения, а проводит исследование научных работ в области закономерностей экономического развития и их привязки к смене технологических укладов. В работе указано, что «искусство опережения во многом состоит в том, чтобы разглядеть растущие возможности до того, как об этом просигнализируют рынки»[7]. При этом, как замечает С. Ю. Глазьев, «с учетом имеющихся ресурсов и уровня развития научно-технологического потенциала для каждой отрасли необходимо выбрать либо стратегию лидерства, либо стратегию догоняющего развития (динамическое наверстывание), либо, в отсутствие необходимых заделов, стратегию опережающей коммерциализации»[8]. Считаем, что это возможно в условиях структурных преобразований экономики и выделения отраслевого подхода, а в условиях низкодиверсифицированной экономики России будет иметь низкую эффективность.

---

[5] *По данным: Распределение среднегодовой численности занятых в экономике. Регионы России. Социально-экономические показатели. Официальная статистика / Федеральная служба государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156).*

[6] *Там же.*

[7] *Глазьев С. Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса: моногр. — М.: Экономика, 2010. — 287 с.*

[8] *Там же.*

О. С. Сухарев считает, что в России «возможность реализации стратегии опережающего развития детерминируется ресурсами, институтами и структурой экономики, но самое важное — имеющимися технологическими заделами, которые можно воспроизвести, перераспределив ресурсы, и тем самым вывести экономику на новую в технологическом и конкурентном отношениях траекторию развития»[9].

На эффективность инновационно-инвестиционного развития экономики влияет множество факторов: конкурентная и торговая политика, кадровый потенциал, специфика отраслевой экономики, эффективное управление, прозрачность, состояние коррупции, качество инновационной инфраструктуры.

В истории России множество примеров развития агломераций, зон опережающего развития, кластеров и ряда других приоритетных направлений развития территорий. В начале 2014 г. принято решение о создании территорий опережающего развития (далее — ТОР) в качестве ключевого элемента экономической стратегии по развитию Дальнего Востока. По мнению министра по развитию Дальнего Востока А. Галушки, «в горизонте десяти лет первые 14 территорий опережающего развития, которые сегодня отобраны и наиболее подходят для этого... — это один триллион частных инвестиций, внебюджетных инвестиций, которые мы можем привлечь и которые не привлекли бы, если бы не создали такой инструмент»[10]. При этом необходимо отметить, что ТОРы ориентированы на иностранных инвесторов и включают создание единой системы институтов развития Дальнего Востока: ОАО «Дальний Восток», АНО «Агентство по привлечению инвестиций и поддержке экспорта Дальнего Востока», АНО «Агентство по развитию человеческого капитала» и ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона». Но при этом, например, ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона» создан еще в 2011 г. и является 100-процентной дочерней организацией Внешэкономбанка, которая и так принимает участие в финансировании инфраструктурных проектов. Это не позволяет говорить о кардинальных изменениях государственной политики в связи с появлением территорий опережающего развития.

Отсутствие единых научных подходов к определению территорий опережающего развития приводит к разным взглядам на этот вопрос. Так, под территориями опережающего развития одними понимаются территории, которые должны создать каркас инвестиционной и инновационной платформы, так как объединяют научно-исследовательские и образовательные организации и связаны отношениями территориальной близости и кооперационными связями в сфере производства, а другими — особые экономические зоны, индустриальные парки, техно- и агропарки с инфраструктурой, как система.

Основа стратегии развития территорий заложена в их согласовании по принципу с востока на запад, при этом специфика заключается в формировании буферных зон, т. е. регионов, примыкающих одновременно к двум соседним. Для Сибири и Дальнего Востока такой буферной зоной выступает Байкальский регион. Данная логика заложена в основу государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

Авторами предлагается алгоритм развития экономики территорий опережающего развития (рис. 2).

---

[9] *Сухарев О. С. Адекватность стратегии опережающего развития экономики России в глобальных изменениях // Экономический анализ: теория и практика. — 2013. — № 47. — С. 2–15.*

[10] *Рабочая встреча Президента Российской Федерации Путина В. В. с министром по развитию Дальнего Востока Галушкой А. / Сайт Минвостокразвития (http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=2104).*

*Рисунок 2*

**Алгоритм управления экономикой территории опережающего развития**

*Источник: составлено авторами на основании Приказа Министерства регионального развития РФ № 169 от 19.04.2013 «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке схем территориального планирования субъектов Российской Федерации».*

Предлагаемый организационно-экономический механизм развития экономики территорий опережающего развития включает набор целей (среднесрочная, долгосрочная и конечная (стратегическая) и систему каркасов и в дальнейшем требует разработки показателей оценки процессного подхода, обеспечивающей повышение инновационной активности и конкурентоспособности производства, а также модернизацию реального сектора экономики. Основой развития экономики территорий опережающего развития должен стать механизм отложенных налоговых платежей (TIF, Tax Increment Financing) как инструмент финансирования инвестиций в общественную инфраструктуру, позволяющий активно развивать инфраструктурные проекты в стагнирующих регионах, осуществлять поиск новых территорий роста.

Перспективы развития Азиатско-Тихоокеанского региона на современном этапе являются особо динамичными по отношению к ряду стран, прежде всего за счет формирования нового центра мировой экономики и концентрации производства, совокупности ресурсов. По оценкам канадских ученых[11], инновации, особенно в области информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) и науки о жизни, будут главной опорой Азии на следующем этапе экономического роста. Наиболее инновационные города Азиатско-Тихоокеанского региона имеют следующие показатели:

— интеллектуальный потенциал и удобство проживания;
— качество знаний, получаемых в высших учебных заведениях;

[11] *asiapacific.ca.*

— уровень благоустроенности города, а также способность поддержания культуры и ценностей; важным является толерантность общества по отношению к девиантным нормам и неудачам;

— технологические прогресс и состояние инновационной экосистемы;

— наличие благоприятной законодательной базы для поддержания функционирования города;

— глобальная интеграция и ориентация города в будущем на достижение высокого уровня развития и экологичности окружающей среды[12].

Лидирующие мировые позиции принадлежат городам: Сингапур, Сидней, Мельбурн, Гонконг, Окленд, Токио, Сеул, Осака, Пусан и Тайбэй. Исходя из вышеизложенного, требуется детальная оценка параметров, учитываемых при оценке городов, а также адаптация системы показателей для крупных городов Дальнего Востока.

## ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ И ИНФРАСТРУКТУРА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Вопросы поддержки инвестиционной деятельности Дальнего Востока подробно раскрыты в работе[13], общий объем инвестиций, направленных на реализацию комплексных инвестиционных проектов (далее — КИПР), составит 8,2 трлн руб., из которых 2,8 млрд руб. — федеральные инвестиции в инфраструктуру, это около половины всех бюджетных инвестиций по государственной программе.

Под комплексным инвестиционным проектом подразумевается комплекс взаимосвязанных инвестиционных проектов, включая проекты по созданию новых либо модернизации существующих предприятий различных форм собственности, а также проекты по созданию необходимой для них промышленной, инновационной или иной инфраструктуры. На строительство объектов КИПР главным распорядителем бюджетных средств должны быть предусмотрены бюджетные ассигнования[14].

Необходимо отметить, что многие КИПРы имеют значительный инвестиционный цикл и налоговая отдача от них многократно возрастет за пределами 2025 г. Реализация КИПРов должна создать значительный мультипликативный эффект в экономике. В частности, развитие инфраструктуры позволит более полно вовлечь в хозяйственный оборот минерально-сырьевую базу макрорегиона и только в рамках минерально-сырьевых кластеров привлечь 2,36 трлн руб. внебюджетных инвестиций.

Одним из информационных ресурсов, отражающих состояние инвестиционной инфраструктуры и перспективы для инвесторов, является «Инвестиционный портал Российской Федерации», на котором представлены только четыре региона Дальнего Востока (табл. 7).

*Таблица 7*

**Инвестиционная инфраструктура Дальнего Востока**

| Регионы | Существующая инфраструктура | | Строящаяся и планируемая | | ОЭЗ |
|---|---|---|---|---|---|
| | Наименование | Специализация | Наименование | Специализация | |
| Камчатский край | – | – | Агропромышленный парк «Нагорный» | Тепличное производство, транспортно-логистический центр, бытовая и выставочная инфраструктура | |

[12] *The Most Innovative Cities in Asia Pacific /Solidiance (http://www.asiainnovativecities.com/).*

[13] *Кораблев Д. В. Инвестиционный ландшафт макрорегиона Дальнего Востока // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2013. — № 29. — С. 38–43.*

[14] *Рекомендации по заполнению главными распорядителями средств федерального бюджета формы «Паспорт комплексного инвестиционного проекта (мероприятия)».*

| Регионы | Существующая инфраструктура | | Строящаяся и планируемая | | ОЭЗ |
|---|---|---|---|---|---|
| | Наименование | Специализация | Наименование | Специализация | |
| Магаданская область | Мини-бизнес-инкубатор | Размещение и содействие в деятельности субъектов МСП | Магаданский областной бизнес-инкубатор | Размещение и содействие в деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства (образовательные, консультационные, юридические, бухгалтерские и другие организационные услуги) | ОЭЗ Магаданской области |
| | Фонд развития малого бизнеса и народных промыслов | Финансовая поддержка | | | |
| | Региональный фонд содействия развитию предпринимательства | Финансовая поддержка субъектов МСП | | | |
| Приморский край | Инновационный бизнес-инкубатор | Развитие молодежного предпринимательства | Технопарк в сфере высоких технологий на острове Русский | Инновационное предпринимательство | ОЭЗ ТРТ «Остров Русский» |
| | ЦКП «Межведомственный центр аналитического контроля состояния окружающей среды» | Окружающая среда | Агропромышленный парк «Приморский» | Сельское хозяйство | |
| | МЦКП в области нанотехнологий и новых функциональных технологий | Нанотехнологии и новые функциональные технологии | Транспортно-логистический промышленный парк | Транспорт и логистика | |
| Хабаровский край | Бизнес-инкубатор Тихоокеанского госуниверситета | IT-технологии, приборостроение, экономический консалтинг | Краевой бизнес-инкубатор | Смешанная | Портовая ОЭЗ на территории Советско-Гаванского района |
| | Бизнес-инкубатор Тихоокеанского госуниверситета | Подготовка и упаковка проектов и др. | | | |
| | Инновационно-технологический центр Тихоокеанского госуниверситета | Поиск и анализ новых технологий и т. д. | | | |
| | ЦКП «Новые материалы и технологии» | НИОКР, испытания разрушающими и неразрушающими методами контроля, химический анализ, микроструктурный анализ | | | |

*Источник: http://www.investinregions.ru/about/.*

В Хабаровском крае определены некоторые объекты инвестиционной инфраструктуры, но в целом по Дальнему Востоку преждевременно говорить об опережающем развитии и созданной инфраструктуре. Большинство площадок в Хабаровском крае находится в крупнейших университетах, что позволяет сделать вывод о развитии молодежных проектов, которые требуют значительных временных и финансовых затрат для реализации на государственном уровне. В условиях высокого уровня финансирования макрорегиона требуется поиск механизма контроля и мониторинга за эффективностью расходования бюджетных средств во взаимосвязи с экономическим развитием региона.

Один из показателей инвестиционной привлекательности региона — приток иностранных инвестиций. Если в целом по Российской Федерации в 2013 г. на душу населения приходилось $1184,5 иностранных инвестиций, то по Дальнему Востоку они составили $958,8, а в Сахалинской области — $5903,3, в Магаданской области (где создана ОЭЗ) —

всего $75. В 2012 г. на долю Дальнего Востока приходилось 8,79 % совокупного объема иностранных инвестиций (1995 г. — 5,85 %; 2000 г. — 5,27 %; 2010 г. — 6,37 %), что позволяет сделать вывод о прямой взаимосвязи приоритетов государственной политики и притока иностранных инвестиций в регионы Дальнего Востока.

## ВЫВОДЫ

Для реализации государственной политики развития Дальнего Востока предложены следующие рекомендации:

— разработать меры по модернизации экономики Дальнего Востока, направленные на техническое переоснащение высокотехнологичных секторов;

— создать систему учета результатов научно-технической деятельности, полученных за счет или с привлечением средств бюджета Дальнего Востока и федерального бюджета при выполнении научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ по заказу, а также необходимо повышение эффективности контроля за распоряжением правами на полученные результаты;

— сформировать единое инвестиционное пространство Дальнего Востока в рамках реализации государственных программ и прогнозных оценок социально-экономического развития субъектов РФ;

— выявить трансформационные изменения экспортно-импортного потенциала Дальнего Востока на разных фазах экономического развития;

— разработать методику оценки инвестиционного климата Дальнего Востока с учетом специфических характеристик климатического и географического распределения на основе полюсов роста и формирования «инвестиционных поясов», учитывающих межрегиональные и кооперационные связи различных секторов экономики;

— повысить эффективность инфраструктурных проектов Дальнего Востока с учетом специфики приграничных регионов и стимулирования частных инвесторов к участию в развитии экономики.

### *Библиография*


1. Президент Российской Федерации: официальный сайт [Электронный ресурс]. — Режим доступа: kremlin.ru.
2. О ходе выполнения указов Президента России от 07 мая 2012 г. № 596–606 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. — Режим доступа: http://government.ru/news/12241#Galush.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона”».
4. Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2013 № 466-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона”».
5. Приказ Министерства регионального развития РФ № 169 от 19.04.2013 «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке схем территориального планирования субъектов Российской Федерации».
6. Глазьев С. Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса: моногр. — М.: Экономика, 2010.
7. Сухарев О. С. Адекватность стратегии опережающего развития экономики России в глобальных изменениях // Экономический анализ: теория и практика. — 2013. — № 47.
8. Рабочая встреча Президента Российской Федерации Путина В. В. с министром по развитию Дальнего Востока Галушкой А. [Электронный ресурс] / Сайт Минвостокразвития. — Режим доступа: http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=2104.
9. Кораблев Д. В. Инвестиционный ландшафт макрорегиона Дальнего Востока // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2013. — № 29.
10. Регионы России. Социально-экономические показатели. Официальная статистика [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. — Режим доступа: (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156).
11. The Most Innovative Cities in Asia Pacific [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.asiainnovativecities.com/.

УДК 336.02

***Ключевые слова**:*
*налоговая политика,*
*стимулирование экономического роста,*
*региональные налоги, налог на недвижимость,*
*территории опережающего развития,*
*консолидированные группы налогоплательщиков*

***Н. И. Малис**, к. э. н.,*
*проф., зав. кафедрой «Налоговое консультирование»*
*Финансового университета при Правительстве РФ*
*(**e-mail: malis.nina@mail.ru**)*

# Налоговая политика на среднесрочный период: оптимизация льгот и стимулирование инвестиций

***Тенденции развития макроэкономической ситуации в Российской Федерации, выразившиеся в последовательном падении темпов роста ВВП, а соответственно, и налоговых поступлений, требуют корректировки налоговой политики в целях приспособления ее к экономическим реалиям. Положение усугубляется сложной международной обстановкой, которая приводит к дополнительным рискам, в том числе финансовым.***

Справедливости ради надо отметить, что налоговая политика предшествующего периода в основном себя оправдала. Главная задача — фискальная — реализована, что подтверждается значительным превышением темпов роста налоговых поступлений над темпами роста основных макроэкономических показателей. В то же время крайне настораживающее явление — падение в 2013 г. поступлений таких важных бюджетообразующих налогов, как налог на прибыль и НДС[1].

Поступления налогов в казну за первые четыре месяца 2014 г. показали рост по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года на 12,6 %, при этом поступления налога на прибыль увеличились на 10 %, а НДС — на 20 %[2]. В определенном смысле можно говорить о том, что рост налоговых доходов является успехом налогового администрирования — при падении темпов роста основных макроэкономических показателей и снижении количества выездных налоговых проверок на 13 % доначисления налогов существенно выросли[3].

---

[1] *Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации № 1-НМ / Официальный сайт ФНС России (http://www.nalog.ru/rn56/related_activities/statistics_and_analytics/forms/4185658/).*

[2] *Там же.*

[3] *Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов (сведения о проведении камеральных и выездных проверок) ф. 2_НК (http://www.nalog.ru/rn56/related_activities/statistics_and_analytics/forms/4170668/).*

В условиях роста бюджетного дефицита, особенно дефицита региональных бюджетов, необходимо искать дополнительные источники налоговых поступлений. Это одна из главных задач налоговой политики на ближайшую перспективу. Очевидно, что существующий набор налогов при действующих налоговых ставках только за счет усиления налогового администрирования не может обеспечить достаточных поступлений в бюджет. Доказательством служит то, что рост налоговых поступлений в последние годы существенно обгоняет рост ВВП, показатели эффективности налогового контроля последовательно увеличиваются, но при этом бюджетный дефицит не снижается, а растет. Таким образом, необходимо либо повышать налоговые ставки бюджетообразующих налогов, скорее всего НДС, либо вводить новые налоги, в частности, региональный налог с продаж.

Налоговая политика 2015 г. и последующих двух лет, по заявлению министра финансов РФ Силуанова А. Г. на парламентских слушаниях 15 мая 2014 г., определяется по существу как стимулирующая[4]. Принятая идеология налоговой политики предусматривает стимулирование развития как отдельных регионов, так и отдельных видов деятельности, что должно значительно увеличить налоговый потенциал государства в целом и территорий в частности.

Главное, что предполагается стимулировать — инвестиционную и инновационную деятельность, при этом ряду территорий представляются преференции, определенные задачами государственной экономической политики в целом.

## НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ

В то же время нельзя игнорировать тот факт, что реформирование налоговой политики последних лет справедливо увязывается с сокращением количества льгот, повышением их эффективности и предоставлением налоговых льгот только приоритетным направлениям экономической деятельности. Чрезвычайно высокие бюджетные расходы государства, связанные с налоговыми льготами, себя не оправдали, — роста инвестиций не произошло, инновационные процессы идут крайне медленно, малый бизнес не набирает обороты.

Нельзя не отметить и тот факт, что в абсолютном выражении налоговые расходы бюджетной системы, связанные с налоговыми льготами, неуклонно растут, достигнув к настоящему времени более 1800 млрд руб.[5] Исследуя природу льгот, нельзя проигнорировать тот факт, что основные льготы связаны с налогом на прибыль (615 млрд руб.), налогом на добавленную стоимость (415 млрд руб.), НДПИ (330 млрд руб.), т. е. с налогами, составляющими основу доходной базы федерального и региональных бюджетов[6].

Оставив без изменения те налоговые льготы, которые уже существуют, поскольку большинство из них связаны со стимулированием инновационного и инвестиционного процессов, и вводя новые, Министерство финансов РФ рискует осложнить решение главной задачи налоговой политики — достижение сбалансированности бюджетной системы.

Поскольку перспективные задачи экономической политики России связаны с инновационным развитием экономики, органы власти субъектов Федерации наделяются правом снижения налоговой базы по налогу на прибыль тем организациям, которые вкладывают

---

[4] *Выступление министра финансов РФ А. Г. Силуанова на парламентских слушаниях Комитета Государственной думы РФ по бюджету и налогам 15 мая 2014 г. (http://sfr.bujet.ru/sfr/253414/).*

[5] *Там же.*

[6] *Отчеты о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам (ф. 1-НДС, 5-П, 5-НДПИ) / Официальный сайт ФНС России (http://www.nalog.ru/rn56/related_activities/statistics_and_analytics/forms/).*

средства в новые технологии и оборудование. Это предопределяет существенные выпадающие доходы региональных бюджетов — в 2013 г. они составили 63 млрд руб. Понятно, что средства, вложенные в инновации, должны в будущем дать отдачу, в т. ч. и рост налоговых поступлений, но пока этого не происходит. Главная проблема налоговой политики в данном случае связана с необходимостью установления показателей эффективности соответствующей налоговой льготы и с идентификацией налогоплательщиков, для которых данная льгота предназначена. Решением проблемы может быть законодательно установленное усиление контроля над отчетностью по целевому использованию налоговой льготы, а также установление периода, в течение которого такая льгота может предоставляться.

Аналогичная проблема возникла и с другой крупной льготой — переносом на будущее убытков, полученных в налоговом периоде, при котором природа убытка во внимание не принимается. Результат оказался печальным — 135 млрд руб. выпадающих доходов бюджета и рост числа убыточных предприятий в 2013 г. на 74,2 %[7]. Указанные выпадающие доходы в основном влияют на доходы региональных бюджетов.

Представляется, что эта льгота должна быть первым кандидатом на пересмотр, особенно в связи с тем, что действующее законодательство позволяет убыточным организациям неоднократно снижать налоговую базу по налогу на прибыль в порядке очередности получения убытка независимо от причин получения. Очевидно, что в сложившейся ситуации необходимо учитывать причины убытка и его связь с инновационным процессом, который предполагает не только получение прибыли, но и ее рост в дальнейшем. Целесообразно реализовать предложение о том, чтобы перенос убытка на будущие налоговые периоды разрешать только в том случае, если этот убыток возник в результате модернизации производства, приобретения нового высокотехнологичного оборудования, покупки новых технологий и т. д. или взятия кредита на эти цели.

Огромные потери бюджетов, причем в большей степени региональных, связаны с амортизационной премией (бюджетные расходы — 160 млрд руб.)[8]. Начиная с 2013 г. законодательство сняло ограничение по списанию этих расходов организациями, которые осуществляют реализацию основных фондов ранее чем через пять лет после их приобретения. Такая ситуация уже имела место при введении в налоговое законодательство понятия амортизационной премии, что привело к неоправданной неоднократной перепродаже оборудования с целью получения налоговой выгоды, поэтому и были введены ограничения. Похоже, что законодатели опять «наступили на те же грабли», поскольку ограничения по перепродаже оборудования сняты — они остались только для взаимозависимых лиц, что в данном случае не актуально. В результате в 2013 г. бюджет Москвы, например, недополучил 30 млрд руб. доходов от налога на прибыль (одновременно освобождение движимого имущества от налога на имущество привело к еще 20 млрд руб. выпадающих доходов)[9]. Безусловно, в данном случае налогоплательщиков надо ограничить, поскольку неоднократная перепродажа основных фондов в подавляющем большинстве случаев к инновационному процессу отношения не имеет, а инвестиции такого рода никакой пользы не приносят.

---

[7] *Отчеты о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам (ф. 5-П) / Официальный сайт ФНС России; Выступление министра финансов РФ А. Г. Силуанова на парламентских слушаниях Комитета Государственной думы РФ по бюджету и налогам 15 мая 2014 г.*

[8] *Отчеты о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам (ф. 5-П) / Официальный сайт ФНС России.*

[9] *Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственной думы РФ по бюджету и налогам 15 мая 2014 г. (http://sfr.bujet.ru/upload/iblock/d6a/).*

Налоговая политика 2015 г. и планового периода 2016–2017 гг. предполагает установление правила, в соответствии с которым принятие новой льготы, налогового освобождения или любого другого стимулирующего механизма будет сопровождаться определением источника компенсации потерь от такого решения. В качестве подобного источника может рассматриваться отмена неэффективных налоговых льгот, причем с аналогичным объемом бюджетных расходов.

## ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

Стимулирующая налоговая политика рассматриваемого периода направлена прежде всего на обеспечение динамичного развития страны во всех сферах. Она включает в себя меры по созданию особых условий ведения предпринимательской деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири.

Предполагается установление пятилетних каникул по налогу на прибыль организаций, налогу на добычу полезных ископаемых (кроме нефти и газа, по добыче которых уже существуют определенные льготы, в т. ч. нулевая ставка НДПИ), земельному налогу, налогу на имущество организаций. При этом вводятся определенные ограничения, т. е. налоговые каникулы будут предоставляться только вновь созданным предприятиям, расположенным на указанных территориях.

В целях осуществления стимулирующих мер налоговой политики в налоговое законодательство введена новая дефиниция — региональный инвестиционный проект. Это инвестиционный проект, целью которого является производство товаров на определенной законом территории и который должен удовлетворять установленным требованиям[10].

Для участников региональных инвестиционных проектов вводятся следующие налоговые льготы:

— по налогу на прибыль, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, налоговая ставка — 0 % в течение десяти лет;

— по налогу на прибыль, подлежащему зачислению в бюджеты субъектов РФ, налоговая ставка — не более 10 % в течение пяти лет, начиная с налогового периода, в котором впервые был получен доход от реализации проекта, и не менее 10 % в течение следующих пяти лет;

— при исчислении налога на добычу полезных ископаемых в отношении твердых полезных ископаемых к ставкам налога применяется коэффициент, характеризующий территорию добычи полезного ископаемого, в размере от 0 до 1, в зависимости от срока начала применения ставки налога на прибыль 0 %.

Указанные преференции будут действовать до 1 января 2029 г. независимо от даты включения организации в реестр участников регионального инвестиционного проекта[11].

## МАЛОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Существенные стимулирующие меры предусмотрены для развития малого предпринимательства. Пока количество реально работающих малых предприятий сокращается

---

[10] *См.: Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации».*

[11] *Там же.*

из-за введения повышенных отчислений в социальные внебюджетные фонды и в ряде случаев — налога на имущество. Главная льгота связывается с полномочиями органов власти субъектов Федерации предоставлять для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, перешедших на УСН или патентную форму налогообложения и осуществляющих деятельность в производственной, научной или социальной сферах, налоговые каникулы в виде налоговой ставки 0 %. Органы власти субъектов Федерации теперь вправе устанавливать предельные показатели деятельности налогоплательщиков, которые могут давать им право на льготу, такие как размер дохода индивидуального предпринимателя или количество наемных работников.

Нельзя не отметить тот факт, что примерно такие льготы малые предприниматели уже имели, что привело к массовой перерегистрации бизнеса после окончания действия льготы. Нельзя исключать такого развития событий и теперь, тем более что при осуществлении налогового контроля практически невозможно дифференцировать впервые регистрирующихся предпринимателей от тех, кто просто меняет название действующей организации. Очевидно, что массовое применение льготы тяжелым бременем ляжет на бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты.

Что касается стимулирующих моментов реформирования патентной формы налогообложения, то пока она не получила широкого распространения, а в значительном числе регионов вообще отсутствует. Расширение контингента налогоплательщиков за счет самозанятого населения (физических лиц), не имеющих наемных работников, получивших патент на занятие одним из видов предпринимательской деятельности, может немного исправить ситуацию, но ждать от такого нововведения существенных изменений уровня налоговых поступлений не приходится.

Одновременно с намеченными мерами по развитию малого и среднего предпринимательства, связанными со стимулирующими возможностями налоговой политики, вводятся и новые положения, оказывающие обратное влияние на положение предпринимателей в этой сфере экономики. Несомненно, что выпадающие доходы бюджетов от введения налоговых льгот должны компенсироваться, и желательно в том же секторе экономики, где эти льготы действуют. В то же время введение налога на имущество для предпринимателей, использующих льготную налоговую систему — УСН или ЕНВД, — безусловно, вызовет отток предпринимателей из этой сферы, что может привести к увеличению теневого сектора экономики. Налогообложение имущества в данном случае может иметь только исключительный характер в специфических непроизводственных отраслях малого бизнеса.

И еще одно замечание — по поводу предполагаемой отмены ЕНВД. Замена ЕНВД патентной формой налогообложения ни в коем случае не может считаться мерой стимулирующего характера для предпринимателей, которые в настоящее время находятся на ЕНВД, а таких предпринимателей 47–48 % (около 2 млн человек)[12]. За много лет существования патентной формы налогообложения ею мало кто пользовался. Предполагаемый состав таких налогоплательщиков крайне узок и специфичен, это традиционно «теневые» предприниматели. Очевидно, что основной контингент налогоплательщиков ЕНВД будет вынужден перейти на общий режим или на УСН, что далеко не для всех выгодно. В результате потенциальная потеря налогоплательщиков обернется угрозой потери доходов бюджетов, причем в основном региональных и местных, которые и так находятся в затруднительном положении.

---

[12] *Статистический сборник «Малое и среднее предпринимательство в России. 2013». — М.: Росстат, 2013.*

## КОНСОЛИДИРОВАННЫЕ ГРУППЫ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ

Важное направление налоговой политики РФ связано с введением института консолидированных налогоплательщиков. Цель этого мероприятия ясна — создать справедливый механизм распределения налоговых доходов по налогу на прибыль между регионами РФ. Однако введение нового механизма, связанного с возможностью крупных холдингов снизить налоговые обязательства по налогу на прибыль за счет присоединения убыточных предприятий, привело к уменьшению налоговых поступлений в бюджетную систему в 2013 г. на 16 млрд руб., такая же тенденция прослеживается и в 2014 г.[13] При этом в 72 % регионов поступления налога увеличились, а в 28% — уменьшились, что в ряде случаев вызвало сложности при выполнении расходных обязательств этих регионов. Так, в результате введения КГН из Республики Карелия ушло 17 крупнейших налогоплательщиков, в т. ч. «Северсталь», что привело к падению налоговых доходов регионального бюджета на 20 %[14].

В условиях КГН усилится сложность прогнозирования бюджетных доходов отдельных субъектов РФ в связи с возможным снижением налоговой базы по налогу на прибыль в тех субъектах, где расположены прибыльные предприятия, в случае получения убытков налогоплательщиками, расположенными в других регионах. Это может произойти потому, что доля налога, приходящаяся на каждый субъект Федерации, в котором находится участник КГН, не зависит от его финансовых результатов, а рассчитывается как средневзвешенная величина стоимости основных производственных фондов. В то же время доходы тех регионов, где находятся убыточные организации, вероятнее всего, увеличатся. Признать такой порядок распределения доходов справедливым достаточно сложно. Поэтому при выработке налоговой политики необходимо продумать механизм зависимости распределения прибыли от финансового результата каждого участника, для того чтобы принятие в состав КГН убыточных организаций не стало самоцелью.

В целом правильное использование стимулирующих элементов налоговой политики может в дальнейшем привести к значительному экономическому росту, в т. ч. в регионах опережающего развития.

В то же время сложная ситуация с доходами бюджетов, особенно региональных, дефицит которых по расчетам Минфина РФ последовательно увеличивается и по прогнозам будет выше прошлогоднего на 33,5 %[15], заставляет искать пути роста собираемости налогов уже за сферой налогового администрирования. Такое реформирование возможно в двух видах — повышения ставок действующих налогов и введения новых налогов.

В последнее время упорно разрабатывается и просчитывается возможность возвращения в налоговую систему РФ регионального налога с продаж (предполагается ставка от 3 до 5 %). Несомненно, это крайне непопулярное решение, хотя бы потому, что налог дважды вводился и дважды отменялся. Наличие двух «оборотных» налогов на потребление, скорее всего, окажет негативное влияние на экономику и увеличит инфляцию, поскольку большинство регионов, вероятно, решатся на его введение. Однако предполагаемые налоговые поступления в 200 млрд руб. проблему сбалансированности региональных бюджетов не решат.

Более перспективным представляется вариант возможного повышения ставок налогов, которые дают наибольший бюджетный эффект, т. е. НДС и налога на доходы

---

[13] *Отчеты о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам (ф. 5-КГН) / Официальный сайт ФНС России.*

[14] *Карелия официальная (www.gov.karelia.ru).*

[15] *Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственно думы РФ по бюджету и налогам 15 мая 2014 г.*

физических лиц. Что касается НДС, то повышение ставки всего на 2 п. п. увеличит доход федерального бюджета более чем на 220 млрд руб.[16] — это больше, чем получили бы регионы от налога с продаж.

Для региональных бюджетов самый простой путь — повышение ставки НДФЛ. Если учесть, что в 2013 г. поступления этого налога составили 2,5 трлн руб.[17], то повышение ставки на 2 % способно принести региональным бюджетам около 400 млрд руб. дополнительного дохода. В то же время нельзя игнорировать тот факт, что простое увеличение ставки НДФЛ — крайне опасная в социальном смысле мера, так как в первую очередь она повлияет на финансовое положение мало- и среднедоходного населения. В этом смысле значительно более привлекательный и адаптированный к мировой практике вариант — введение прогрессивной шкалы налогообложения, но этот путь требует значительного времени на разработку соответствующего налогового механизма.

Видимо, повышение ставок акцизов на табак и алкогольную продукцию уже неактуально, поскольку последнее повышение выявило проблему — легальный оборот алкогольной продукции падает, да и анализ цен на табачные изделия свидетельствует о том, что они достигли своего максимального уровня.

В целом можно сделать вывод о том, что стимулирующие возможности налоговой политики в большей степени связаны с решениями региональных властей, что вполне обоснованно, учитывая, во-первых, важность равномерного развития экономики регионов, а во-вторых, тот факт, что инновационные процессы и приток инвестиций во многом зависят от региональной экономической и финансовой политики.

### *Библиография*


1. Налоговый кодекс Российской Федерации. — М.: Кодекс, 2014.
2. Основные направления налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина РФ. — Режим доступа: http://minfin.ru/ru/tax_relations/policy/index.php.
3. Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации».
4. Выступление министра финансов РФ А. Г. Силуанова на парламентских слушаниях Комитета Государственной думы РФ по бюджету и налогам 15 мая 2014 г. [Электронный ресурс] / Сайт Сообщества финансистов России. — Режим доступа: http://sfr.bujet.ru/sfr/253414/.
5. Отчеты о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам / Официальный сайт ФНС России. — Режим доступа: http://www.nalog.ru/rn56/related_activities/statistics_and_analytics/forms/.
6. Статистический сборник «Малое и среднее предпринимательство в России. 2013». — М.: Росстат, 2013.
7. Налоговая политика: теория и практика / под ред. И. А. Майбурова. — М.: Юнити-Дана, 2010.


[16] *расчетные данные на основании поступлений НДС в 2013 г.*

[17] *Отчеты о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам (ф. 1-НМ) / Официальный сайт ФНС России.*

УДК 336.201.3

***Ключевые слова:***
*фискальная политика,*
*промышленное развитие,*
*промышленная политика,*
*отраслевое развитие*

***Д. И. Бабанский**, старший аналитик SBS,*
*аспирант кафедры экономики, организации и управления предприятиями, отраслями и комплексами РАНХиГС*
*(**e-mail: dbabansky@sbs-consulting.ru**)*

# Диверсификация фискальной политики как инструмент стимулирования промышленного развития

***По данным Росстата, для 2013 г. было характерно значительное снижение индекса промышленного производства, особенно в части обрабатывающих секторов, где сокращение составило 4,6 п. п. (со 105,1 % в 2012 г. до 100,5 % в 2013 г.). Очевидно, что для стимулирования экономического роста Правительству России необходимо искать новые инструменты промышленной политики.***

Следует отметить, что большинство представителей отечественного бизнеса (70 %) выделяют увеличение налогового бремени в качестве основного риска, влияющего на рост компании, а 45 % ждут, что в краткосрочной перспективе государство решит задачу по совершенствованию системы налогообложения[1].

На современном этапе развития промышленности в России сложилась любопытная ситуация. С одной стороны, есть Минэкономразвития России и Минпром России, которые ратуют за модернизацию отраслей с высоким уровнем добавленной стоимости, и для этого они стараются разработать различные стимулирующие механизмы. Периодически данные предложения затрагивают налогообложение различных отраслей промышленности. С другой стороны, есть Минфин России, который отстаивает неприкосновенность бюджета страны, особенно доходной его части.

Таким образом, у федерального правительства пока нет определенного решения, что же нужно сделать, чтобы промышленные производства начали модернизироваться и развиваться.

На наш взгляд, у российской бюджетной системы есть «запас прочности», который позволяет рассматривать возможность реализации различных налоговых маневров, нацеленных на стимулирование развития промышленности.

---

[1] *По данным опроса PricewaterhouseCoopers.*

## РОЛЬ ОБРАБАТЫВАЮЩИХ ПРОИЗВОДСТВ В НАЛОГОВЫХ ДОХОДАХ

Для начала необходимо определить, предприятия каких промышленных секторов вносят наиболее ощутимый вклад в пополнение бюджета. Сразу отметим тот факт, что в данном контексте речь будет идти только об обрабатывающей промышленности, поскольку о роли доходов от добычи полезных ископаемых в российской бюджетной системе написано довольно много аналитических материалов[2].

Учитывая планы правительства страны по смене сырьевой парадигмы развития, подразумевающие значительное увеличение доли НДПИ в доходах бюджета, представляется актуальным анализ ситуации с налогообложением в обрабатывающих секторах промышленности.

Другими словами, каждая модель развития экономики имеет специфическую структуру бюджетных доходов. Например, для инновационной экономики Германии характерна высокая доля налогов на добавленную стоимость (22,1 %) и заработную плату (19,9 %)[3]. Такая структура иллюстрирует специфику промышленной политики, соответствующей выбранной модели развития экономики, которая заключается в повышении производительности труда и, соответственно, заработной платы, а также в специализации на наукоемких производствах, характеризующихся высокой добавленной стоимостью.

По оперативным данным Минфина России, в 2013 г. доля нефтегазовых доходов в бюджете РФ составила 50,1 %[4], что явно свидетельствует о сырьевой ориентации российской экономики.

По данным ФНС России, налоги обрабатывающих производств составляют 18,9 % совокупных налоговых поступлений, а средняя налоговая нагрузка на отрасли обрабатывающей промышленности — 7,1 %.

*Таблица 1*

**Доля различных секторов промышленности в налоговых поступлениях в 2013 г.**

| 2013 | Поступило платежей в консолидированный бюджет РФ, всего, тыс. руб. | Доля в поступлениях, % | Налоговая нагрузка, % |
|---|---|---|---|
| Обрабатывающие производства (всего) | 2 121 088 699 | 18,7 | 7,1 |
| Пищевая промышленность | 803 941 221 | 7,1 | 9,0 |
| Легкая промышленность | 24 755 275 | 0,2 | 13,3 |
| Лесная промышленность | 72 871 505 | 0,6 | 10,0 |
| Нефтехимия (производство нефтепродуктов и кокса) | 389 395 739 | 3,4 | 0,8 |
| Химическая промышленность | 65 969 367 | 0,6 | 5,7 |
| Производство резиновых и пластмассовых изделий | 37 670 949 | 0,3 | 8,6 |
| Производство прочих неметаллических минеральных продуктов | 99 828 009 | 0,9 | 12,6 |
| Металлургия | 126 226 675 | 1,1 | 6,5 |
| Машиностроение | 296 884 212 | 2,6 | 11,7 |
| Автомобильная промышленность | 115 616 256 | 1,0 | 12,0 |

[2] *См. например: Чаракова М. А., Коростелева В. В. Налог на добычу полезных ископаемых: проблемы и перспективы развития / НП «СибАК» (http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/4261).*

[3] *Динамика и структура доходов федерального бюджета Германии (2007–2011) / Портал внешнеэкономической информации Минэкономразвития России (http://www.ved.gov.ru/files/images/t2_dohodi_fed_budjet.doc).*

[4] *Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь–декабрь 2013 г. / Минфин России (http://www.minfin.ru/ru/press/press_releases/index.php?id_4=20821).*

| 2013 | Поступило платежей в консолидированный бюджет РФ, всего, тыс. руб. | Доля в поступлениях, % | Налоговая нагрузка, % |
|---|---|---|---|
| Судо- и авиастроение | 61 309 437 | 0,5 | 6,0 |
| Прочее | 26 620 054 | 0,2 | 8,1 |
| Всего | 11 322 649 585 | 100 | 7,8 |

*Источник: составлено автором по данным ФНС за январь–декабрь 2013 г.*

На основании анализа данных таблицы необходимо отметить несколько интересных фактов:

— довольно низкую долю налогов, поступающих от сырьевых отраслей — металлургии и лесной промышленности (ЛПК), а также от низкопередельных отраслей — химической промышленности и производства резиновых и пластмассовых изделий. Такая ситуация объясняется тем, что данные сектора являются экспортно ориентированными, соответственно, согласно российскому законодательству им положен вычет по НДС, что значительно сокращает общую налоговую нагрузку на предприятия отрасли;

— низкую долю автопрома, несмотря на значительные усилия правительства, нацеленные на его развитие. Данная отрасль имеет потенциал к росту налоговых отчислений, что связано с постепенным увеличением уровня локализации и сворачиванием режимов налоговых преференций;

— высокую (относительно других обрабатывающих производств) долю машиностроения. Это можно объяснить тем, что данная отрасль ориентирована на наукоемкое производство. Однако ситуация в этом секторе промышленности сложная (в частности, износ основных производственных фондов составляет примерно 70 %[5]), и в сложившихся тяжелых конкурентных и сырьевых условиях можно было бы ожидать более низкого уровня налогов;

— существование отраслей, которые обладают значительным потенциалом развития, но на данном этапе вносят менее 0,5 % от общих налоговых поступлений в бюджет (например, легкая промышленность, авиастроение и производство пластмасс).

В аспекте налоговой нагрузки бросается в глаза значительный разброс между секторами: от 0,6 % в нефтепереработке (без учета акцизов) до 13,0 % в легкой промышленности[6]. Разницу в 12,4 п. п. невозможно объяснить отсталой технической базой, низкой производительностью труда и т. д. Очевидно, что необходимо проанализировать систему отечественного налогообложения.

## ФОРМИРОВАНИЕ МАТРИЦЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

В данном контексте можно сформировать матрицу, которая показывает соотношение налоговой нагрузки и рентабельности различных секторов, а также размер налоговых отчислений в консолидированный бюджет (рис. 1).

В результате анализа данной матрицы можно разработать диверсифицированные модели реализации налоговой политики для стимулирования секторов промышленности, которые учитывали бы текущую ситуацию с налоговой нагрузкой в отрасли. Как видно из матрицы, по мере роста рентабельности производства снижается уровень налоговой нагрузки. Данная тенденция во многом связана с регрессионной системой налогообложения.

---

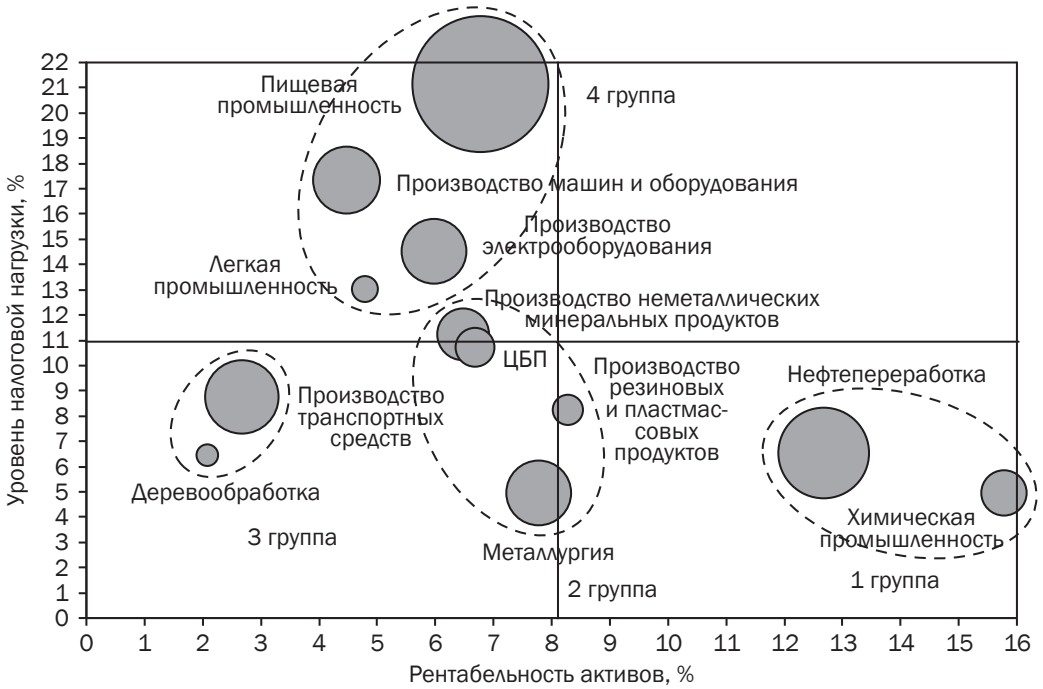
[5] *Чичкин А. Поизносились // Российская газета, 05.07.2011 (http://www.rg.ru/2011/07/05/iznos.html).*

[6] *Расчет автора по данным ФНС России за январь–декабрь 2013 г.*

В целом приведенные отрасли можно разделить на четыре группы, в рамках которых необходимо применять специализированные налоговые инструменты. Такой подход будет стимулировать развитие различных отраслей, что позволит диверсифицировать экономику страны.

*Рисунок 1*

**Матрица налогообложения промышленности России**




*Источник: составлено автором. Уровень налоговой нагрузки рассчитан по данным ФНС России и Росстата, рентабельность — по данным РИА Рейтинг по итогам 2013 г. (http://vid1.rian.ru/ig/ratings/Sector-012014.pdf).*

Первая группа отраслей обладает значительным потенциалом для увеличения налоговой нагрузки. Она включает нефтепереработку и химическую промышленность. На данном этапе они характеризуются низким уровнем налоговой нагрузки (ниже среднего по обрабатывающим отраслям) и высокой рентабельностью активов (выше средней).

Данные отрасли могут выступать в качестве доноров, обеспечивающих льготный налоговый период для секторов, которым требуется техническое перевооружение. Таким образом, государство за счет исполнения одной из своих фундаментальных функций (перераспределение доходов) стимулирует развитие производства в проблемных отраслях. В то же время налоговые каникулы в ряде отраслей не вызовут сокращения доходной части бюджета, т. к. выпадающие доходы компенсируются за счет высокорентабельных отраслей. Негативный аспект данного предложения — увеличение (пусть и относительно краткосрочное) зависимости отечественного бюджета от нефтегазовых поступлений.

Вторая группа находится практически на пересечении медиан матрицы. Для нее характерны средний уровень рентабельности при средней налоговой нагрузке. Данная ситуация стала возможной во многом благодаря тому, что предприятия группы функционируют на высококонкурентном рынке. Наиболее актуальным направлением государственной поддержки в краткосрочной перспективе для этих отраслей выступает формирование рынков сбыта: за счет увеличения загрузки производственных мощностей и, как

следствие, экономии на масштабе предприятия смогут повысить уровень рентабельности, а также отчисления по базовым налогам (на прибыль, НДФЛ, НДС).

Третья группа объединяет два сектора промышленности — транспортное машиностроение и обработку древесины. Для них характерны уровни рентабельности и налоговой нагрузки несколько ниже средних, чем в обрабатывающей промышленности в целом. Увеличение налоговой нагрузки возможно только за счет увеличения степени локализации и модернизации производств, которые приведут к росту рентабельности.

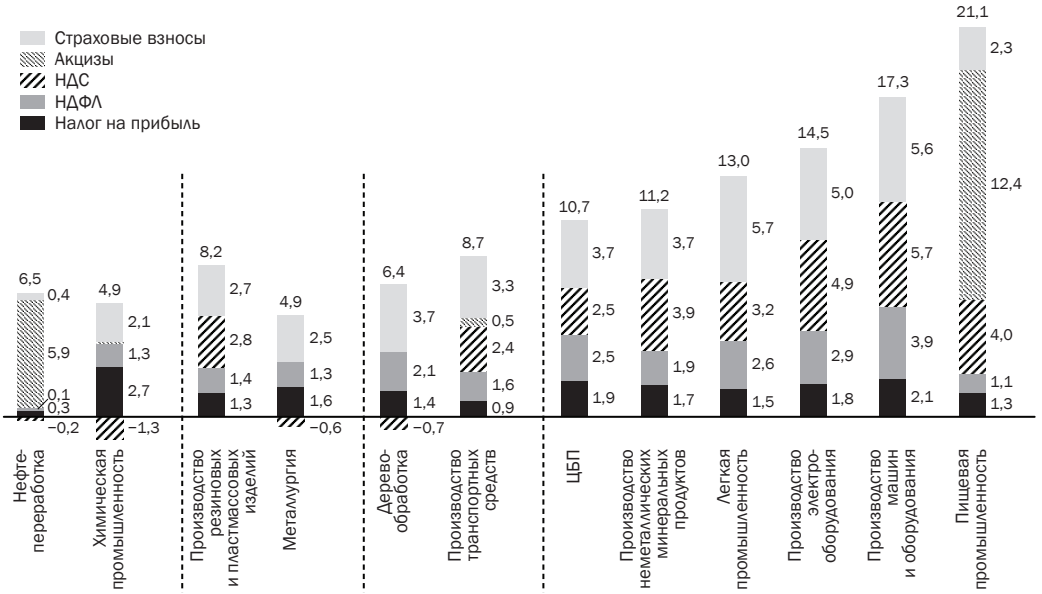
Четвертая группа объединяет четыре сектора промышленности, для которых характерны высокий уровень налоговой нагрузки при низкой рентабельности. Такое положение можно объяснить высокой степенью износа основных фондов предприятий данных отраслей. Другими словами, низкая производительность труда вынуждает предприятия значительную часть выручки тратить на рабочую силу. Основная задача налогового аспекта промышленной политики для данных отраслей будет носить стимулирующий характер — им необходимо обеспечить комфортные условия для модернизации.

## РАЗРАБОТКА СПЕЦИФИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

Несмотря на однородность приведенных выше групп по уровням рентабельности и налоговой нагрузки, актуально рассмотреть налоговую нагрузку по видам сборов (рис. 2) с целью определения наиболее эффективных инструментов налоговой политики.

*Рисунок 2*

**Структура налоговых отчислений по основным видам налогов, %**




*Источник: рассчитано автором по данным ФНС России за январь–декабрь 2013 г.*

Один из главных выводов, который можно сделать по итогам анализа данного графика, — это стимулирующее воздействие фискальной политики на экспортно ориентированные отрасли, которое, однако, параллельно ведет к негативным последствиям в секторах, ориентированных прежде всего на внутренний рынок. На первый взгляд данное положение дел — позитивный сигнал. Раз в России производятся товары, конкурентоспособные на глобальном рынке, их производство надо поддерживать.

Однако, с другой стороны, наименьшую налоговую нагрузку имеют такие отрасли, как деревообработка (по большей части это экспорт продукции низких переделов, считай, необработанной древесины), химическая промышленность (которая также представлена в основном нефте- и газохимией довольно низкого уровня переработки), металлургия и нефтепереработка (производящая низкопередельное топливо). Получается, что текущая структура фискальной политики стимулирует развитие и экспорт сырья, тем самым увеличивая зависимость страны от «нефтегазовой иглы». Соответственно, для сырьевых отраслей необходимо разработать систему мотивации увеличения уровня переработки сырья внутри страны.

Одним из стимулов к модернизации и, соответственно, увеличению рентабельности для таких отраслей может стать законодательное ограничение на вывоз продукции низких переделов. В частности, стоит рассмотреть вопрос об отмене возврата НДС при экспорте товаров, попадающих под ограничение. Увеличение уровня рентабельности может быть обеспечено действиями, стимулирующими модернизацию производств, например реализацией в деревообработке и металлургии аналогов четырехсторонних соглашений по модернизации НПЗ. В данном случае производства, в которых реализуется проект модернизации, получают право требовать возврата НДС при экспорте продукции.

Дополнительным стимулирующим инструментом может стать популярный на Западе вычет из налога на прибыль, пропорциональный инвестициям в модернизацию производства, но не превышающий 25 % от налогооблагаемой базы. Предоставление вычета из налога на прибыль в целях модернизации будет компенсироваться дополнительными поступлениями НДС от тех предприятий, которые экспортируют продукцию низкого передела.

Для первой группы отраслей возможно увеличение налогооблагаемой базы, например за счет увеличения НДФЛ и страховых взносов до среднеотраслевых уровней. Таким образом, только за счет увеличения нагрузки на нефтепереработку по НДФЛ с текущих 0,1 % от выручки до среднего показателя по обрабатывающим производствам — 1,26 % — в консолидированный бюджет может поступить 74,5 млрд руб., что составляет около 3 % от текущих НДФЛ[7].

Если за счет данных сверхпоступлений компенсировать вычеты по налогу на прибыль, положенные предприятиям за реализацию проектов по модернизации производств, то этих средств будет достаточно, чтобы покрыть инвестиции в 31 проект. Модернизация такого количества проектов в условиях консолидированной российской промышленности может увеличить индекс промышленного производства на 2,8 п. п.[8]

Таким образом, можно сделать вывод, что выравнивание налогового бремени позитивно скажется на большинстве секторов обрабатывающих производств.

## АКТУАЛЬНОСТЬ НАЛОГОВОГО СТИМУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

В свете последних макроэкономических и геополитических изменений в России, в частности в высших управленческих кругах, набирает популярность идея о разворачивании в России политики импортозамещения.

---

[7] *Расчеты автора по данным ФНС.*

[8] *Расчеты автора при базовых предпосылках: 1) только 75 % проектов, поданных на компенсацию затрат, действительно являются проектами технологического перевооружения и подлежат компенсации; 2) средний размер модернизационного проекта — 4,4 млрд руб. (по данным «Эксперт Онлайн», http://expert.ru/ratings/investitsionnyie-proektyi-na-territorii-rossii-s-1-maya-po-31-iyulya-2013-goda/); 3) программа таких компенсаций действует один год.*

В рамках данной статьи экономическая целесообразность импортозамещения не оценивается. В то же время в промышленных кругах есть понимание, что в части ключевых отраслей отечественная экономика сильно зависит от импорта, что увеличивает промышленные риски. Как на современном этапе соотносится налоговая система и товарный импорт?

Если проанализировать текущую товарную структуру импорта (рис. 3), то можно сделать вывод, что налоговая политика оказывает негативный эффект, прежде всего на отрасли третьей и четвертой группы. На долю импорта продукции данных отраслей приходится 69,8 % от всех ввозимых в Россию товаров. Таким образом, можно сделать вывод о том, что эти отрасли поставлены в самые неблагоприятные макроэкономические условия:

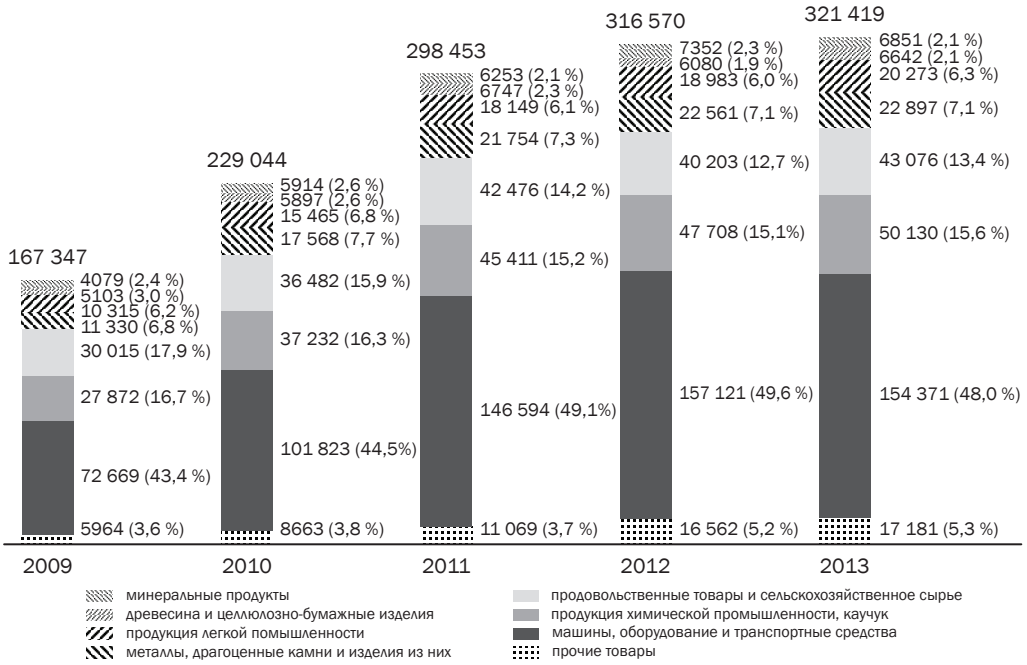
1. С одной стороны, рентабельность данных производств находится на весьма низком уровне, а уровень износа основных средств довольно высок. Следовательно, данным отраслям критически необходимы налоговые послабления, стимулирующие технологическое перевооружение.

2. С другой стороны, условия вступления России в ВТО не позволяют каким-либо образом выравнивать условия конкуренции на внутренних рынках.

Примечательно, что все шесть упомянутых отраслей — деревообработка, транспортное машиностроение, производство машин и оборудования, производство электрооборудования, легкая и пищевая[9] промышленности — дают в сумме всего 7 % от налоговых доходов консолидированного бюджета. Учитывая, что, как правило, на модернизацию производства нужно в среднем два года, можно предположить, что выпадающие доходы (за счет компенсации инвестиций в модернизацию) вполне могут быть покрыты за счет увеличения налогового бремени на отрасли первой группы.

*Рисунок 3*

**Товарная структура импорта, $ млн**




*Источник: рассчитано автором по данным ФТС России.*

[9] *За вычетом акцизов, т. к. в данную категорию входят такие подакцизные товары, как табачные изделия и алкогольная продукция, которые, по мнению автора, должны облагаться соответствующим налогом.*

## ВЫВОДЫ

Подводя итог всему вышесказанному, необходимо отметить, что темпы экономического роста во многом зависят от «самочувствия» обрабатывающих производств, а снятие экономики с «нефтегазовой иглы» подразумевает санацию данных секторов. Однако сложившиеся условия негативно влияют на саму их способность развиваться в России.

Доля нефтегазовых доходов в бюджете России стабильно держится на уровне немногим выше 50 %. В случае реализации предлагаемой диверсификации налогообложения в обрабатывающей промышленности она увеличится до 52–53 %. Кроме того, краткосрочный (два года) характер предлагаемых мер дает основания полагать, что такое увеличение не будет критичным, учитывая ретроспективный анализ формирования бюджетных доходов.

В результате подобного налогового маневра в России будет модернизирована большая часть основных производственных мощностей. По его завершении за счет увеличения рентабельности производств возрастут отчисления по налогу на прибыль. По большому счету, не изменятся отчисления по НДФЛ и размер страховых взносов, т. к. технологическое переоснащение вызовет, с одной стороны, рост заработной платы, с другой — некоторое сокращение занятых на предприятиях. Увеличатся отчисления НДС, т. к. продукция, изготовляемая на более современных производственных линиях, обладает большей добавленной стоимостью.

Также итогом подобной диверсификации налоговой политики станет ускорение промышленного производства и, как следствие, рост доли обрабатывающих производств в ВВП и доходной части бюджета.

### *Библиография*


1. Динамика и структура доходов федерального бюджета Германии (2007–2011) [Электронный ресурс] / Портал внешнеэкономической информации Минэкономразвития России. — Режим доступа: http://www.ved.gov.ru/files/images/t2_dohodi_fed_budjet.doc.
2. Мегатенденции на повестке дня: Опрос членов советов директоров российских компаний 2014 г. [Электронный ресурс] / PricewaterhouseCoopers. — Режим доступа: http://www.pwc.ru/en_RU/ru/governance-risk-compliance/assets/russian_boards_survey2014_rus.pdf.
3. Предварительная оценка исполнения федерального бюджета за январь–декабрь 2013 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/press/press_releases/index.php?id_4=20821
4. Рейтинг финансового состояния отраслей промышленности по итогам 2013 г. [Электронный ресурс] / РИА Рейтинг. — Режим доступа: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/Sector-012014.pdf
5. Yi-Hong Deng, Ting Luo. Tax Revenue Manipulation by Local Taxation [Электронный ресурс] / Administrations in China, Tsinghua University. — Режим доступа: http://www.cb.cityu.edu.hk/research/apjae/document/18-1/05.pdf
6. Оперативная информация ФНС России, ФТС России и Росстата.
7. Чаракова М. А., Коростелева В. В. Налог на добычу полезных ископаемых: проблемы и перспективы развития [Электронный ресурс] / НП «СибАК». — Режим доступа:http://sibac.info/index.php/2009-07-01-10-21-16/4261.
8. Чичкин А. Поизносились // Российская газета, 05.07.2011. — Режим доступа: http://www.rg.ru/2011/07/05/iznos.html.

УДК 336.226.322

***Ключевые слова:***
*НДС, НТУ,*
*операции с драгоценными металлами,*
*инвестиционные драгоценные металлы*

***О. В. Медведева**, к. э. н.,*
*вед. науч. сотр. Центра налоговой политики*
*Научно-исследовательского финансового института*
*(**e-mail: olgavasmed@gmail.com**)*

# Особенности обложения НДС операций с драгоценными металлами в Российской Федерации

***Драгоценные металлы — один из инструментов финансового рынка, обладающий высокой инвестиционной привлекательностью. Развитие рынка драгоценных металлов в России неразрывно связано с совершенствованием налогообложения операций с этим товаром. Последние годы в этом направлении сделано немало, но нерешенные проблемы остались. В частности, на законодательном уровне (если не считать инструкции Банка России) не определены понятие «обезличенный металлический счет» и классификация по этим счетам, не установлен порядок обложения НДС операций по переводу драгоценных металлов, в т. ч. и через обезличенные металлические счета.***

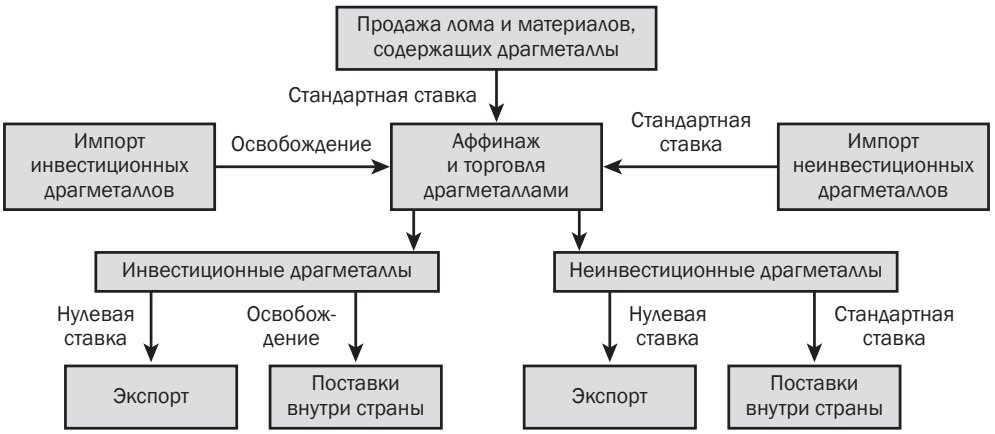
Создание успешно функционирующего отечественного рынка драгоценных металлов невозможно без учета зарубежного опыта. Действующий в Российской Федерации порядок взимания НДС по операциям с драгоценными металлами так же, как и налоговое законодательство развитых стран, предусматривает использование стандартной и нулевой ставки НДС, а также освобождение от налогообложения. Но сам порядок взимания НДС во многом отличается от зарубежной практики (см. рис. 1 и 2).

## ДРАГОЦЕННЫЕ МЕТАЛЛЫ И ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ДРАГОЦЕННЫЕ МЕТАЛЛЫ

Экономически развитые страны, как правило, учитывают при обложении НДС драгоценных металлов исторически сложившуюся практику использования этого вида товара не только для промышленных целей, но и для инвестирования. Еще недавно любая операция по реализации драгоценных металлов за рубежом облагалась НДС по стандартной ставке вне зависимости от того, с какими драгоценными металлами эта операция совершалась. В настоящее время все больше стран выделяют из состава драгоценных металлов для целей обложения НДС так называемые инвестиционные драгоценные металлы, которые освобождаются от НДС.

*Рисунок 1*

**Порядок взимания НДС по операциям с драгоценными металлами в странах Евросоюза и в Сингапуре**




*Источник: составлено автором.*

В Европейском союзе с 2006 г. некоторые его страны-участницы имели право на временной основе освобождать продавцов инвестиционного золота от уплаты НДС. С 2010 г. освобождение от НДС операций по реализации инвестиционного золота приобрело в ЕС постоянно действующий и повсеместный характер[1]. С октября 2012 г. в Сингапуре импорт и поставки инвестиционных драгоценных металлов внутри страны подлежат освобождению от уплаты налога на товары и услуги (НТУ — аналог НДС)[2].

Драгоценные металлы, которые могут признаваться инвестиционными, различаются по странам. Так, в странах — членах ЕС это исключительно золото, тогда как в Сингапуре наряду с золотом — серебро и платина[3]. Формой инвестиционного драгоценного металла признается брусок (плитка, слиток) или пластина, а также монета. Лондонской ассоциацией рынка драгоценных металлов (LBMA) и участниками Лондонского рынка платины и палладия (LPPM) установлены требования, предъявляемые к слиткам драгоценных металлов, в частности к их весу и чистоте содержащегося в них металла (пробе), а также к обязательным отметкам, проставляемым на них. Слитки должны быть произведены на аффинажных предприятиях, включенных в специальный список LBMA или LPPM.

Некоторые страны устанавливают свои, дополнительные к названным критерии отнесения драгоценных металлов к инвестиционным. Так, в Сингапуре аффинажное предприятие может не числиться, а только намереваться попасть в список LBMA или LPPM, но при этом его статус должен быть подтвержден государственным агентством International Enterprise (IE) Singapore. Цена инвестиционных плиток, слитков или пластин должна определяться на основе спотовой цены входящего в их состав драгметалла, а не исходя из их ограниченного выпуска или нумизматических характеристик. Плитки, слитки или пластины не должны иметь дополнительных эстетических характеристик, например быть изготовленными в честь празднования определенных событий или иметь особый

---

[1] *В Великобритании налогоплательщикам НДС предоставлено право при желании начислять налог по операциям реализации инвестиционного золота при условии, что покупатель является плательщиком НДС. Подробнее см.: Семкина Т. И. Золото: механизм взимания НДС в европейских странах // Финансы. — 2014. — № 8.*

[2] *Общепризнанно, что порядок взимания налога на товары и услуги, действующий в Сингапуре, обеспечивает наиболее высокую эффективность косвенного налогообложения.*

[3] *Подробнее см. Медведева О. В. Косвенное налогообложение операций с драгоценными металлами в Сингапуре // Налоговая политика и практика. — 2014. — № 7.*

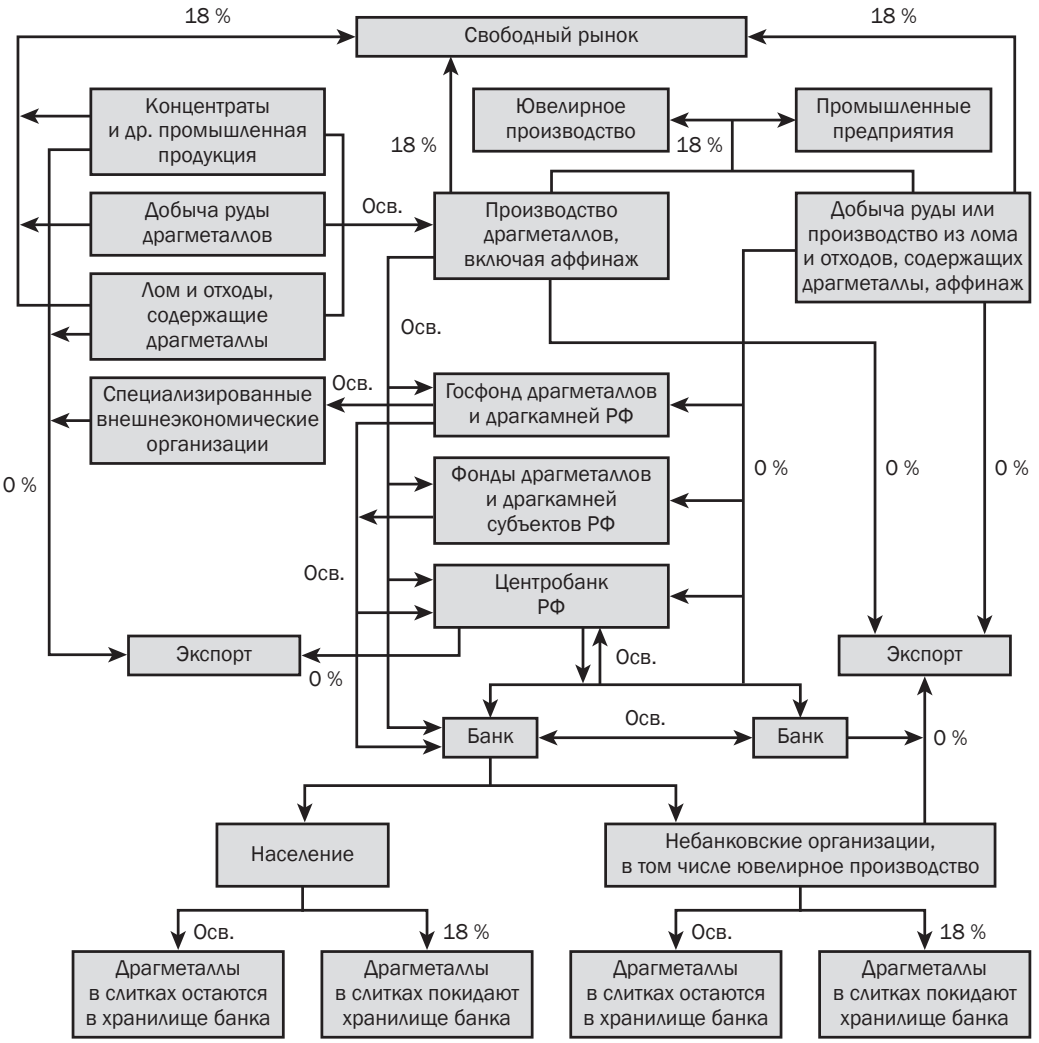
дизайн, скажем, знаки китайского зодиака, т. к. в этом случае на их цену будут влиять не только содержание самого драгоценного металла, но и прочие атрибуты, такие как ограниченность выпуска или отделка.

Замена стандартной ставки НДС на налоговое освобождение по операциям с инвестиционными драгоценными металлами — следствие официального признания инвестиций одной из форм финансовых вложений и связана с желанием оказать содействие их развитию. Предоставление освобождения от НДС операций с инвестиционными драгоценными металлами позволяет уравнять их в налоговом отношении с другими широко используемыми на практике финансовыми инструментами, такими как акции и облигации.

Зарубежное налоговое законодательство предоставляет освобождение от НДС только по операциям реализации инвестиционных драгоценных металлов. Реализация неинвестиционных драгметаллов подлежит обложению по стандартной ставке налога.

*Рисунок 2*

**Производство и обращение драгоценных металлов для целей НДС в Российской Федерации**




*Источник: составлено автором.*

В российском законодательстве нет понятия «инвестиционные драгоценные металлы». Освобождение от НДС или нулевая ставка НДС распространяется на всю продукцию, произведенную из драгоценных металлов и реализованную Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, фондам драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ, Центральному банку Российской Федерации и банкам.

В соответствии с Положением Центробанка России от 1 ноября 1996 г. № 50 «О совершении кредитными организациями операций с драгоценными металлами на территории Российской Федерации и о порядке проведения банковских операций с драгоценными металлами» драгоценными металлами признаются слитки золота, серебра, платины и палладия, а также монеты из названных металлов, за исключением монет, являющихся валютой страны (п. 2.2).

При этом под слитками (п. 2.3 названного Положения) понимаются стандартные или мерные слитки российского производства, соответствующие государственным стандартам, действующим в Российской Федерации, и зарубежного производства, соответствующие международным стандартам качества, принятым Лондонской ассоциацией рынка драгоценных металлов и участниками Лондонского рынка платины и палладия. Т. е. по сути слитки драгоценных металлов трактуются как инвестиционные, но этот термин не закреплен ни в одном законодательном акте.

В налоговых законодательствах зарубежных странах установлены также критерии, которым должны соответствовать монеты, признаваемые инвестиционными. Так, в Сингапуре драгоценные металлы в форме монет признаются инвестиционными и операции с ними подлежат освобождению от взимания НТУ, если:

— монеты изготовлены из драгоценного металла, содержание которого составляет не менее 99,5 % для золотых монет, 99,9 % — для серебряных и 99 % — для платиновых;

— монеты являются в настоящее время или были в прошлом законным платежным средством страны происхождения.

Чтобы избежать неопределенности, перечень монет, квалифицированных как инвестиционные драгоценные металлы, приведен в Четвертом приложении к Закону о налоге на товары и услуги Сингапура. В частности, в нем содержатся:

— в списке золотых монет: американский «Бизон», «Австралийский кенгуру», австралийский лунар, австрийская «Венская филармония», канадский «Кленовый лист», китайская «Панда», малазийские Kijang Emas, мексиканский «Либертад», сингапурский «Лев» и английская «Британия» (те монеты серии «Британия», которые были выпущены в обращение с 1 апреля 2013 г.);

— в списке серебряных монет: американский «Орел», «Австралийская кукабурра», «Австралийская коала», австралийский лунар, австрийская «Венская филармония», канадский «Кленовый лист», китайская «Панда», мексиканский «Либертад» и английская «Британия» (те монеты серии «Британия», которые были выпущены в обращение с 1 апреля 2013 г.);

— в списке платиновых монет: американский «Орел», «Австралийская коала», «Австралийский утконос» и канадский «Кленовый лист»[4].

Однако имеются исключения. Не квалифицируются как инвестиционные монеты пробной, нумизматической или коллекционной версий (например, золотые пробные монеты сингапурский «Лев» или золотые монеты серии «Дикая природа Канады»). Эти монеты продаются по ценам, в значительной степени определяемым их ограниченным выпуском, отделкой и красотой, а не стоимостью содержащегося в них драгоценного металла.

---

[4] *GST: Guide on Exemption of Investment Precious Metals (http://www.iras.gov.sg/irasHome/uploadedfiles/e-Tax_Guide/etaxguides_GST_Exemption%20of%20IPM_2013-04-01.pdf).*

Налоговый кодекс РФ (пп. 11 п. 2 ст. 149) устанавливает освобождение от уплаты НДС реализации монет из драгоценных металлов, являющихся законным средством наличного платежа Российской Федерации или иностранного государства (группы государств). По сути эта норма НК РФ созвучна нормам зарубежного налогового законодательства, устанавливающим, какие монеты из драгоценных металлов признаются инвестиционными, но в отличие от них включает в себя монеты, представляющие нумизматический интерес.

### Характер сделки один, а ставки НДС разные

Порядок уплаты НДС в Российской Федерации не является единым для всех производителей драгоценных металлов. Налоговым кодексом РФ установлены два параллельно действующих порядка взимания НДС при реализации драгоценных металлов Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, фондам драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ, Центральному банку Российской Федерации и банкам. Один из них предусматривает освобождение от НДС (пп. 9 п. 3 ст. 149 НК РФ), другой — использование нулевой ставки налога (пп. 6 п. 1 ст. 164 НК РФ).

Освобождение от НДС действует в случае, когда в производстве драгметаллов, включая аффинаж, используются покупные руда, концентраты и другая промышленная продукция, содержащая драгоценные металлы. Исходящий НДС — налог на готовую продукцию — в данном случае не начисляется, а входящий НДС, уплаченный по приобретенным материалам, не содержащим драгметаллы, относится на себестоимость готовых изделий.

Если в производстве драгоценных металлов используется руда собственной добычи, то реализация готовой продукции облагается НДС по ставке 0 %. Это означает, что производитель драгметаллов не только не начисляет НДС на свою поставленную продукцию, но и получает возмещение из бюджета сумм НДС, уплаченных при закупке используемых в ходе производства материалов, не содержащих драгметаллы. В результате этого стоимость его продукции (при прочих равных условиях) будет ниже стоимости производителя, работающего на покупном сырье.

Существование двух различных порядков взимания НДС по одним и тем же сделкам с драгоценными металлами, когда обложение по нулевой ставке налога или освобождение от налогообложения зависит от того, из какого сырья производятся драгметаллы, недопустимо. НДС по своей экономической сути должен быть нейтральным к конкуренции. В данном случае этот принцип обложения НДС нарушается.

### Освобождение от НДС поставок сырья и материалов, содержащих драгоценные металлы

В Российской Федерации налоговые льготы распространяются не только на производство драгоценных металлов, но и на добывающую отрасль, обеспечивающую данное производство необходимым сырьем. Освобождению от уплаты НДС подлежит реализация руды, концентратов и другой промышленной продукции, содержащей драгоценные металлы. Импорт драгметаллов, а также продукции, содержащей драгоценные металлы, облагается по стандартной ставке НДС. Российская Федерация является одной из крупнейших золотодобывающих стран.

В европейских странах и в Сингапуре стимулирование инвестиционной активности осуществляется путем освобождения от НДС не только поставок драгоценных металлов внутри страны, но и по импорту — ввиду крайней ограниченности собственной сырьевой базы. При этом поставки лома и материалов, содержащих драгоценные металлы,

подлежат обложению по стандартной ставке НДС, т. к. освобождению подлежат исключительно только инвестиционные драгметаллы, а знать заранее, какие драгоценные металлы (инвестиционные или неинвестиционные) будут произведены из поставленного сырья, невозможно.

### Уплата НДС физическими лицами при изъятии слитков драгоценных металлов из хранилища

В странах Евросоюза и в Сингапуре освобождение от НДС предоставляется по всем поставкам инвестиционных драгоценных металлов вне зависимости от того, между кем и на каких условиях (с размещением в хранилище банка или изъятием на руки) осуществляется сделка[5]. Даже в тех случаях, когда налогоплательщик пользуется предоставленным ему правом уплачивать налог по освобожденным от НДС операциям (как, например, в Великобритании), поставки инвестиционного золота физическим лицам всегда освобождаются от налогообложения.

Налоговый кодекс РФ устанавливает, что в случае изъятия слитков драгоценных металлов из хранилища банка физические лица обязаны уплатить НДС по ставке в размере 18 %[6]. Но при этом порядок предъявления НДС к уплате определен лишь для ситуации, когда слитки выдаются со счета, который был открыт при покупке драгоценного металла. В частности, банк должен не позднее чем в пятидневный срок после изъятия слитков из хранилища выставить счет на уплату НДС, исходя из стоимости слитков на момент изъятия.

На практике слитки драгоценных металлов перемещаются с одного обезличенного металлического счета на другой, в том числе и в другом банке. В результате этого банк-продавец, открывший обезличенный металлический счет в виде наличного металла, утрачивает связь с покупателем. Он не может знать, где и когда его покупатель заберет слитки из хранилища. А банк, выдавший слитки, может не знать, кто является их продавцом и когда совершена сделка. Законодательство не содержит норм, предусматривающих право организаций запрашивать у других лиц информацию об их деятельности или о договорах, заключенных с третьими лицами. Поэтому банк — продавец слитков не вправе требовать необходимую ему информацию, а лицо, забравшее слитки из хранилища, и банк, выдавший слитки на руки, не обязаны информировать его об этом. Создавшаяся ситуация повышает налоговые риски банков по неплатежам в бюджет и приводит к тому, что банки воздерживаются от проведения операций по переводу драгоценных металлов по обезличенным металлическим счетам. Это в свою очередь препятствует развитию организованной торговли физическим драгоценным металлом.

Нельзя не заметить также, что временной разрыв между оплатой стоимости слитков драгоценных металлов при их покупке и уплатой НДС, когда слитки забираются из хранилища банка, противоречит экономической природе данного налога. Определение суммы НДС к уплате при изъятии слитков драгметаллов из хранилища, исходя из их стоимости на момент изъятия, также не соответствует сущности НДС.

Таким образом, в целях обложения НДС необходимо на законодательном уровне ввести понятие «инвестиционные драгоценные металлы», установив при этом не только какие слитки из драгметаллов признаются инвестиционными, но и какие монеты из драгоценных металлов могут являться инвестиционными. В интересах государственного бюджета целесообразно распространить льготное налогообложение только на инвестиционные, а не

---

[5] *В Великобритании поставки между Банком Англии и его аналогами в других странах, а также между Банком Англии и членом Лондонского рынка драгоценных металлов облагаются НДС по нулевой ставке.*

[6] *Заметим, что при изъятии драгоценных монет из хранилища банка НДС не взимается.*

на все производимые драгоценные металлы. Кроме того, такой порядок налогообложения будет соответствовать международной практике.

Для улучшения системы обложения НДС операций с драгоценными металлами представляется целесообразным установить единый льготный порядок взимания налога при реализации драгметаллов госфондам драгоценных металлов и драгоценных камней всех уровней, организациям банковской системы, отказавшись от применения нулевой ставки НДС.

Объективные трудности, связанные с предъявлением НДС к уплате при изъятии населением слитков драгоценных металлов из хранилища банка, позволяют говорить о целесообразности отмены налога. Но это допустимо исключительно при установлении должного контроля со стороны государства за целевым использованием слитков драгоценных металлов (на инвестирование или промышленные цели). Предоставление данной льготной меры соответствует проводимой государством политике расширения сферы инвестирования.

### *Библиография*


1. Семкина Т. И. Золото: механизм взимания НДС в европейских странах // Финансы. — 2014. — № 8.
2. Медведева О. В. Косвенное налогообложение операций с драгоценными металлами в Сингапуре // Налоговая политика и практика. — 2014. — № 7.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157191/.
4. Положение Центробанка России от 1 ноября 1996 г. № 50 «О совершении кредитными организациями операций с драгоценными металлами на территории Российской Федерации и о порядке проведения банковских операций с драгоценными металлами» [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6759/.
5. Gold HMRC Reference: Notice 701/21 (January 2013) [Электронный ресурс] / HM Revenue & Customs. — Режим доступа: http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageLibrary_ShowContent&id=HMCE_CL_000104&propertyType=document#downloadopt.
6. GST: Guide on Exemption of Investment Precious Metals (IPM). Second edition. 1 Apr 2013 [Электронный ресурс] / Inland Revenue Authority of Singapore. — Режим доступа: http://www.iras.gov.sg/irasHome/uploadedfiles/e-Tax_Guide/etaxguides_GST_Exemption%20of%20IPM_2013-04-01.pdf.
7. Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax [Электронный ресурс] // Official Journal of the European Union. — Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:en:PDF.
8. Goods and Services Tax Act (CHAPTER 117A) [Электронный ресурс] / Singapore Attorney-General's Chambers. — Режим доступа: http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;ident=24434f83-74ec-469b-b689-45016df4db3b;page=0;query=DocId%3A7f610073-8fb3-4560-b725-cc01ea725387%20Depth%3A0%20ValidTime%3A01%2F04%2F2012%20TransactionTime%3A31%2F07%2F2005%20Status%3Ainforce;rec=0.
9. Value Added Tax Act 1994 (United Kingdom) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/23/contents.

УДК 336.22(075)

***Ключевые слова**:*
*налогообложение, некоммерческие организации, налоговая филантропия, государственная поддержка*

***О. П. Дорошина**, к. э. н.,*
*доцент кафедры «Налоги и налогообложение» Университета управления «ТИСБИ»*
*(**e-mail: okostinatisbi@yandex.ru**)*

# Мониторинг государственной поддержки СО НКО в режиме налоговой филантропии (опыт Республики Татарстан)

***Сегодня в России в рамках государственной поддержки некоммерческих организаций (НКО) внедряются налоговые преференции, этимология которых описывается феноменом налоговой филантропии государства в налогообложении СО НКО для целей активизации их деятельности. Содержание налоговой филантропии государства раскрывается как набор административных ресурсов, позволяющий на федеральном или региональном уровне обеспечить субъектам налогового регулирования (в данном случае СО НКО) режим наибольшего благоприятствования в области налоговой нагрузки.***

Влияние налоговых новаций в реформировании налоговой системы по данному направлению может выражаться в первую очередь в субсидировании (финансировании) отдельных направлений деятельности СО НКО, а вторая немаловажная часть такой поддержки — снижение налоговой нагрузки на НКО. Мониторинг и анализ эффективности государственной поддержки СО НКО в режиме налоговой филантропии в данном исследовании проводится на уровне отдельно взятого региона — Республики Татарстан.

В настоящее время можно говорить о том, что Татарстан — один из самых быстроразвивающихся регионов Российской Федерации, обладающий и природными ресурсами, и существенным интеллектуальным потенциалом, и квалифицированными кадрами. В то же время на территории исследуемого региона традиционно государственные органы поддерживают функционирование некоммерческих организаций (НКО) как основных институтов гражданского общества[1].

---

*Исследование выполнено в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Трансформация устойчивости социально ориентированных некоммерческих организаций в условиях формирования межсекторного социального партнерства в Российской Федерации», проект № 14-02-00119.*

[1] *Кулькова В. Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 30. — С. 37–46.*

В Татарстане сосредоточено самое большое число НКО Приволжского федерального округа. Республика находится на первом месте в округе по количеству религиозных организаций — 1,5 тыс., или 22 % от общего числа зарегистрированных, из них больше всего, по понятным причинам, мусульманских (1,1 тыс. — 75 % от общего числа религиозных организаций). Последние годы наблюдается устойчивая тенденция к увеличению доли религиозных организаций, несмотря на некоторое отставание по другим сегментам некоммерческого сектора, в т. ч. и за счет ликвидации недобросовестных НКО. Также Татарстан лидирует в ПФО и по количеству некоммерческих общественных организаций — 2,4 тыс. (13 % от общего числа общественных объединений округа)[2].

Официальная статистика подтверждает выявленные высокие значения зарегистрированных НКО по показателям распределения учтенных в Статистическом регистре хозяйствующих субъектов Республики Татарстан по организационно-правовым формам на начало 2014 г. (табл. 1).

*Таблица 1*

**Количество зарегистрированных в Республике Татарстан организаций на 01.01.2014**

| | Количество организаций | В % к количеству организаций на тот же период 2013 г. |
|---|---|---|
| Всего | 115 083 | 106,3 |
| в т. ч.: | | |
| юридические лица, являющиеся коммерческими организациями | 92 387 | 106,8 |
| юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями | 18 115 | 99,2 |
| из них: | | |
| потребительские кооперативы | 1555 | 102,5 |
| фонды | 600 | 95,8 |
| учреждения | 9094 | 98,0 |
| из них: | | |
| частные | 400 | 105,3 |
| бюджетные | 7289 | 96,0 |
| автономные | 856 | 101,1 |
| казенные | 527 | 123,1 |

*Источник: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Татарстан (http://www.tatstat.gks.ru).*

Таким образом, в текущем году доля НКО в отношении всего спектра организаций, зарегистрированных в республике, составляет не менее 15,74 %, из них основная часть приходится на бюджетные организации.

Следует отметить положительный накопленный опыт государственной филантропии в отношении развития некоммерческого сектора в республике. Среди уже осуществленных мер выделяется: создание Республиканского реестра социально ориентированных НКО; переработанная программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на 2014–2016 гг., где объем государственной поддержки составляет около 1 млрд руб.

На начало 2014 г. в Республиканском реестре социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей поддержки содержатся сведения о 417 НКО, которым в течение 2010–2013 гг. была оказана финансовая помощь на общую сумму 472,8 млн руб., из них в течение 2013 г. органами исполнительной власти — на сумму

[2] *Ресурсный центр НКО Приволжского федерального округа (http://www.nko-pfo.ru).*

157,2 млн руб., органами местного самоуправления — 8,5 млн руб.[3] Объем господдержки по сравнению с предшествующими тремя годами вырос почти в 1,5 раза.

Практика поддержки и режима государственного благоприятствования НКО в целом, безусловно, имеет немало плюсов, которые уже получили обобщение в отдельных исследованиях[4]. Однако в данной статье хотелось бы обратить большее внимание на другую сторону взаимоотношения НКО с государством: отношения к НКО как субъекту налогообложения при исполнении последними обязанностей налогоплательщиков.

Согласно законодательству некоммерческая организация оформляет в установленном порядке налоговую и бухгалтерскую отчетность[5]. Организация, основной целью деятельности которой не является получение прибыли, как и коммерческая, несет ответственность за налоговые правонарушения, в частности, за непредставление налоговых деклараций (ст. 119 НК РФ)[6]. Ведение только уставной деятельности не освобождает данного субъекта от обязанности подавать налоговую отчетность, если НКО признается налогоплательщиком. Дополнительной функцией налоговых органов в этом случае можно считать контроль над правильностью и полнотой использования средств целевого финансирования и целевых поступлений.

НКО вправе на добровольных началах выбрать наиболее подходящий налоговый режим (если отвечает требованиям права перехода на него). В случае отсутствия критериев специальных налоговых режимов для субъектов малого предпринимательства НКО остается на общем режиме и обязана уплачивать (подавать отчетность) по следующим налогам: налог на прибыль организаций, НДС, налог на имущество организаций, транспортный и земельный налоги.

В законодательстве, действующем до 2002 г., существовала прямая зависимость между возникновением объекта налогообложения у некоммерческих организаций и ведением ими предпринимательской деятельности[7]. Действующий порядок налогообложения не выделяет принцип функционирования некоммерческих организаций. Следовательно, несмотря на то что НКО не реализует товары, работы, услуги либо совершает эти операции эпизодически, в ее деятельности могут возникнуть такие налоги, как НДС и налог на прибыль. Более того, с 2014 г. даже неплательщики НДС обязаны вести реестр выставленных счетов-фактур по операциям с НДС.

Среди основных особенностей налогообложения НКО выделяются: право не облагать налогом на прибыль и НДС целевые поступления и некоторые другие виды доходов (при наличии льгот); необходимость раздельного учета при осуществлении основной и коммерческой деятельности; ограничения на включение административных расходов в число затрат, уменьшающих налогооблагаемую прибыль; право не удерживать налог на доходы физических лиц при осуществлении некоторых выплат, связанных с благотворительной деятельностью.

Однако некоммерческая организация, которая является источником получения дохода для физического лица — плательщика НДФЛ, признается налоговым агентом, со всеми вытекающими последствиями.

Некоммерческие организации уплачивают налог на имущество организаций в том же порядке и в те же сроки, что и коммерческие (п. 1 ст. 373 НК РФ). Специальных правил

---

[3] *Министерство экономики Республики Татарстан (http://www.mert.tatarstan.ru).*

[4] *См., напр.: Кулькова В. Ю. Реализация государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 2. — С.78. Блохин А. А., Стерник С. Г., Тулинова Н. В., Яременко И. А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 2. — С. 5–20.*

[5] *Федеральный закон от 12.01.96 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (http://www.pravo.gov.ru).*

[6] *Налоговый кодекс РФ (http://www.r16.nalog.ru).*

[7] *Гамольский П. Ю. Особенности налогообложения в социально ориентированных некоммерческих организациях — М.: Книга и Бизнес, 2011. — 352 с.*

для подачи налоговой декларации также не предусмотрено. При этом не имеет значения, ведет НКО коммерческую деятельность или нет.

Плательщики транспортного налога — лица, на которых по законодательству РФ зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения (ст. 357 НК РФ). Если в собственности некоммерческой организации имеются такие транспортные средства, у нее возникает обязанность представить в налоговые органы налоговые расчеты (без указания рода деятельности и целей использования).

Некоммерческие организации, обладающие землей на праве собственности или на праве постоянного (бессрочного) пользования, уплачивают земельный налог (ст. 388 НК РФ). Поэтому один раз в год они должны уплатить налог и авансовые платежи в соответствии с местным законодательством. Безусловно, налоговая нагрузка по федеральным налогам окажется ниже у НКО, применяющей упрощенную систему налогообложения (УСН).

Состав отчетности для НКО, применяющей общий режим налогообложения и УСН, представлен ниже (табл. 2).

*Таблица 2*

**Особенности налоговой отчетности НКО**

| Вид налога | Форма отчетности | Применяемая система налогообложения | |
|---|---|---|---|
| | | Общий налоговый режим | Упрощенная система налогообложения |
| Налог на прибыль организаций | Налоговая декларация по налогу на прибыль организаций | Отчетность по данному налогу представляется | – |
| НДС | Налоговая декларация по налогу на добавленную стоимость | Отчетность по данному налогу представляется | В случаях ввоза товаров на территорию РФ, а также при исполнении обязанностей налогового агента отчетность представляется в установленном порядке |
| НДФЛ | Справка о доходах физического лица | – | + |
| Налог на имущество организаций | Налоговая декларация по налогу на имущество организаций (налоговый расчет по авансовому платежу) | Отчетность по данному налогу представляется | – |
| Транспортный налог | Налоговый расчет по авансовым платежам по транспортному налогу | Отчетность представляется при наличии объекта налогообложения | + |
| Земельный налог | Налоговая декларация по земельному налогу | Отчетность представляется при наличии объекта налогообложения | + |
| По налогу, уплачиваемому в связи с применением УСН | Налоговая декларация по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения | – | Отчетность по данному налогу представляется |

*Источник: составлено автором.*

Если более конкретно говорить о налоговой филантропии по отношению к налогоплательщикам СО НКО, необходимо выделить те льготы, которые для них предусмотрены. Заметим, что современная история такого рода филантропии государства берет свое начало с 2011 г.[8]

Так, на настоящий момент установлены налоговые льготы для некоммерческих организаций, оказывающих услуги в социальной сфере (в редакции данной статьи — социально

[8] *См.: Федеральный закон от 18.07.2011 № 235-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности».*

ориентированные организации, СО НКО). В целях НДС для таких налогоплательщиков не облагаются налогом: услуги по уходу за больными, инвалидами и престарелыми; услуги по содержанию детей в дошкольных образовательных организациях и по проведению занятий с несовершеннолетними детьми; реализация продуктов питания, произведенных столовыми образовательных и медицинских организаций, в этих организациях; услуги в сфере культуры и искусства; безвозмездная передача имущественных прав в рамках благотворительной деятельности; безвозмездное оказание услуг по изготовлению или распространению социальной рекламы[9]. Однако не стоит забывать о том, что налоговой системой РФ предусмотрены определенные нюансы в использовании данной льготы, касающиеся и организационно-правовой формы НКО, и источников средств финансирования расходов. Очевидно, что такого рода сложности в использовании льгот СО НКО с точки зрения налоговых взаимоотношений являются причиной возникновения разногласий в отчетности СО НКО и результатов камеральных проверок ИФНС. Далее этому факту мы уделим отдельное внимание.

Законодательство предусматривает освобождение от налогообложения доходов физических лиц (НДФЛ) таких доходов, как: суммы компенсации добровольцам, безвозмездно выполняющим работы (оказывающим услуги) по гражданско-правовым договорам; расходов, которые связаны с исполнением таких договоров, а также расходов на наем жилого помещения, на проезд к месту осуществления благотворительной деятельности и обратно, на питание и т. п.[10]; оплата (полная или частичная) работодателями путевок в российские санаторно-курортные и оздоровительные учреждения; суммы, уплаченные религиозными, а также благотворительными и иными некоммерческими организациями, одной из целей деятельности которых является содействие охране здоровья граждан, за услуги по лечению лиц, не состоящих с этими организациями в трудовых отношениях, а также за лекарственные средства для этих лиц[11]; помощь, предоставляемая некоммерческими организациями детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и детям из семей с низким прожиточным минимумом[12].

Начиная с 1 января 2012 г. физические лица могут получить социальный вычет при перечислении из своего дохода пожертвований благотворительным организациям и иным социально ориентированным некоммерческим организациям, без существовавшего ранее условия, что средства перечисляются организациям, частично или полностью финансируемым из соответствующего бюджета[13].

При налогообложении прибыли СО НКО вправе не учитывать в качестве доходов гранты, предоставленные налогоплательщику на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление конкретных программ в области физкультуры и спорта, а затраты на изготовление или распространение социальной рекламы (в т. ч. и затраты на безвозмездно оказанные услуги по изготовлению или распространению социальной рекламы) можно перенести на расходы, сократив тем самым налогооблагаемую базу. Кроме того, законодатель предусматривает для НКО право создавать резервы предстоящих расходов[14], снижающие налоговую базу.

И последняя налоговая льгота: госпошлина при государственной регистрации общероссийских общественных организаций инвалидов и отделений, являющихся их структурными подразделениями, взимается в размере 1000 руб.[15]

---

[9] *п. 2, п. 3 ст. 149 НК РФ.*
[10] *п. 3.1 ст. 217 НК РФ.*
[11] *п. 10 ст. 217 НК РФ.*
[12] *подп. 1 п. 1 ст. 219 НК РФ.*
[13] *п. 1 ст. 219 НК РФ.*
[14] *ст. 267.3 НК РФ.*
[15] *подп. 2.1 п. 1 ст. 333.33 НК РФ.*

В то же время налогообложение некоммерческих организаций в условиях современной налоговой системы испытывает некоторые сложности. В первую очередь это можно связать с существованием частично дискриминационной правоприменительной практики, препятствующей развитию СО НКО.

В ряде случаев в налоговом законодательстве дискриминация может проявляться в существовании зависимости налогов и сборов от форм собственности организации, правовых норм, территории деятельности и т. д. Пример — освобождение от НДС ряда услуг муниципальных и государственных учреждений, тогда как остальные некоммерческие организации должны добавить к цене за оказание таких услуг НДС. Еще один элемент налоговой дискриминации НКО — невозможность региональным организациям, работающим с инвалидами, воспользоваться льготами по налогу на имущество — согласно ст. 381 НК РФ от обложения налогом на имущество освобождаются только общероссийские общественные организации инвалидов.

В отношении налогообложения прибыли дискриминационный характер носит порядок отнесения пожертвований к категории налогооблагаемой базы. Речь идет о том, что согласно п. 16 ст. 270 НК РФ организация-благотворитель вправе осуществлять благотворительность только из чистой прибыли. Таким образом, государство не мотивирует такую благотворительную активность коммерческих организаций. А для СО НКО необходимо предоставление в налоговый орган исчерпывающей документальной базы для доказательства целевого назначения и использования такого рода доходов при налогообложении прибыли.

Проиллюстрировать характер эффективности использования налоговых льгот на примере Республики Татарстан можно путем мониторинга налоговых поступлений в бюджет. Однако налоговые органы не разделяют в общих статистических данных поступления от НКО и иных налогоплательщиков республики[16].

Согласно данным налоговой службы, традиционно превалирующей долей доходов в налоговых поступлениях по Республике Татарстан является налог на добычу полезных ископаемых, но поскольку данный налог НКО не уплачивают по статусу своей уставной деятельности, мы обращаем внимание на налогообложение прибыли, тем более что в консолидированном (республиканском) бюджете РТ он играет более значимую роль (табл. 3).

*Таблица 3*

**Поступление налоговых платежей Республики Татарстан за 2011–2013 гг. в республиканский бюджет (в разрезе налогов), тыс. руб.**

| | Республиканский бюджет | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | Темп роста к 2012, % | Отклон. от 2012, +/− |
| Всего налоговых платежей | 98 257 805 | 118 137 432 | 121 421 600 | 102,8 | 3 284 168 |
| Налог на прибыль | 48 812 963 | 59 525 458 | 51 165 700 | 86,0 | −8 359 758 |
| НДФЛ | 23 386 970 | 27 258 836 | 30 136 600 | 110,6 | 2 877 764 |
| НДС | – | – | – | – | – |
| Акцизы, всего | 12 067 395 | 11 953 738 | 15 408 400 | 128,9 | 3 454 662 |
| Налог на имущество | 9 748 138 | 13 733 332 | 18 091 700 | 131,7 | 4 358 368 |
| НДПИ | – | – | – | – | – |
| Земельный налог | – | – | – | – | – |
| Транспортный налог | 2 268 354 | 2 789 949 | 3 368 800 | 120,7 | 578 851 |

[16] *Ответ на официальный запрос о предоставлении информации по некоммерческим организациям Управления ФНС России по Республике Татарстан № 2.20-0-39/011690 от 16.05.14.*

| | Республиканский бюджет | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | Темп роста к 2012, % | Отклон. от 2012, +/– |
| Налоги по спецрежимам, в т. ч.: | 1 894 869 | 2 760 883 | 3 133 600 | 113,5 | 372 717 |
| УСН | 1 894 869 | 2 760 883 | 3 133 600 | 113,5 | 372 717 |
| ЕНВД | – | 0 | – | – | – |
| Прочие | 79 116 | 115 236 | 116 800 | 101,4 | 1564 |

*Источник: Федеральная налоговая служба РФ (УФНС РФ по РТ) (http://www.r16.nalog.ru).*

Поступление налоговых доходов в консолидированный бюджет Республики Татарстан в 2013 г. составило 153,1 млрд руб., что на 3,8 % больше, чем в 2012 г., в т. ч: в республиканский бюджет — 121,4 млрд руб. (рост к 2012 г. на 2,8 %); в местные бюджеты — 31,7 млрд руб. (рост на 7,9 %). На 4,4 % уменьшились по отношению к 2012 г. платежи по НДС. Относительно местного бюджета ситуация такова, что основную его долю составляет НДФЛ, однако и земельный налог, и поступления от субъектов налогообложения, находящихся на специальных налоговых режимах, имеют устойчивый положительный тренд роста.

Поступление налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения (УСН) в консолидированный бюджет республики, составило в 2013 г. 4,3 млрд руб. (это на 13,6 % больше, чем в 2012 г.), что обусловлено повышением предпринимательской активности субъектов малого предпринимательства, а также переходом ряда плательщиков ЕНВД на уплату УСН. Вместе с тем на 7,2 % снизились поступления по ЕНВД. Это обусловлено уменьшением количества индивидуальных предпринимателей в связи с прекращением деятельности, а также законодательно предоставленной с 01.01.2013 возможностью для индивидуальных предпринимателей (без привлечения наемных работников) уменьшить сумму ЕНВД на всю сумму уплаченных за себя страховых взносов.

Для проведения оценки и анализа эффективности государственной поддержки СО НКО в режиме налоговой филантропии был отправлен официальный запрос в УФНС России по РТ о предоставлении информации по некоммерческим организациям Управления ФНС России по Республике Татарстан[17].

Представленные данные (табл. 4) свидетельствуют о достаточно стабильной динамике взыскивания налоговых платежей с НКО по результатам налоговых проверок. Более подробно результативность данного вида налогового контроля для субъектов налогообложения автором была проанализирована в предыдущих работах[18].

*Таблица 4*

**Сведения о результатах проведенных камеральных проверок по НКО**

| Наименование организации | Количество результативных камеральных проверок | | | | | Доначислено налогов, пеней и штрафов, тыс. руб. | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| МРИ № 3 | 243 | 128 | 54 | 42 | 9 | 2484,1 | 1466,2 | 63,6 | 38,6 | 13,0 |
| МРИ № 4 | 383 | 384 | 336 | 85 | 63 | 83,0 | 255,4 | 2317 | 42,0 | 30,4 |
| МРИ № 5 | 87 | 94 | 31 | 22 | 50 | 8,0 | 24,0 | 23,0 | 44,0 | 4,8 |
| МРИ № 6 | 565 | 282 | 369 | 199 | 19 | 1971,2 | 1768,5 | 901,6 | 1029,8 | 11,1 |
| МРИ № 8 | 120 | 90 | 23 | 46 | 109 | 39,4 | 46,8 | 10,9 | 38,8 | 46,4 |
| МРИ № 9 | 7 | 1 | 0 | 2 | 0 | 18,2 | 27,3 | 0 | 157,7 | 0 |
| МРИ № 10 | 17 | 14 | 21 | 7 | 1 | 15,3 | 11,6 | 7,6 | 6,4 | 5,0 |

[17] *Ответ на официальный запрос о предоставлении информации по некоммерческим организациям Управления ФНС России по Республике Татарстан № 2.20-0-39/011690 от 16.05.14.*

[18] *Дорошина О. П. Оценка налоговых правонарушений в результате применения упрощенной системы налогообложения // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 36 (177) — С. 64–68.*

| Наименование организации | Количество результативных камеральных проверок | | | | | Доначислено налогов, пеней и штрафов, тыс. руб. | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| МРИ № 11 | 488 | 313 | 401 | 300 | 57 | 5817,0 | 3879,5 | 1236,1 | 17 009 | 111,0 |
| МРИ № 12 | 230 | 114 | 66 | 89 | 1 | 225,6 | 448,3 | 86,4 | 230,5 | 2,6 |
| МРИ № 14 | 156 | 68 | 1198 | 87 | 50 | 274,8 | 38,5 | 1113,1 | 115,9 | 522,9 |
| МРИ № 16 | 2 | 11 | 1 | 29 | 2 | 0 | 10 | 2 | 29 | 2 |
| МРИ № 17 | 416 | 189 | 174 | 87 | 32 | 6288 | 1273 | 2588 | 6908 | 4630 |
| МРИ № 19 | 14 | 18 | 17 | 30 | 1 | 13,7 | 85,9 | 15,4 | 25,1 | 1,0 |
| ИФНС по Московскому району г. Казани | 67 | 203 | 77 | 67 | 6 | 742 | 3482 | 280 | 438 | 11 512 |
| ИФНС по г. Набережные Челны | 30 | 4 | 20 | 22 | 4 | 1853 | 2720 | 4460 | 11 626 | 927 |
| ВСЕГО по РТ: | 2825 | 1913 | 2788 | 1114 | 404 | 19 833,8 | 15 537,5 | 11 019,4 | 22 430,6 | 17 819,1 |

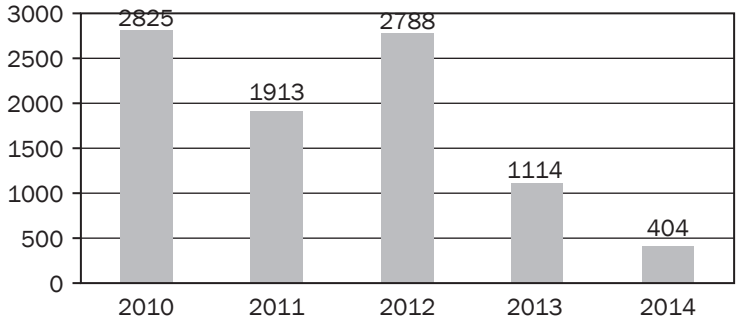
*Источник: Ответ на официальный запрос о предоставлении информации по некоммерческим организациям Управления ФНС России по Республике Татарстан № 2.20-0-39/011690 от 16.05.14.*

Количество проведенных камеральных налоговых проверок (КНП) косвенно свидетельствует о динамике действующих НКО, обнаруживая прямую зависимость между ростом количества КНП и количества самих налогоплательщиков (табл. 1). Поскольку охват КНП — 100 %, данные таблицы могут свидетельствовать об отклике налогоплательщиков — СО НКО на налоговые новации, вступившие в силу с 2011 г. Существенных изменений в количестве проведенных КНП не произошло (данные по 2014 г. — не в полном объеме). Суммы доначислений имеют тенденцию к снижению показателей к 2012 г. и резкому росту с 2013 г. Если предположить, что при формировании отчетности 2012 г. налогоплательщиками были учтены налоговые льготы, улучшающие положение СО НКО, тогда увеличение показателей результативности КНП в виде доначислений может свидетельствовать как о злоупотреблении льготами, так и о несоблюдении требований налогового учета. Различия в показателях различных инспекций в данном случае отражают социально-экономическое положение районов г. Казани и МРИ.

Для иллюстрации количественного мониторинга первичного налогового контроля (рис. 1) представим данные в виде гистограммы.

*Рисунок 1*

**Количество проведенных камеральных проверок по налогоплательщикам-НКО за 2010–2014 гг.**




*Источник: составлено автором по данным «Ответа на официальный запрос о предоставлении информации по некоммерческим организациям Управления ФНС России по Республике Татарстан» № 2.20-0-39/011690 от 16.05.14.*

Наметившаяся тенденция снижения количества КНП в 2013–2014 гг. может быть результатом перехода большинства НКО на специальные налоговые режимы, где, как

известно, меньший уровень бюрократической нагрузки. За 2014 г. представлены сведения о незавершенном налоговом периоде.

Как показывает опыт, действующие СО НКО по условиям функционирования вполне укладываются в рамки добровольного использования специальных налоговых режимов (например УСН), а следовательно, не испытывают необходимости в налоговых льготах по ряду налогов.

В качестве иллюстрации приведем статистические данные использования налоговых льгот НКО РТ (табл. 5).

*Таблица 5*

**Сумма льгот, предоставленных налогоплательщикам-НКО**

| Вид налога | Сумма предоставленных льгот, тыс. руб. | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 (оценка) | 2014 (оценка) |
| Налог на имущество организаций | 2272 | 2541,7 | 23,8 | 25,3 | 24 |
| Земельный налог | – | – | – | – | – |
| Транспортный налог | – | – | – | – | – |
| НДФЛ | – | – | – | – | – |

*Источник: Ответ на официальный запрос о предоставлении информации по некоммерческим организациям Управления ФНС России по Республике Татарстан № 2.20-0-39/011690 от 16.05.14.*

Еще один немаловажный этап оценки эффективности государственной поддержки НКО как с позиций самих налогоплательщиков, так и с позиций государства (налоговых органов) — мониторинг результативности налогового контроля на примере выездных налоговых проверок (табл. 6).

*Таблица 6*

**Общие сведения по результатам выездного налогового контроля налогоплательщиков-НКО за 2010–2014 гг.**

| Годы | Количество результативных ВНП | Доначислено налогов, пеней по результатам ВНП, тыс. руб. |
|---|---|---|
| 2010 | 7 | 11 883 |
| 2011 | 16 | 70 396 |
| 2012 | 6 | 3198 |
| 2013 | 9 | 48 943 |
| 2014 | 1 | 1233 |

*Источник: Ответ на официальный запрос о предоставлении информации по некоммерческим организациям Управления ФНС России по Республике Татарстан № 2.20-0-39/011690 от 16.05.14.*

Показатель доначислений за 2011 г. (предшествовавший периоду применения описанных в статье льгот) свидетельствует о необходимости и неизбежности таких налоговых новаций, которые облегчат положение СО НКО. Факт успешности реформирования налоговой системы в данном аспекте иллюстрирует отрицательный темп роста доначислений в 2012 г. (почти на 96 %) — по результатам налогового периода применения налоговых преференций. К сожалению, в 2013 г. доначисления увеличились почти в 15 раз. Такая неравномерность (а тенденции здесь сложно прогнозировать) характерна для нестабильной налоговой системы, в случае неадекватности рефлексии налогоплательщика на реформирование законодательства.

Как бы ни оценивались положительные последствия государственной филантропии в налогообложении, нельзя упустить и возникающие негативные факты. Создаваемые рамочные благоприятные налоговые условия СО НКО приводят к формированию групп квази-НКО, а также к сложностям в использовании налоговых льгот. По вполне понятным причинам большая часть СО НКО региона не может нанимать налоговых консультантов, способных разработать алгоритм поведения во взаимоотношениях с налоговой инспекцией для конкретной организации.

В качестве заключения по проведенному исследованию можно сформулировать следующие выводы.

1. Республика характеризуется активной государственной поддержкой развития СО НКО, что обусловливает высокий уровень количества зарегистрированных некоммерческих организаций.
2. На федеральном уровне реформирования налоговой системы в рамках поддержки НКО предусмотрены отдельные меры, улучшающие положение налогоплательщиков-НКО в сравнении с другими категориями.
3. Продолжают существование элементы налоговой дискриминации НКО, например в части невозможности использования льгот по налогу на имущество отдельных НКО, работающих с инвалидами, или в отношении налога на прибыль (особенности отнесения пожертвований к категории налогооблагаемой базы).
4. Необходимо реформирование налогообложения в части предоставления юридическим лицам вычетов по деятельности, связанной с направлением ресурсов на некоммерческие проекты СО НКО, в т. ч. сбора пожертвований для некоммерческих и благотворительных организаций или для обеспечения социально значимых мероприятий (по опыту фандрайзинга зарубежных стран). Условия вывода таких поступлений из налогооблагаемой базы — ключевые для принципиальной возможности осуществления данной деятельности.
5. Описанные в исследовании налоговые новации касаются использования общего налогового режима НКО. Но большинство «истинных» НКО используют УСН, относящуюся к специальному налоговому режиму. В этом случае лишь условно льготой региона можно считать снижение ставки УСН с 15 до 10 % (однако она предоставляется независимо от коммерческой ориентации налогоплательщика).

### *Библиография*


1. Блохин А. А., Стерник С. Г., Тулинова Н. В., Яременко И. А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 2.
2. Гамольский П. Ю. Особенности налогообложения в социально ориентированных некоммерческих организациях — М.: Книга и Бизнес, 2011.
3. Дорошина О. П. Оценка налоговых правонарушений в результате применения упрощенной системы налогообложения // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 36.
4. Кулькова В. Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 30.
5. Кулькова В. Ю., Рудакова О. В., Мироненко Н. В. Организационно-информационная поддержка деятельности СОНКО в Российской Федерации и Республике Татарстан // Вестник ОрелГИЭТ. — 2012. — № 2.
6. Кулькова В. Ю. Реализация государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 2.
7. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.r16.nalog.ru.
8. Федеральный закон от 12.01.96 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.
9. Федеральный закон от 18.07.2011 № 235-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части совершенствования налогообложения некоммерческих организаций и благотворительной деятельности» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.
10. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Татарстан [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.tatstat.gks.ru.
11. Ресурсный центр НКО Приволжского федерального округа [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nko-pfo.ru.
12. Министерство экономики Республики Татарстан [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.mert.tatarstan.ru.
13. Федеральная налоговая служба РФ (УФНС РФ по РТ) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.r16.nalog.ru.
14. Ответ на официальный запрос о предоставлении информации по некоммерческим организациям Управления ФНС России по Республике Татарстан № 2.20-0-39/011690 от 16.05.14.

УДК 336.144.2

***Ключевые слова**:*
*долгосрочное бюджетное прогнозирование,*
*экономико-математические модели,*
*долгосрочная устойчивость,*
*фискальный разрыв,*
*система национальных счетов,*
*бюджетный баланс,*
*государственный долг*

***Г. Я. Шахова**, д. э. н.,*
*гл. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института*
*(**e- mail: gshahova@nifi.ru**)*
***П. Л. Маненок**,*
*ст. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института*
*(**e-mail: pmanenok@nifi.ru**)*

# Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных ведомствах США

***В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 гг. обеспечение долгосрочной бюджетной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики указывается в числе основных задач. Вместе с тем в нем отмечается нерешенность задачи перехода к долгосрочному бюджетному планированию. В процессе такого планирования устанавливаются параметры бюджетной политики на длительную перспективу, обеспечивающие долгосрочную устойчивость бюджетной системы.***

К настоящему времени в мировой практике накоплен значительный опыт разработки долгосрочных бюджетных проектировок: моделирования прогнозируемой динамики бюджетных показателей, анализа рассчитанных траекторий на долгосрочную устойчивость, исследования чувствительности полученных результатов к изменениям макроэкономических экзогенных параметров, обеспечения согласованности среднесрочных и долгосрочных показателей и т.д. С этой точки зрения наибольший интерес представляет практика долгосрочного бюджетного планирования и прогнозирования США.

В США долгосрочные бюджетные прогнозы на федеральном уровне разрабатывают следующие государственные ведомства: **Административно-бюджетное управление при президенте США** (Office of Management and Budget), **Бюджетное управление конгресса** (Congressional Budget Office), **Главное счетное управление** (General Accounting Office), **Исследовательская служба конгресса** (Congressional Research Service) в штате библиотеки конгресса США.

Административно-бюджетное управление при президенте США (АБУ) и Бюджетное управление конгресса (БУК) — основные информационно-аналитические центры, предназначенные для разработки бюджетной политики и обоснования проектов федерального бюджета. Главная задача АБУ — составление федерального бюджета и прогнозирование его параметров. Поскольку текущие решения финансовых проблем, отражаемые в федеральном бюджете, часто имеют отдаленные последствия, проявляющиеся за пределами очередного фискального года и даже среднесрочного периода, АБУ разрабатывает долгосрочные бюджетные проектировки, охватывающие в настоящее время 75-летний период.

БУК независимо от АБУ оценивает состояние федерального бюджета и его перспектив, анализирует как президентские бюджетные программы и инициативы, так и законопроекты конгресса. В его деятельности большая роль отводится долгосрочным прогнозным оценкам будущего состояния параметров федерального бюджета, которые американские законодатели учитывают при рассмотрении проекта федерального бюджета.

Главное счетное управление (GAO) в целях информирования членов конгресса о долгосрочных результатах финансовой политики проводит (среди прочих) исследования динамики федерального дефицита и государственного долга на длительную перспективу при различных предположениях относительно специфики социально-экономического развития страны.

Исследовательская служба конгресса осуществляет аналитические разработки проблем, связанных с бюджетом, по поручениям членов и комитетов конгресса.

## ДОЛГОСРОЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-БЮДЖЕТНОМ УПРАВЛЕНИИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ США

Сейчас в бюджете правительства США детальные оценки поступлений и расходов даются для 10-летнего периода. В бюджете 2014 финансового года такие оценки приводятся для периода с 2014 по 2023 г. Вместе с тем АБУ разрабатывает бюджетные проектировки, выходящие за пределы 2023 г. и относящиеся к 75-летнему периоду прогнозирования, вплоть до 2088 г.

Долгосрочные прогнозы содержатся в бюджете в томе «Аналитические перспективы» в главе «Долгосрочная бюджетная перспектива» (Long Term Budget Outlook). В этой главе рассматривается финансовое положение правительства и его устойчивость, приводятся доходы и расходы федерального бюджета на 75-летний период при альтернативных предположениях о специфике роста показателей социально-экономического развития, а также оценки дефицитов по программам социального обеспечения и медицинской помощи неимущим и престарелым.

Кроме того, эта глава содержит информацию о величине фискального разрыва и об эффекте для бюджета увеличения расходов на реализацию программ по страхованию здоровья для пожилых людей (Medicare), инвалидов и неимущих (Medicaid). В подразделе, посвященном фискальному разрыву, дается его определение: «Современная оценка фискального разрыва характеризует размер корректировки, необходимой для сохранения фискальной устойчивости в долгосрочной перспективе. Он определяется как текущий размер увеличения налогов и/или сокращения непроцентных расходов в течение конечного периода времени, необходимый для поддержания долгосрочного отношения долга к ВВП на первоначальном уровне при условии немедленного осуществления этих мер»[1].

---

[1] *Fiscal year 2014. Analytical Perspectives. Budget of the U.S. Government. — P. 53 (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/spec.pdf).*

При долгосрочном моделировании проводится анализ чувствительности бюджетных проектировок к изменениям в ключевых экономических и демографических предположениях, результаты которого включаются в бюджет на очередной финансовый год в главу «Экономические предположения и взаимодействия с бюджетом» (Economic Assumptions and Interactions with the Budget).

В Административно-бюджетном управлении при планировании характеристик бюджета на долгосрочную перспективу, базирующихся на возможных изменениях в демографической и экономической областях, используется экономико-математическая модель федерального бюджета. Она основана на существовании взаимной зависимости между макроэкономическими и бюджетными показателями и показывает, как параметры бюджета реагируют на макроэкономические и демографические условия. Например, модель описывает, как расходы на здравоохранение зависят от роста численности населения и изменения его возрастного состава. В применяемой АБУ модели движение бюджетных параметров «год к году» определяют на основе темпа их изменения.

Главная проблема при использовании таких моделей — определение приемлемых научно обоснованных темпов долгосрочного роста для расчета различных видов доходов и расходов. Ее решение основано на анализе факторов, оказывающих наиболее сильное влияние на динамику проектируемого показателя. Долгосрочные темпы роста этих факторов обусловлены спецификой экономической политики правительства в прогнозируемом периоде и особенностями их динамики в базисном периоде.

При разработке долгосрочных бюджетных прогнозов используются три возможных темпа роста: инфляция, инфляция плюс темп роста населения и темп роста ВВП. Использование темпов инфляции не учитывает зависимость расходов на реализацию большинства правительственных программ от количества обслуживаемых людей, которое обычно растет с увеличением населения. Вместо этого в некоторых случаях предполагают, что расходы на эти программы будут расти в соответствии с темпом роста ВВП. Однако при таком предположении значительно преувеличиваются темпы роста расходов, необходимых для того, чтобы обеспечивались текущие уровни услуг и «другие обязательные» программы продолжали работать в соответствии с действующим законодательством и проводимой политикой. Как показала практика, рост расходов по этим программам более точно аппроксимирует темп роста, равный темпу инфляции плюс темп роста населения.

При долгосрочном планировании расходов на здравоохранение применяются различные варианты расчетов. Согласно одному из них[2] предполагается, что темп роста дополнительных расходов соответствует среднему темпу их исторического роста в прошлом периоде. В других случаях устанавливается, что расходы на здравоохранение растут таким же темпом, как численность населения или ВВП, приходящегося на душу населения. Экспертная оценка результатов расчетов диктует выбор между этими вариантами.

Долгосрочное прогнозирование дискреционных расходов (на оборону, расходов на выполнение основных административных функций правительства, таких как сбор налогов и поддержание правопорядка) иногда осуществляется исходя из предположения постоянства реальных размеров этих расходов на душу населения.

При проектировании в АБУ параметров федерального бюджета на период до 2088 г.[3] расчеты базируются на предполагаемых изменениях в экономической и демографической

---

[2] *В этом варианте расходы на здравоохранение представляются в виде суммы двух составляющих: текущего значения этих расходов и величины дополнительных расходов, которая изменяется в перспективном периоде.*

[3] *Fiscal Year 2014. Analytical Perspectives Budget of the U.S. Government. — P. 53 (http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/spec.pdf).*

сферах на 2013–2022 гг., использованных при составлении бюджета на 2014 г. Экономические предположения продлеваются за пределы этого периода. При этом инфляция, процентные ставки и безработица принимаются равными значениям конечного года 10-летнего бюджетного прогноза. При определении долгосрочных показателей роста населения и рабочей силы учитываются промежуточные значения доклада попечителей Фонда социального обеспечения за 2012 год. Темпы роста реального ВВП рассчитываются исходя из предположений относительно рабочей силы и темпов роста производительности. Производительность растет средним темпом, установленным в бюджете на 2014 г. (1,7 % в год). Прогнозируется, что рост реального ВВП будет меньше его исторического среднего значения — 3,2 % в год, т. к. замедление роста населения и увеличение численности населения старше 65 лет сокращают рост предложения рабочей силы. В этих прогнозах средний рост реального ВВП находится в пределах 2,3–2,4 % для периода времени, следующего за 2014–2023 гг.

Что касается долгосрочных показателей бюджета, то для периода до 2023 г. величина поступлений соответствует проектировкам бюджета 2014 г. После 2023 г. темпы роста общей суммы налоговых поступлений постепенно увеличиваются относительно роста ВВП вследствие повышения реальных доходов населения. Темпы роста дискреционных расходов следуют значениям бюджета 2014 г. в течение первых десяти лет, затем растут темпом, соответствующим темпу роста инфляции плюс темп роста населения. Долгосрочные затраты на социальное обеспечение определяются при помощи актуарных расчетов, использующих вышеописанные экономические и демографические предположения. Расходы по программе медицинского страхования пожилых людей и инвалидов прогнозируются, исходя из предполагаемого роста числа лиц, охваченных этой программой, дополнительных затрат на здравоохранение и предположений относительно инфляции. Планирование расходов на программу страхования здоровья для лиц с низким уровнем дохода базируется на экономических и демографических проектировках с учетом прогнозируемой динамики уровня бедности. Результаты долгосрочного проектирования бюджетных параметров, проведенных АБУ, представлены в табл. 1.

*Таблица 1*

**Долгосрочные бюджетные проектировки (доходы, расходы, профицит или дефицит, долг), % ВВП**

| | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2085 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Доходы | 19,0 | 18,0 | 20,6 | 15,1 | 19,4 | 20,1 | 20,5 | 21,2 | 21,9 | 22,7 | 23,4 | 23,8 |
| Расходы: | | | | | | | | | | | | |
| Дискреционные | 10,1 | 8,7 | 6,3 | 9,1 | 5,5 | 4,5 | 4,1 | 3,5 | 3,1 | 2,7 | 2,4 | 2,3 |
| Обязательные: | | | | | | | | | | | | |
| Социальное страхование | 4,3 | 4,3 | 4,1 | 4,9 | 5,3 | 6,2 | 6,4 | 6,2 | 6,2 | 6,1 | 6,2 | 6,3 |
| Государственная программа Medicare | 1,1 | 1,7 | 2,0 | 3,1 | 3,1 | 3,8 | 4,1 | 4,2 | 4,3 | 4,4 | 4,5 | 4,5 |
| Государственная программа Medicaid | 0,5 | 0,7 | 1,2 | 1,9 | 1,9 | 2,2 | 2,6 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| Другие | 3,7 | 3,2 | 2,4 | 3,7 | 3,2 | 3,0 | 2,7 | 2,6 | 2,4 | 2,3 | 2,1 | 2,1 |
| Итого обязательных расходов | 9,6 | 9,9 | 9,7 | 13,6 | 13,5 | 15,2 | 15,8 | 15,8 | 15,6 | 15,7 | 15,7 | 15,7 |
| Чистые проценты | 1,9 | 3,2 | 2,3 | 1,4 | 2,7 | 2,9 | 3,1 | 2,8 | 2,0 | 0,6 | −1,1 | −2,2 |
| Всего расходов | 21,7 | 21,9 | 18,2 | 24,1 | 21,6 | 22,7 | 22,9 | 22,1 | 20,7 | 19,1 | 17,0 | 15,8 |
| Профицит (+) или дефицит (–) | −2,7 | −3,9 | 2,4 | −9,0 | −2,2 | −2,6 | −2,5 | −0,9 | 1,2 | 3,6 | 6,4 | 8,0 |

| | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2085 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Первичный профицит (+) или дефицит (–) | –0,8 | –0,6 | 4,7 | –7,6 | 0,5 | 0,4 | 0,6 | 1,9 | 3,2 | 4,2 | 5,3 | 5,8 |
| Федеральный долг (+) или активы (–), размещенные среди населения на конец периода | 26,1 | 42,1 | 34,7 | 62,9 | 74,9 | 72,9 | 76,1 | 68,5 | 47,3 | 13,9 | –30,6 | –57,1 |

*Источник: Fiscal Year 2014. Analytical Perspectives. Budget of the U.S. Government. — P. 51.*

АБУ осуществляет долгосрочные расчеты не только для базового варианта, но и для альтернативных сценариев, использующих другие предположения относительно макроэкономических и демографических параметров. Изменение этих предположений ведет к существенно отличающимся результатам. В частности, был рассмотрен сценарий, в котором предусматривается дополнительное сокращение подоходных налогов и увеличение расходов таким образом, что налоговые поступления составляют постоянную долю ВВП, а дискреционные расходы увеличиваются в соответствии с ростом ВВП. В этом случае дефицит и долг растут быстрыми темпами вплоть до 2020 г. и 2030 г. соответственно, а затем их рост замедляется к 2040 г. Дефицит в конечном счете достигает 5,6 % ВВП, а долг продолжает постепенно увеличиваться на протяжении всего периода прогнозирования.

При этом альтернативном сценарии фискальный разрыв для 75-летнего прогнозного горизонта составляет 0,7 % ВВП (табл. 2). Дополнительный рост дефицита бюджета обусловлен сокращением налогов и увеличением дискреционных расходов.

*Таблица 2*

**75-летний фискальный разрыв (–)/профицит (+) для альтернативных бюджетных сценариев, % ВВП**

| | |
|---|---|
| 2014 г. Базовый вариант | 1,6 |
| 2014 г. Бюджетная политика плюс предполагаемые в будущем сокращение налогов и увеличение расходов | –0,7 |
| Здравоохранение | |
| Средний рост дополнительных затрат 0 % | 2,9 |
| Средний рост дополнительных затрат 1 % | 0,8 |
| Дискреционные расходы | |
| Рост в соответствии с инфляцией | 2,0 |
| Рост в соответствии с ВВП | 0,5 |
| Доходы | |
| Повышение прогрессивного подоходного налогообложения | 0,4 |
| Производительность | |
| Рост производительности на 0,25 % быстрее, чем в базовом варианте | 3,5 |
| Рост производительности на 0,25 % медленнее, чем в базовом варианте | –0,4 |
| Население | |
| Рождаемость | |
| 2,3 рождений на женщину | 2,4 |
| 1,7 рождений на женщину | 0,7 |
| Иммиграция | |
| 1,3 млн иммигрантов в год | 2,2 |
| 0,8 млн иммигрантов в год | 1,0 |
| Смертность | |
| Ожидаемая продолжительность жизни женщин 83,8 года, мужчин — 80,1 года | 2,0 |
| Ожидаемая продолжительность жизни женщин 89,8 года, мужчин — 87,3 года | 1,5 |

*Источник: Fiscal Year 2014. Analytical Perspectives. Budget of the U.S. Government. — P. 52.*

В бюджете США на 2014 г. фискальный разрыв вычисляется для конечного временного периода, что позволяет установить размер корректировки, требующейся для обеспечения непрерывной устойчивости. В случае если прогнозируемый размер будущего долга оказывается ниже текущего значения, говорят о наличии фискального профицита (а не фискального разрыва). Значения фискального разрыва, рассчитанного на 75-летний горизонт для базового варианта и для нескольких альтернативных (табл. 2), приводимые в разделе «Аналитические перспективы», интерпретируются как средний размер изменения дефицита, обеспечивающий в каждом году периода с 2014 по 2088 г. сохранение текущего уровня долга относительно ВВП.

В бюджете США на 2014 г. анализ чувствительности основных бюджетных параметров к изменениям макроэкономических показателей осуществлен для периода 2013–2023 гг. При этом рассматривалось несколько альтернативных ситуаций, при которых оценивалось влияние на бюджет изменения темпов роста реального ВВП, уровня безработицы, процентных ставок и цен (см. табл. 3). Были проведены расчеты:

— эффекта сокращения роста реального ВВП на 1 п. п. в течение одного года (2013 г.) с последующим возвращением ВВП к уровню бюджетных проектировок в течение следующих двух лет. В этом сценарии предполагается, что уровень безработицы к концу 2013 г. на 0,5 п. п. превышает прогнозный показатель, а затем возвращается к базовому уровню в течение следующих двух лет (первый блок данных);

— эффекта снижения роста реального ВВП на 1 п. п. в течение одного года без его последующего восстановления, сопровождаемого непрерывным увеличением естественного (и фактического) уровня безработицы на 0,5 п. п. относительно прогноза бюджета. В этом сценарии объемы ВВП и налогооблагаемых доходов непрерывно уменьшаются вследствие снижения экономического роста в первый год (второй блок);

— эффекта непрерывного сокращения темпа роста реального ВВП на 1 п. п. при неизменном уровне безработицы, что может иметь место вследствие резкого снижения темпов роста производительности (третий блок).

Чувствительность бюджетных параметров к изменениям инфляции и процентных ставок характеризуется в следующих четырех блоках данных:

— в четвертом блоке оценивается эффект повышения темпа инфляции и номинальных процентных ставок на 1 п. п. в течение только одного года. Предполагается, что в последующие годы уровень цен и номинальный ВВП будут на 1 п. п. выше, чем в прогнозе бюджета, но процентные ставки и темпы роста инфляции возвратятся к их прогнозным уровням. При этом бюджетные поступления увеличиваются в большей степени, чем расходы;

— в пятом блоке темп инфляции и уровень процентных ставок на 1 п. п. превышают прогнозируемые показатели в течение всего прогнозного периода. В результате уровень цен и номинальный ВВП возрастают темпом, опережающим прогнозные показатели. В данном случае влияние этих факторов на бюджетные поступления более значительное, чем на бюджетные расходы;

— в шестом блоке представлен эффект от увеличения только процентных ставок на 1 п. п., который приводит к увеличению бюджетных расходов из-за роста расходов на выплату процентов по государственному долгу;

— седьмой блок показывает эффект непрерывного увеличения на 1 п. п. индекса потребительских цен и дефлятора ВВП, что приводит к уменьшению бюджетных дефицитов, отчасти вследствие «эрозии» реальной стоимости соответствующих расходов.

Последний блок в таблице характеризует увеличение расходов на выплату процентов по государственному долгу в связи с изменениями бюджетного дефицита без изменения уровня процентных ставок и других макроэкономических показателей.

Бюджетные эффекты противоположных изменений в экономических предположениях приблизительно симметричны тем, которые приведены в табл. 3, т. е. их можно оценить аналогичными величинами, но с противоположным знаком.

*Таблица 3*

**Чувствительность бюджета к изменениям макроэкономических параметров (финансовые годы, $млрд)**

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | За весь период 2013–2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Реальный ВВП и занятость | | | | | | | | | | | | |
| Бюджет в результате снижения темпов роста реального ВВП на 1%: (1) Только для календарного 2013 г. с восстановлением реального ВВП в 2014–2015 гг.: Поступления | −16,2 | −24,5 | −11,2 | −1,1 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | −50,5 |
| Расходы | 4,0 | 9,4 | 4,7 | 0,8 | 1,2 | 2,0 | 2,4 | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 2,9 | 35,6 |
| Увеличение дефицита (+) | 20,2 | 33,9 | 15,9 | 1,9 | 0,8 | 1,6 | 2,0 | 2,3 | 2,4 | 2,5 | 2,6 | 86,1 |
| (2) Только для календарного 2013 г. без последующего восстановления: Поступления | −16,2 | −32,9 | −37,8 | −40,4 | −43,4 | −46,2 | −49,1 | −51,9 | −55,0 | −58,0 | −61,3 | −492,3 |
| Расходы | 4,0 | 11,4 | 13,0 | 15,3 | 19,3 | 24,5 | 29,5 | 33,7 | 37,8 | 42,1 | 46,6 | 277,2 |
| Увеличение дефицита (+) | 20,2 | 44,3 | 50,8 | 55,7 | 62,7 | 70,7 | 78,6 | 85,7 | 92,8 | 100,1 | 107,9 | 769,5 |
| (3) Непрерывное снижение в течение 2013–2023 гг., без изменений уровня безработицы: Поступления | −16,4 | −50,6 | −93,9 | −143,4 | −200,4 | −262,1 | −330,1 | −402,1 | −480,2 | −564,0 | −654,4 | −3197,6 |
| Расходы | −0,3 | −0,7 | −0,9 | 0,1 | 4,9 | 14,8 | 28,0 | 41,7 | 57,1 | 75,6 | 97,0 | 317,2 |
| Увеличение дефицита (+) | 16,1 | 49,9 | 93,0 | 143,6 | 205,2 | 276,9 | 358,2 | 443,8 | 537,3 | 639,6 | 751,4 | 3514,9 |
| Инфляция и процентные ставки | | | | | | | | | | | | |
| Бюджетные эффекты повышения на 1 п. п.: (4) Инфляции и процентных ставок в течение одного только 2013 г. Поступления | 21,3 | 41,5 | 41,6 | 41,1 | 44,5 | 47,8 | 50,9 | 53,9 | 57,1 | 60,3 | 63,4 | 523,4 |
| Расходы | 22,1 | 39,5 | 32,0 | 32,7 | 32,0 | 31,9 | 30,5 | 30,4 | 29,0 | 29,8 | 29,5 | 339,4 |
| Уменьшение дефицита (–) | 0,8 | −2,0 | −9,7 | −8,4 | −12,5 | −15,9 | −20,5 | −23,4 | −28,0 | −30,5 | −33,9 | −184,0 |
| (5) Инфляции и процентных ставок непрерывно в течение 2013–2023 гг. Поступления | 21,3 | 63,7 | 111,0 | 165,2 | 229,6 | 296,7 | 369,2 | 448,3 | 540,3 | 638,6 | 741,0 | 3624,8 |
| Расходы | 19,8 | 68,0 | 111,8 | 155,3 | 196,2 | 236,2 | 278,4 | 321,4 | 363,8 | 411,8 | 454,4 | 2617,1 |
| Увеличение дефицита (–) | −1,5 | 4,3 | 0,8 | −9,9 | −33,4 | −60,5 | −90,8 | −126,8 | −176,5 | −226,8 | −286,6 | −1007,6 |
| (6) Только процентных ставок непрерывно в течение 2013–2023 гг. Поступления | 5,0 | 13,8 | 19,2 | 24,9 | 32,5 | 36,6 | 39,3 | 42,7 | 50,1 | 57,2 | 60,6 | 381,8 |
| Расходы | 11,0 | 41,5 | 64,5 | 83,3 | 101,3 | 119,1 | 135,2 | 151,0 | 164,0 | 177,3 | 188,9 | 1237,2 |
| Увеличение дефицита (+) | 5,9 | 27,7 | 45,3 | 58,5 | 68,8 | 82,6 | 95,9 | 108,3 | 114,0 | 120,2 | 128,3 | 855,4 |
| (7) Только инфляции непрерывно в течение 2013–2023 гг. Поступления | 16,2 | 49,7 | 91,3 | 139,7 | 196,2 | 259,0 | 328,5 | 403,8 | 488,0 | 578,8 | 677,4 | 3228,5 |
| Расходы | 8,8 | 26,8 | 48,0 | 73,3 | 97,2 | 120,9 | 149,0 | 178,8 | 211,2 | 249,7 | 285,3 | 1449,0 |
| Уменьшение дефицита (–) | −7,4 | −22,9 | −43,4 | −66,4 | −99,0 | −138,1 | −179,5 | −224,9 | −276,9 | −329,1 | −392,0 | −1779,5 |
| Расходы на выплату процентов по федеральным заимствованиям (8) Влияние на расходы увеличения в 2013 г. заимствования на $100 млрд | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,9 | 2,0 | 3,2 | 4,0 | 4,4 | 4,6 | 4,8 | 5,0 | 29,5 |

*Источник: Fiscal year 2014. Analytical Perspectives. Budget of the U.S. Government. — P. 17.*

## ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПРОГНОЗЫ БЮДЖЕТНОГО УПРАВЛЕНИЯ КОНГРЕССА США

БУК уделяет повышенное внимание составлению прогнозных оценок, занимающих все большее место в работе законодателей обеих палат. С 1980 г. как обязательные элементы бюджетной резолюции стали рассматриваться основные параметры федерального бюджета на три финансовых года, с 1990 г. — на пять, а с 2000 г. — на десять лет. Примерно с середины 1990-х годов БУК стало составлять и активно использовать в бюджетном процессе долгосрочные прогнозы параметров федерального бюджета.

БУК подготавливает в течение года ряд бюджетных документов. Среди них главное место принадлежит аналитическому докладу «Экономическая и бюджетная перспектива», публикуемому в январе. Обновленный вариант этого доклада выпускается в июле-августе. Он аналогичен проекту федерального бюджета, составляемому исполнительной властью, и используется бюджетными комитетами конгресса при подготовке бюджетной резолюции. Этот доклад — основной бюджетный документ конгресса, который разрабатывается наряду с бюджетным прогнозом исполнительной власти, представляемым конгрессу и общественности в конце января — начале февраля. С середины 1990-х годов БУК публикует методологию и обоснование приводимых прогнозных оценок.

Много внимания в докладах БУК уделяется тому, как должна изменяться правительственная политика, чтобы избежать дальнейшего увеличения государственного долга по отношению к ВВП. Решение проблемы получают исходя из оценки фискального разрыва. Его величина в процентах от ВВП показывает, какое увеличение доходов и/или сокращение непроцентных расходов в рассматриваемом периоде должно привести к сокращению первоначального уровня отношения долга к ВВП. Вместе с тем анализируется и ситуация с целевым сокращением отношения долга к ВВП, например приведения его величины в 2038 г. к уровню 2008 г. При этом оценивается размер сокращения непроцентных расходов или увеличения доходов, необходимый для закрытия фискального разрыва в 2038 г., осуществление которого начинается в различные годы прогнозируемого периода (2015, 2020, 2025)[4].

Для получения долгосрочных оценок показателей бюджета применяется интегрированная модель населения, экономики и федерального бюджета (CBOLT)[5]. Она представляет собой сложный математический инструмент, позволяющий анализировать результаты потенциальных изменений в федеральных законодательно утвержденных программах и оценивать национальные долгосрочные фискальные вызовы.

В этой модели на основе информации, получаемой путем репрезентативной выборки населения, прогнозируются демографические и экономические изменения. Для каждого индивидуума в выборке моделируются показатели: рождения, смерти, иммиграции и эмиграции, заключения браков и разводов, способности к воспроизведению потомства, участия в составе рабочей силы, отработанных часов, зарплаты, налогов на заработную плату, потребности в пособиях по социальному обеспечению и уровней таких пособий. Такая микроимитационная модель помещается в комплексную актуарную структуру, для того чтобы получить итоговые величины для экономических и демографических переменных.

В макроэкономическом блоке модели определяется величина валового выпуска, исходя из производительности, отработанных часов и запаса производительного капитала. Общая факторная производительность рассчитывается как изменение валового выпуска, которое не обусловлено затратами капитала и труда. Рост общей факторной производительности устанавливается экзогенно как средняя величина за долгосрочный исторический период.

---

[4] *См. The 2013 Long-Term Budget Outlook. September 2013 (http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/44521-LTBO-1Column_0.pdf).*

[5] *CBO's Long-Term Model: An Overview June 2009 / The Congress of the United States / Congressional Budget Office (http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/103xx/doc10328/06-26-cbolt.pdf); Шахова Г. Я., Маненок П. Л. Анализ опыта долгосрочного бюджетного прогнозирования в Соединенных Штатах // Бюджет. — 2013. — № 12.*

Затраты труда зависят от роста численности населения трудоспособного возраста и уровня безработицы. Запас капитала вычисляется в зависимости от инвестиций и норм амортизации. Инвестиции выступают функцией сбережения домашних хозяйств и сбережений или задолженности правительственного сектора (профицита или дефицита).

В долгосрочной модели БУК рассчитываются все категории федеральных расходов и доходов. Для первых десяти лет расходы в модели соответствуют опубликованным прогнозам БУК. Для дальнейшего периода расходы (за исключением обязательных, которые моделируются непосредственно) оцениваются в определенной пропорции от прогнозируемого размера ВВП. Модель отличается определенной гибкостью при расчете желаемого уровня или темпа роста расходов, допускающей постоянство расходов в реальных или номинальных долларах. Эффективные ставки основных типов налогов — на доходы физических лиц, корпоративную прибыль и другие — предварительно рассчитываются Отделом анализа доходов БУК. Исходя из величины всех непроцентных расходов и налоговых доходов, в модели определяются процентные расходы федерального правительства и результирующие показатели дефицита и долга.

## АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ ПЕРСПЕКТИВ В ГЛАВНОМ СЧЕТНОМ УПРАВЛЕНИИ США

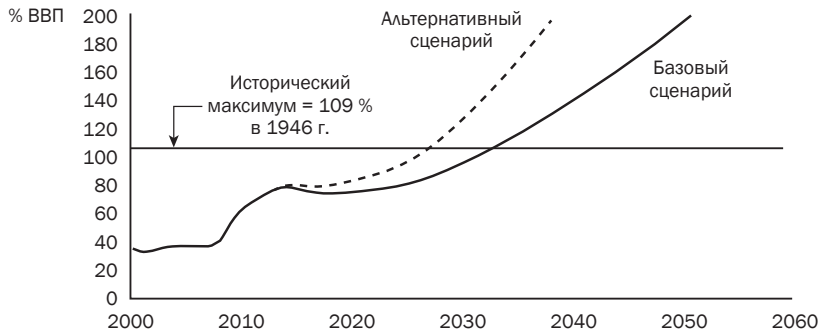
GAO публикует долгосрочные бюджетные доклады с 1992 г. В них содержатся результаты долгосрочного фискального моделирования того, что может случиться с бюджетным дефицитом и уровнем долга при различных предположениях относительно проводимой финансовой политики.

Главное счетное управление обновляет свои финансовые прогнозы три раза в год: в январе — вслед за выпуском Бюджетным управлением конгресса «Бюджетной и экономической перспективы», весной — после опубликования отчетов попечителей Фонда социального обеспечения и Фонда медицинской помощи пожилым людям, в сентябре — вслед за выпуском Бюджетным управлением конгресса «Уточненной бюджетной и экономической перспективы».

Доклады GAO, посвященные анализу перспектив экономического развития, содержат следующие фискальные индикаторы: государственный долг в процентах к ВВП, профициты и дефициты федерального бюджета и фискальный разрыв. Каждый индикатор оценивается в рамках двух вариантов моделирования: расширенного базового и альтернативного. Расширенный базовый сценарий использует оценки из сентябрьского доклада БУК для первых десяти лет и затем принимает доходы и расходы (за исключением обязательных социальных программ) как постоянные доли ВВП. Альтернативный сценарий базируется на исторических трендах и приоритетах текущей политики. Изменение долга (в процентах к ВВП) в долгосрочной перспективе отражает рис. 1.

*Рисунок 1*

**Государственный долг в двух сценариях**




*Источник: The Federal Government's Long-Term Fiscal Outlook. Spring 2013. — P. 1. (http://www.gao.gov/assets/660/653719.pdf).*

Федеральный фискальный разрыв может представляться как в текущих ценах, так и в процентах относительно ВВП. Эти прогнозы сопровождаются оценкой изменений трех переменных (общих доходов, подоходных налогов с физических лиц и непроцентных расходов), необходимых, чтобы закрыть разрыв[6], или только для двух переменных (общих доходов и непроцентных расходов (табл. 4).

*Таблица 4*

**Федеральный фискальный разрыв**

| Сценарии | Фискальный разрыв 2013–2087 гг., % ВВП | Среднее процентное изменение, необходимое, чтобы закрыть разрыв | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Если корректировка предпринимается сегодня | | Если корректировка откладывается до 2023 г. | |
| | | Исключительно за счет увеличения доходов, % | Исключительно путем уменьшения непроцентных расходов, % | Только за счет увеличения доходов, % | Уменьшение непроцентных расходов, % |
| Базовый расширенный вариант | 3,9 | 20,4 | 17,4 | 24,3 | 20,4 |
| Альтернатива | 8,0 | 44,4 | 31,5 | 53,2 | 36,3 |

*Источник: The Federal Government's Long-Term Fiscal Outlook Spring 2013. — P. 7 (http://www.gao.gov/assets/660/653719.pdf).*

Обеспечение бюджетной устойчивости — задача всех уровней власти в США. Органы власти штатов и местные органы обладают значительной бюджетной автономией в управлении как бюджетными доходами, так и расходами. Они обеспечивают своих жителей широким спектром услуг (образование и библиотечное обслуживание, охрана общественного порядка и противопожарная безопасность, строительство и содержание дорог и другой инфраструктуры, социальная поддержка нуждающихся).

Понимание возможных изменений в финансовом положении субнационального государственного сектора важно при принятии решений на федеральном уровне, поскольку региональные и местные бюджеты, как и федеральный, могут подвергаться серьезному финансовому стрессу. Чтобы обеспечить конгресс и общественность объективным представлением перспектив национальных финансов, GAO разработало фискальную модель сектора правительств штатов и местных органов[7]. Эта уникальная модель позволяет GAO:

1) моделировать состояние финансов субнационального сектора на несколько десятилетий вперед;

2) проводить анализ причин возможных финансовых проблем этого сектора;

3) оценивать чувствительность долгосрочного моделирования к альтернативным предположениям;

4) выявлять эффекты влияния субнациональных финансов на федеральный бюджет.

Модель штатов и местных органов управления дает долгосрочный прогноз поступлений и расходов субнационального сектора, основываясь на структуре и динамике временных рядов. Ключевые категории поступлений правительств штатов и местных органов включают несколько типов налогов (например, на личные доходы, продажи, имущество, корпорации), доходы от активов и межбюджетные трансферты федерального правительства. Категории расходов включают оплату труда, страхование здоровья, выплату пенсий работникам учреждений штатов и муниципалитетов (например, учителям и полицейским), социальные пособия, амортизацию основных фондов штатов и местных органов, выплаты процентов по долгу штатов и местных органов и другие расходы.

---

[6] *The Nation's Long-Term Fiscal Outlook September 2008 Update / United States GAO. — P. 10.*

[7] *State and Local Governments. Growing Fiscal Challenges Will Emerge During the Next 10 Years / Report to Congressional Committees, January 2008 (http://www.gao.gov/assets/280/271405.pdf).*

Возможные финансовые результаты сектора правительств штатов и местных органов управления прогнозируются с помощью двух фискальных балансовых показателей — чистого кредитования или заимствования и т. н. операционного баланса. Чистое кредитование или заимствование — измеритель баланса общего объема бюджетных поступлений и расходов субнационального сектора за соответствующие периоды. Исторически совокупные расходы обычно превышают совокупные поступления. В этих случаях субнациональный сектор покрывает часть затрат на свои капитальные проекты за счет заимствований. Таким образом, чистое кредитование или заимствование измеряет потребность сектора в заемных средствах или в уменьшении активов для покрытия своих расходов.

Операционный баланс (за вычетом средств для капитальных затрат) является измерителем способности сектора покрывать свои текущие расходы за счет текущих поступлений, т. е. это баланс затрат и доходов, относящийся к видам деятельности, имеющим место в данном году. Перед большинством штатов стоит трудная задача обеспечить сбалансированность операционных бюджетов. Долгосрочные проекты обычно финансируются отдельно от операционных бюджетов за счет комбинации текущих поступлений, федеральных трансфертов и выпуска долговых обязательств. Поскольку некоторые текущие поступления могут быть использованы для финансирования инвестиций, показатель операционного баланса определяет размер текущих поступлений, который не направляется на финансирование текущих расходов, т. к. он был затрачен на инвестиционные проекты по развитию инфраструктуры.

GAO производит моделирование «базового случая», в котором предполагается, что налоговая и бюджетная политика федерального правительства, правительств штатов и местных органов власти остается неизменной. Первичным источником информации для модели является Система счетов национального дохода и продукта (NIPA)[8], разрабатываемая Бюро экономического анализа в Министерстве торговли США.

Модель штатов и местных органов власти исследует агрегированные финансовые результаты для этого сектора, а не состояние отдельных штатов и муниципальных образований. Период времени для моделирования распространяется до 2050 г., как в федеральной фискальной модели GAO. Обе модели построены таким образом, что они могут быть объединены для того, чтобы провести анализ государственного сектора США в целом.

Модель обеспечивает проектировки для каждого вида бюджетных поступлений правительств штатов и местных органов. В NIPA поступления делятся на пять основных категорий: налоговые поступления, взносы на государственное социальное страхование, поступления доходов от активов, трансфертные поступления и прибыль государственных предприятий. Моделирование налоговых поступлений для базового случая означает, что определяется размер доходов, которые были бы получены, если ставки налогов и их структура не изменятся. Следовательно, величина поступлений от некоторых налогов растет с темпом роста их налогооблагаемых баз. Однако для других категорий налогов считается более целесообразным прогнозировать непосредственно суммы налоговых поступлений вместо размеров их налогооблагаемых баз. Прогнозирование налоговых поступлений в модели штатов и местных органов основывается на ряде экономических предположений, многие из которых взяты из докладов БУК (например, «CBO. The Budget and Economic Outlook: an Update»). При этом значения ВВП соответствуют долгосрочным имитационным расчетам федерального бюджета, осуществляемым GAO.

Вместе с тем в некоторых штатах прогрессивная структура налогов приводит к тому, что налоговые поступления растут быстрее, чем доходы. Моделирование поступлений штатов от подоходного налога отражает эту прогрессивность в том, что прогнозируется

[8] *Так в США называется Система национальных счетов.*

непосредственно сумма налоговых поступлений, а не предполагается, что она увеличивается с тем же темпом, что и налогооблагаемая база. В таком случае моделирование будущих поступлений штатов от налогов на доходы физических лиц осуществляется с помощью показателя эластичности поступлений к налогооблагаемому доходу.

Расходы в NIPA делятся на пять неравнозначных по объему категорий: расходы на потребление, трансфертные платежи населению, выплаты процентов по долгу правительств штатов и местных органов власти, субсидии, покупки капитальных активов и покупки непроизведенных активов (главным образом земли). Расходы на потребление — наиболее крупная категория, включает такие статьи, как оплата труда служащих правительственных ведомств штатов и местных органов власти, пенсионные выплаты служащим, затраты на здравоохранение служащих и пенсионеров, другие льготы служащим (например, страхование). Модель прогнозирует значения расходов в разрезе этих статей и категорий. При этом для базового случая предполагается, что занятость увеличивается согласно прогнозам численности населения, приводимым в отчете попечителей Фонда социального страхования, а зарплата одного работника увеличивается в соответствии с ростом оплаты труда в частном секторе.

Расчеты по модели показали, что при отсутствии изменений в проводимой политике правительства штатов и местные правительства окажутся в ситуации увеличивающегося разрыва между поступлениями и расходами. Как и для федерального сектора, главным драйвером фискальных вызовов, стоящих перед субнациональным сектором, служит рост расходов, связанных со здоровьем. Особенно быстро будут расти два типа расходов: расходы на медицинскую помощь неимущим и затраты на страхование здоровья служащих учреждений штатов и местных организаций и пенсионеров. Напротив, другие типы расходов штатов и местных правительств — такие как зарплаты и жалованье работникам, трансфертные выплаты, не связанные со здоровьем (например, помощь семьям), и капитальные вложения, как предполагается в модели, будут расти медленнее, чем ВВП. Более того, в сценарии, соответствующем проведению текущей политики базового моделирования, большинство видов бюджетных доходов возрастает приблизительно тем же темпом, что и ВВП. Поэтому прогнозируемый рост расходов на здравоохранение можно считать главной причиной фискальных трудностей субнационального сектора.

Рассмотренная модель GAO использовалась также для исследования изменения показателей бюджетного баланса при предположениях, отличных от базового случая. В частности, анализировались сценарии: 1) с другим темпом роста доходов; 2) с другим темпом роста расходов; 3) с другим темпом роста затрат на здравоохранение. Некоторые из этих альтернативных сценариев были построены для того, чтобы выявить, как должны измениться эти три фактора по сравнению с предположениями базового случая, чтобы бюджетные балансы этого сектора оставались в пределах их исторических значений.

Современные проектировки показывают, что увеличивающиеся федеральные дефициты приведут с течением времени к росту федеральной долговой нагрузки. Было выявлено, что трудности федерального бюджета обусловлены ожидаемым ростом расходов на медицинские программы. Исследования субнационального уровня показали, что в прогнозном периоде этот сектор окажет дополнительное негативное влияние на федеральный бюджет.

В бюджетном процессе США нашли применение современные методы долгосрочного бюджетного прогнозирования. Использование экономико-математического моделирования позволяет получать численные значения прогнозных параметров бюджета и проводить при необходимости их корректировку. Показатель фискального разрыва применяется для определения целевой траектории первичных балансов бюджета, обеспечивающей долгосрочную устойчивость государственных финансов. Анализ чувствительности прогнозных бюджетных параметров к изменениям макроэкономических параметров

определяет критические границы, в которых выполняется межвременное бюджетное ограничение или реализуется приемлемое значение фискального разрыва, а также выявляет экзогенные переменные, которые в наибольшей степени могут повлиять на долгосрочную устойчивость бюджетной системы. Все это обуславливает полезность изучения опыта США для совершенствования российской практики долгосрочного бюджетного прогнозирования.

### *Библиография*


1. Бирюков А. Г. О некоторых вопросах реализации долгосрочной бюджетной политики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1 (19).
2. Урумов Т. Р. Практика управления государственным долгом в условиях глобализации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 4 (18).
3. Шахова Г. Я. Современные тенденции в методологии бюджетного прогнозирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 4 (18).
4. Шахова Г. Я., Маненок П. Л. Анализ опыта долгосрочного бюджетного прогнозирования в Соединенных Штатах // Бюджет. — 2013. — № 12.
5. Fiscal Year 2014. Analytical Perspectives [Электронный ресурс] / Budget of the U.S. Government. Office of Management and Budget. — Режим доступа: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/spec.pdf.
6. CBO's Long-Term Model: An Overview. June 2009 [Электронный ресурс] / The Congress of the United States. Congressional Budget Office. — Режим доступа: http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/103xx/doc10328/06-26-cbolt.pdf.
7. The Long-Term Budget Outlook [Электронный ресурс] / Congressional Budget Office. — June 2009. — Режим доступа: http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/102xx/doc10297/06-25-ltbo.pdf.
8. The 2013 Long-Term Budget Outlook [Электронный ресурс] / Congressional Budget Office. — September 2013. — Режим доступа: http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/44521-LTBO-1Column_0.pdf.
9. Overview of the Congressional Budget Office Long-term (CBOLT) Policy Simulation Model [Электронный ресурс] / Technical Paper Series. Congressional Budget Office. — Washington, DC. — January 2004. — Режим доступа: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.184.9871&rep=rep1&type=pdf.
10. The Nation's Long-Term Fiscal Outlook [Электронный ресурс] / United States GAO. — September 2008. — Режим доступа: http://www.gao.gov/new.items/d0994r.pdf.
11. The Federal Government's Long-Term Fiscal Outlook [Электронный ресурс] / United States GAO. — Spring 2013. — Режим доступа: http://www.gao.gov/assets/660/653719.pdf
12. State and Local Governments. Growing Fiscal Challenges Will Emerge During the Next 10 Years [Электронный ресурс] / United States GAO. — January 2008. — Режим доступа: http://www.gao.gov/assets/280/271405.pdf.
13. State and Local Government's Fiscal Outlook [Электронный ресурс] / United States GAO. — April 2012. — Режим доступа: http://www.gao.gov/assets/590/589908.pdf.

УДК 336.14:353

***Ключевые слова**:*
*бюджетная политика, межбюджетные отношения, государственные и муниципальные программы, эффективность использования бюджетных средств*

***С. Л. Донская**, к. э. н.,*
*действительный государственный советник Нижегородской области 1 класса*
*(**e-mail: Donskaya.sl@mail.ru**)*

# Ограничения и возможности бюджетной политики: взгляд из региона

***На данном этапе в России создана нормативно-правовая база для взаимодействия государственных и муниципальных органов в ходе реализации программ. Полномочия между различными уровнями власти в целом разграничены, бюджетное устройство упорядочено, закреплены правовые основы территориального планирования, определены организационно-правовые условия для развития местного самоуправления.***

В этих условиях наибольшую актуальность приобретает задача повышения эффективности бюджетных ресурсов. Необходимо создать в бюджетной сфере систему стимулов и противовесов, которая мотивировала бы государственные и муниципальные органы власти на эффективное управление бюджетными средствами на всех уровнях.

Несмотря на лозунги о внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, о программно-целевом методе планирования, о повышении эффективности бюджетных расходов, в реальности в процессе формирования и исполнения бюджета пока мало что изменилось. По-прежнему большая часть расходов планируется путем индексации расходов прошлых лет, практически отсутствует нормирование расходов. Стимул у всех распорядителей средств один — получить больший объем финансирования и полностью его освоить.

Сложившаяся ранее структура бюджета менялась только технически в связи с изменениями в классификации. Ощутимые сдвиги начались с реализацией Указа Президента РФ от 7.05.2012 по повышению уровня заработной платы[1]. Регионы в общей массе нарастили субфедеральный долг, увеличив заработную плату работникам бюджетной сферы (табл. 1). При этом средства, переведенные из рыночной среды в бюджетную, не дали экономического эффекта. Не созданы механизмы, обеспечивающие рост производительности труда (качества бюджетных услуг), адекватный росту оплаты труда. Социальная составляющая этого шага быстро нивелируется инфляцией.

---

[1] *Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» / Официальный сайт Президента России (http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610840).*

*Таблица 1*

**Консолидированный бюджет Нижегородской области, тыс. руб.**

| | 2011 г. | | | 2012 г. | | | 2013 г. | | | на 01.07.2014 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Показатели | План | Исполнено | % | План | Исполнено | % | План | Исполнено | % | План | Исполнено | % |
| Доходы консолидированного бюджета | 124 720 642 | 124 995 237 | 100,2 | 127 353 073 | 130 196 673 | 102,2 | 139 874 213 | 139 318 225 | 99,6 | 151 042 354 | 65 619 263 | 43,4 |
| Расходы консолидированного бюджета | 141 686 816 | 132 119 285 | 93,2 | 148 795 235 | 142 939 649 | 96,1 | 158 374 439 | 150 031 890 | 94,7 | 171 545 129 | 74 909 469 | 43,7 |
| Дефицит (–) Профицит (+) | –16 966 175 | –7 124 048 | 42,0 | –20 984 247 | –12 742 976 | 60,7 | –18 814 738 | –10 713 665 | 56,9 | –20 223 231 | –9 290 206 | 45,9 |
| в т. ч. расходы на заработную плату работников бюджетной сферы (из справочной таблицы ф. 0503387) | 23 599 178 | 23 481 207 | 99,5 | 27 680 909 | 27 560 593 | 99,6 | 34 863 893 | 34 467 674 | 98,9 | 40 296 355 | 19 024 969 | 47,2 |
| Темп роста по заработной плате (по сравнению с предыдущим годом), % | | | | 117,3 | 117,4 | | 125,9 | 125,1 | | 115,6 | | |
| Государственный и муниципальный долг (в т. ч. гарантии) | | 41 909 429 | | | 51 148 843 | | | 63 351 816 | | | 61 472 939 | |
| Темп роста по государственному и муниципальному долгу (по сравнению с предыдущим годом), % | | | | | 122,0 | | | 123,9 | | | 97,0 | |

*Источник: Отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Нижегородской области.*

На фоне замедления темпов роста экономики на федеральном уровне выносится предложение для «латания дыр» региональных бюджетов ввести налог с продаж. Во-первых, увеличение налоговой нагрузки во время экономического спада только усугубит его, а во-вторых, учитывая низкий уровень собираемости данного налога в прошлом, это не решит проблемы регионов в покрытии дефицита бюджетов.

Система межбюджетных отношений отражает отсутствие четких стратегических приоритетов развития. Регионы получают до 80 видов субсидий и субвенций (табл. 2). Средства фактически распыляются по отраслям и территориям, не решая глобально проблем ни в одной сфере. При этом идеи о чисто техническом объединении то субсидий, то субвенций ничего, кроме путаницы, не приносят — от перемены мест слагаемых сумма не меняется.

*Таблица 2*

**Межбюджетные трансферты, поступившие в бюджет Нижегородской области в 2013 г.**

| Наименование | Количество | Сумма, млн руб. |
|---|---|---|
| Субсидии из федерального бюджета | 50 | 6007,13 |
| Субвенции из федерального бюджета | 23 | 5607,86 |
| Дотации | 3 | 4771,08 |
| Иные межбюджетные трансферты | 17 | 1917,06 |
| Всего поступлений из федерального бюджета | 93 | 18 303,13 |

*Источник: Отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Нижегородской области.*

Законодательство в сфере закупок[2] создавалось в целях экономии бюджетных средств путем исключения коррупционной составляющей. Фактически затраты бюджетной сферы на содержание контрактных служб, уполномоченных органов на проведение процедур закупок и контроля и т. д., в разы превысили возможный процент коррупционной составляющей.

Внедрение посредника — Федерального казначейства (ФК) — между Центральным банком и финансовыми органами по обслуживанию счетов бюджетной системы серьезно замедлило оборачиваемость бюджетных средств. Для примера, в 2013 г. через бюджетную систему Нижегородской области (без учета доходов, поступающих в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды) перераспределено 15,6 % валового регионального продукта. Неэффективная технология прохождения бюджетных платежей через счета Федерального казначейства на 2–3 дня замедляет возврат средств в реальный сектор экономики.

> Можно привести следующий пример операционной неэффективности в работе органов Федерального казначейства. 1 августа налогоплательщик перечисляет налог на счет администратора, открытый в территориальном органе Федерального казначейства. 2 августа ФК осуществляет «расщепление» налога по уровням бюджета и к вечеру зачисляет поступления в соответствующие бюджеты. Таким образом, только на третий день поступившие в бюджет доходы можно направить на расходы. На двое суток средства заморожены на счетах ФК.
>
> Другой пример: время движения межбюджетных трансфертов по уровням бюджетной системы неоправданно завышено в два раза только из-за того, что по инструкции Федерального казначейства в первый день межбюджетные трансферты проходят через единый счет доходов и только на второй день зачисляются в соответствующий бюджет. Кроме того, необходимо иметь в виду, что это не просто операционная неэффективность, а замедление оборачиваемости средств значительной части валового национального продукта.

Одна из основных бюджетных реформ, реализующаяся на данном этапе, — переход к программному методу формирования бюджета. Юридическая конструкция исходит из

---

[2] *См. Федеральные законы «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ и «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5.04.2013 № 44-ФЗ.*

самостоятельной разработки и реализации программ как на региональном, так и на местном уровне — каждый регион выставляет приоритеты, разрабатывает и реализует программы в пределах своих полномочий. Благая федеральная идея о выстраивании бюджетных ассигнований под реализацию конкретных целей и задач в форме государственных и муниципальных программ (далее — программы) реализуется в регионах по-разному. Только в отдельных регионах переход к программному бюджету подразумевает задачу перехода к проектно-программному принципу управления всеми органами власти. Там установлены конкретные показатели, которых необходимо достичь по окончании и на каждом промежуточном этапе программы, кроме того, закреплена персональная ответственность министров за их выполнение. В большинстве субъектов Федерации реформа сводится к переименованию региональных целевых программ в государственные программы, к техническому изменению бюджетной классификации, к формальному переносу текущих расходов на содержание учреждений и органов власти в рамки программ. По-прежнему в общей массе ставится задача (и она же служит критерием оценки) — вовремя освоить выделенные средства, а не достичь конкретных результатов, предусмотренных программой. То есть пока что государственная программа — это не механизм достижения конкретно измеримой цели в образовании, здравоохранении и пр., а форма освоения бюджетных ассигнований.

На наш взгляд, прогрессивная идея дискредитируется отсутствием четкой методологии ее реализации: регионам предлагается идти самостоятельно путем проб и ошибок. Все методические рекомендации сводятся к техническим действиям: как сформировать классификацию для программного бюджета. Поэтому каждый регион и реализует реформу в зависимости от полученных знаний и собственного понимания задач.

На наш взгляд, исходя из единого федерального законодательства, единых стандартов и полномочий по всем отраслям, было бы целесообразно сформировать модельный ряд показателей цель — задачи — мероприятия — индикаторы[3], который мог быть взят за основу всеми регионами.

Любая реформа должна иметь четкий механизм и стимулы реализации, иначе она остается только декларацией. Для эффективного внедрения государственных реформ необходимо создать реальные стимулы к самореформированию, к неформальной реализации бюджетирования, ориентированного на результат. Должно измениться не только планирование бюджета, но и весь бюджетный процесс: и процедура финансирования, и форма отчетности об исполнении бюджета. Сейчас форма бюджетной отчетности, установленная приказами Минфина РФ в соответствии с главой 25 Бюджетного кодекса, — это колонки плановых и фактически освоенных бюджетных ассигнований, что никак не стимулирует региональные правительства к выполнению показателей программ, а только характеризует уровень освоения выделенных средств. Необходимо, чтобы формы публичной отчетности отражали в первую очередь результаты реализации государственных и муниципальных программ. Тогда по установленной процедуре итоги исполнения бюджета в виде показателей конкретных программ сначала будут рассмотрены на уровне муниципальной и государственной власти, далее будут переданы на рассмотрение депутатскому корпусу и, наконец, через форму обязательных общественных слушаний станут достоянием общественности. Показатели программ должны формироваться с учетом мнения населения, быть публичными.

---

[3] *См., напр.: Гришина Е. Е., Феоктистова О. А. Система «цели — задачи — показатели» основных инструментов БОР // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 4.*

Таким образом, бюджетный процесс протекает в следующих условиях:

— инициаторы федеральных бюджетных реформ не дают четкого механизма их реализации, поэтому, учитывая отсутствие прямых стимулов у регионов, реформирование проходит формально, не обеспечивая желаемых результатов;

— ряд нововведений в законодательстве не обеспечен макроэкономическим анализом возможных последствий их реализации;

— отсутствие четких приоритетов отраслевой бюджетной политики не позволяет мобилизовывать ограниченные бюджетные ресурсы для системного решения конкретных задач. При этом не все имеющиеся ресурсы используются эффективно и не все резервы востребованны.

Так, в экономике есть околобюджетные ресурсы (средства, производные от бюджета, но уже бюджетными не являющиеся), которые путем внесения изменений в законодательство можно направить на повышение ликвидности бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, при этом обеспечив серьезную экономию на обслуживании государственного и муниципального долга и снизив нагрузку на субфедеральные бюджеты.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОКРАЩЕНИЯ РАСХОДОВ СУБЪЕКТОВ РФ НА ОБСЛУЖИВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА ЗА СЧЕТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВРЕМЕННО СВОБОДНЫХ ОКОЛОБЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ

В целях значительной экономии бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) на обслуживании государственного (муниципального) долга необходимо увеличить ликвидность счетов бюджетов субъектов, увеличить объем остатков на счетах 40601 (40701). Это позволит привлекать с рынка коммерческие кредиты и займы на покрытие дефицита и кассовые разрывы бюджета лишь с конца декабря по начало января, а в течение года пользоваться бесплатными ресурсами в виде временно свободных остатков средств на балансовых счетах 40601 (40701).

Для этого нужно предоставить финансовым органам субъектов Российской Федерации в течение года следующие дополнительные возможности.

**1. Возможность открытия лицевых счетов в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, которым предоставляются субсидии из соответствующих бюджетов в соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса РФ.**

При зачислении субсидий на лицевые счета, открытые в финансовых органах субъектов РФ (муниципальных образованиях), не только повысится ликвидность, но и будет обеспечен контроль их целевого использования.

**2. Возможность открытия в финансовом органе субъекта РФ лицевого счета территориальному Фонду обязательного медицинского страхования.**

Основные доводы в пользу этого предложения:

— в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании Российской Федерации» (далее — Закон) территориальные фонды создаются субъектами РФ для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территориях РФ;

— согласно п. 3 ст. 34 Закона имущество территориального фонда, приобретенное за счет средств обязательного медицинского страхования, является государственной собственностью субъекта РФ и используется территориальным фондом на правах оперативного управления;

— отчетность об исполнении бюджета территориального фонда представляется в финансовый орган субъекта РФ для включения в состав консолидированного отчета об исполнении бюджета субъекта РФ.

Поэтому представляется логичным и целесообразным открытие лицевого счета территориальному Фонду обязательного медицинского страхования в финансовом органе субъекта РФ. Поступления после распределения органами Федерального казначейства между уровнями бюджетов в бюджет территориальному Фонду обязательного медицинского страхования предлагаем учитывать на счете 40601 как иным получателям с отличительным признаком «4» в четырнадцатом разряде номера счета.

Остатки средств на счетах территориальных фондов обязательного медицинского страхования — это собственность субъектов РФ, которая фактически находится на счетах Федерального казначейства и поддерживает ликвидность его счетов.

**3. Возможность открытия лицевых счетов региональным операторам в финансовом органе субъекта РФ для учета взносов на капитальный ремонт, уплаченных собственниками помещений в многоквартирном доме и образующих фонд капитального ремонта в соответствии со ст. 170, 175, 176 Жилищного кодекса Российской Федерации.**

В настоящее время указанные взносы должны находиться на специальном счете, который открывается только в российских кредитных организациях, величина собственных средств (капитала) которых составляет не менее 20 млрд руб., и владельцем его может быть: товарищество собственников жилья, жилищный кооператив, осуществляющие управление многоквартирным домом, и региональный оператор.

Перевод указанных средств со специальных счетов, открытых в кредитных организациях, на лицевые счета, открытые в финансовых органах субъектов РФ, позволит значительно увеличить остатки средств на счетах 406 и гарантировать целевое расходование средств с этих счетов.

**4. Возможность открытия операторам электронных площадок лицевых счетов в финансовом органе субъекта РФ для учета денежных средств, внесенных участниками закупок в качестве обеспечения заявок на участие в электронных аукционах** в соответствии с Федеральным законом от 5.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

**5. Возможность открытия лицевых счетов в финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) государственным (муниципальным) унитарным предприятиям.**

**6. Возможность осуществления вместо банковского сопровождения контрактов, предусмотренного ст. 35 Федерального закона от 5.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», казначейского сопровождения контрактов**, при котором лицевые счета всех подрядчиков и субподрядчиков открывались бы в финансовом органе субъекта РФ (муниципальном образовании).

Данная мера обеспечит полный финансовый контроль над документацией и повысит ликвидность бюджетов.

Кроме того, представляется целесообразным:

— предусмотреть возможность осуществления финансовыми органами субъектов Российской Федерации кассового обслуживания региональных и муниципальных бюджетов. Это позволит не только исключить кассовые разрывы в исполнении местных бюджетов, но и за счет управления остатками средств консолидированного бюджета муниципального района (городского округа) уменьшить расходы на обслуживание государственного (муниципального) долга субъекта РФ;

— предоставить право финансовым органам субъектов Российской Федерации при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации учитывать операции с межбюджетными трансфертами, предоставляемыми из федерального бюджета в форме

субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, на лицевых счетах, открытых получателям средств бюджетов субъектов Российской Федерации в финансовых органах субъектов (такой порядок действовал в 2009 г.).

В настоящее время указанные межбюджетные трансферты в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на 2014 г. учитываются на лицевых счетах в территориальных органах Федерального казначейства. При этом часть расходов региональных и местных бюджетов осуществляется через лицевые счета, открытые в финансовых органах субъектов РФ (муниципальных образований), а другая часть расходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета осуществляется через лицевые счета, открытые в территориальных органах Федерального казначейства.

Это не только лишает возможности финансовые органы субъектов РФ использовать временно свободные остатки средств субвенций и субсидий, но и не дает оперативно контролировать и осуществлять санкционирование расходов областного бюджета за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Увеличение остатков на счетах бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований за счет реализации вышеизложенных предложений и их временное заимствование через существующие в законодательстве процедуры не только решит проблему кассовых разрывов консолидированных бюджетов субъектов РФ, но и повысит эффективность управления ресурсами регионов.

Безусловно, для реализации всех этих предложений потребуется внесение изменений в действующее законодательство, но их эффективность очевидна и актуальна для всех субъектов РФ и муниципальных образований.

### *Библиография*


1. Бюджетный кодекс РФ.
2. Жилищный кодекс РФ.
3. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610840.
4. Федеральный закон о федеральном бюджете на 2014 г.
5. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 5.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
7. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
8. Отчеты об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Нижегородской области на 01.01.2012, 01.01.2013, 01.01.2014, 01.07.2014 / Официальный сайт Министерства финансов Нижегородской области. — Режим доступа: www.mf.nnov.ru.
9. Гришина Е. Е., Феоктистова О. А. Система «цели — задачи — показатели» основных инструментов БОР // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2010. — № 4.

УДК 368.01

***Ключевые слова:***
*конкуренция на страховом рынке,*
*канальная конкуренция,*
*межрыночная конкуренция,*
*межвидовая конкуренция,*
*тарифная конкуренция,*
*программная конкуренция,*
*потребительская конкуренция*

***А. А. Цыганов****, д. э. н.,*
*проф., зав. кафедрой «Страховое дело»*
*Финансового университета при Правительстве РФ*
*(**e-mail: usdss@mail.ru**)*
***Д. В. Брызгалов****, к. э. н.,*
*вед. науч. сотр. Института финансово-экономических исследований*
*Финансового университета при Правительстве РФ*
*(**e-mail: dbryz@inbox.ru**)*

# Новые формы конкуренции на страховом рынке России

***Традиционное понимание конкуренции на страховом рынке как процесса соперничества страховых компаний за страхователей не позволяет в полной мере описать все многообразие конкурентной борьбы за клиентов. Данное обстоятельство может искажать восприятие страхового бизнеса собственниками и акционерами страховых компаний и, что не менее важно, регулятором страхового рынка. Недоучет факторов конкурентной борьбы способен привести страховую компанию к банкротству. Поэтому представляется важным более подробно и обстоятельно рассмотреть вопросы конкуренции на страховом рынке, учитывая дополнительные к описанным в классической экономической литературе факторы.***

Несоответствие классической схемы «несколько страховщиков конкурируют за потенциального страхователя» состоянию дел на современном страховом рынке обусловлено следующими факторами.

- В настоящее время описаны новые формы конкуренции страховщиков за страхователей не только друг с другом, но и с другими финансовыми институтами (банками, инвестиционными компаниями, негосударственными пенсионными фондами), а также с нефинансовыми организациями, например медицинскими клиниками.
- Существуют ситуации конкуренции за клиента между различными подразделениями одного страховщика, то есть между различными каналами продаж услуг в пределах одной страховой компании.
- Возможно развитие состязания за клиента между различными страховыми компаниями, предлагающими для удовлетворения одной и той же потребности клиента различные страховые услуги, относящиеся к разным видам страхования.
- Сохранение разделения конкуренции на страховом рынке на ценовую и неценовую, свойственную как традиционной конкуренции, так и нестандартным ситуациям конкуренции.

Признание и понимание этих фактов требует нового подхода к изучению конкуренции на страховом рынке, в т. ч. выделения и описания новых видов конкуренции в страховании, свойственных современному этапу рыночного развития.

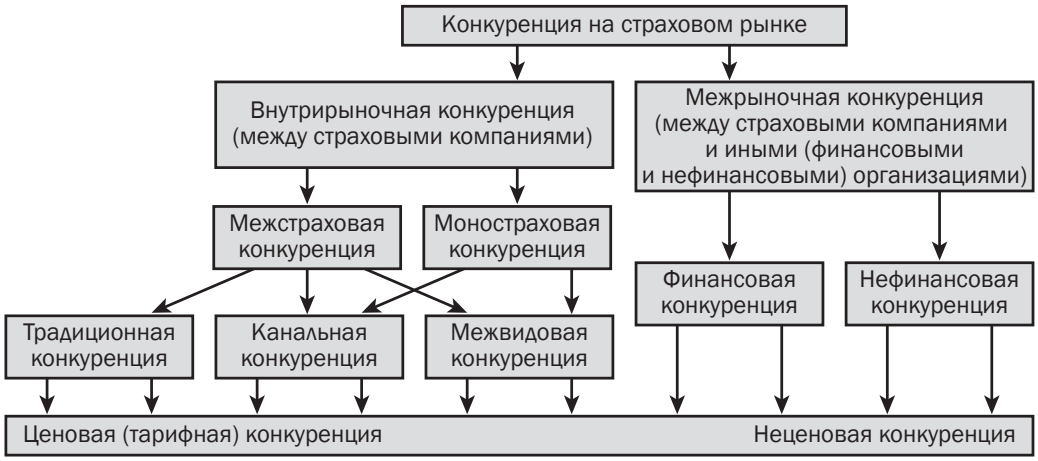
## НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ И КЛАССИФИКАЦИИ КОНКУРЕНЦИИ НА СТРАХОВОМ РЫНКЕ

Для выделения новых форм конкуренции на страховом рынке (рис. 1) необходимо подробно изучить субъекты конкуренции, т. е. организации, между которыми осуществляется конкуренция за потенциального страхователя, обладающего определенными интересами.

Конкуренция на страховом рынке может быть классифицирована на две большие группы. Это внутрирыночная конкуренция, когда состязание за клиента происходит между страховыми компаниями (или подразделениями одной компании), и межрыночная конкуренция, когда состязание осуществляется между страховыми компаниями и другими финансовыми институтами.

*Рисунок 1*

**Сводная классификация конкуренции на страховом рынке**




*Источник: составлено авторами.*

Если сохранить признак классификации по субъекту конкуренции, то внутрирыночная конкуренция может быть сегментирована на межстраховую и моностраховую (в пределах одной компании, допускающей элементы конкурентной борьбы между своими подразделениями). Межрыночная конкуренция по субъекту конкуренции делится на финансовую (между страховыми и финансовыми компаниями) и нефинансовую (между страховыми и нефинансовыми компаниями).

Межстраховая конкуренция, т. е. соперничество между страховыми компаниями за клиента, может быть классической, канальной и межвидовой. Моностраховая конкуренция возможна только в случае канальной и межвидовой конкуренции.

Каждый из видов (подвидов) конкуренции на страховом рынке традиционно классифицируется на ценовую (тарифную) и неценовую.

Учитывая классическое понимание конкуренции, конкуренцию на страховом рынке можно определить как состязание между страховыми компаниями, или между страховыми и другими (финансовыми, нефинансовыми) компаниями, или между подразделениями одной страховой компании через предоставление клиентам лучших ценовых и/или неценовых условий.

## ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ФОРМ КОНКУРЕНЦИИ НА СТРАХОВОМ РЫНКЕ

Причины появления классической конкуренции были сформулированы А. Смитом (применительно к любому, а не только страховому рынку). Основоположник западной экономической школы понимал конкуренцию как силу, которая посредством спроса и предложения приводит рынок в точку равновесия, которая есть «совокупность выгод и невыгод различных применений труда и капитала»[1]. Таким образом, если существует страховой рынок, то на нем обязательно присутствует классическая конкуренция.

При этом классическая и неоклассическая экономические школы при изучении вопросов конкуренции исходили из рациональной парадигмы поведения потребителя, в том числе и страховых услуг. Основными характеристиками рационального поведения потребителя страховых услуг выступают:

- сложившиеся и стабильные предпочтения в выборе страхования;
- доступ ко всей информации и возможность ее полного использования;
- одинаковые решения в различные моменты времени;
- принятие решений с учетом экономической целесообразности, т. е. наиболее выгодных условий для конкретного экономического субъекта.

Современные исследования указывают, что на финансовых рынках поведение потребителя, не имеющего специальной финансовой подготовки, не отвечает в полной мере критериям рациональной парадигмы по четырем существенным моментам.

1. Потребители имеют необходимость в совершении какой-либо финансовой операции, например «накопить или увеличить денежные средства», но у них отсутствуют предпочтения какой-либо финансовой услуги, например банковского депозита или полиса инвестиционного страхования жизни.

2. Во многом отсутствие предпочтений у потребителя связано с отсутствием доступа к адекватной информации по финансовым услугам.

3. Решения о выборе финансовой услуги в различные периоды развития экономики различны (в период кризиса — депозиты в валюте в надежных банках, в период роста — иные инструменты).

4. Выбор финансовой услуги часто осуществляется под влиянием рекомендаций (знакомых, прочих «советчиков», инвестиционных консультантов, которые часто бывают заинтересованы в определенном решении, и т. д.), а не на основе собственного анализа информации о финансовых услугах.

Поведение экономических субъектов на финансовых рынках имеет признаки иррациональности, что связано с отсутствием устойчивых предпочтений, недостаточностью информации и информационной асимметрией, сильным влиянием на принятие решений рекомендаций и «стадного чувства» (вплоть до случаев панического бегства из вполне устойчивых банков, какой-либо валюты и т. п.).

Именно иррациональное поведение потребителя финансовых, в т. ч. страховых, услуг, высокие транзакционные издержки потребителя по сбору и анализу информации закладывают институциональные основы для появления иных видов конкуренции на рынке страховых услуг, прежде всего межрыночной, канальной и межвидовой.

## КЛАССИЧЕСКАЯ КОНКУРЕНЦИЯ

Классическая конкуренция на страховом рынке может быть определена как соперничество двух и более страховых компаний за страхователя при сходных условиях

[1] *Смит А. Исследование о природе и причинах богатства. — М., 2003.*

предложения по виду страхования и каналу продаж. Она является частью внутрирыночной конкуренции. Обычно классическая конкуренция подразделяется на ценовую (тарифную) и неценовую конкуренцию. По нашему мнению, неценовая конкуренция может быть представлена в виде программной и потребительской конкуренции.

Тарифная конкуренция осуществляется за счет состязания между страховыми компаниями по цене, т. е. при рациональной парадигме поведения страхователь при сходстве прочих факторов должен выбрать предложение с более низкой стоимостью. Здесь необходимо отметить, что часто без специальных знаний страхователю трудно провести сравнение предлагаемых программ страхования или такое сравнение осуществляется за счет поверхностных факторов, таких как название вида страхования, риски (без конкретной расшифровки) и прочие.

Программная конкуренция на страховом рынке, как часть неценовой конкуренции, включает борьбу за потребителя с использованием факторов конкуренции, связанных с условиями страхования (при сходных или различных тарифах):

- наполненность страховых программ рисками, перечень страховых случаев и исключений из них;
- срок договора страхования;
- процедура урегулирования страховых случаев;
- опционные дополнительные (сервисные) программы по различным видам страхования;
- бонусы и скидки.

Также отдельно в качестве подвида классической неценовой конкуренции выделяется потребительская конкуренция, связанная с обслуживанием страхователей. В качестве факторов потребительской неценовой конкуренции выделяются:

- наличие телефонного центра обслуживания прикрепленных лиц;
- наличие сайта и интернет-коммуникаций, в т. ч. личного кабинета;
- альтернативы в выборе отдельных компонентов программ страхования;
- обслуживание в процессе действия договора (наличие административного куратора и прочее);
- сервисные составляющие процесса обслуживания.

Тарифная и неценовая конкуренции в наибольшей степени выражены в секторе классической конкуренции. По другим видам конкуренции в страховании (канальной, межвидовой и межрыночной) тарифная и неценовая конкуренции имеют специфические особенности.

## КАНАЛЬНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ

Канальная конкуренция на страховом рынке предусматривает соперничество между страховыми компаниями за клиентов с учетом особенностей в пределах конкретного канала продаж или соперничество между страховыми компаниями или продающими подразделениями одной компании за клиентов между различными каналами продаж.

Канальная конкуренция характерна для межстраховой и моностраховой конкуренции. Межстраховая канальная конкуренция проявляется в виде состязания между страховыми компаниями с учетом особенностей одного или разных каналов продаж.

Моностраховая канальная конкуренция происходит в рамках одной страховой компании в виде состязания между продажами через собственные каналы продаж страховщика и продажами через посредников или между продажами через различных посредников (конкуренция между различными каналами продаж одного страховщика).

Выделение канальной конкуренции обусловлено следующими факторами:

- Различными тарифами и условиями страхования, которые могут предлагаться страховщиками при покупке страховых услуг через разные каналы продаж. Наиболее характерный пример — полис каско при его приобретении в офисе компании, через агентскую сеть и через автодилеров.
- Высоким комиссионным вознаграждением посредников, в основном агентов и брокеров, которые за счет своего вознаграждения предоставляют дополнительные скидки.
- Наличием при продажах через посредников внутренних факторов конкурентоспособности страховых услуг: комиссионного вознаграждения (КВ), выплачиваемого страховщиками, приоритетности предложения по специальным условиям, известности страховой компании, программ лояльности для продавцов посредника, специального КВ для продавцов посредника, наличия опыта использования страховых услуг у посредника, дополнительного дохода на этапе урегулирования.
- Меньшим значением внешних (традиционных) факторов конкурентоспособности страховых услуг.
- Возможностью монополизации какой-либо страховой компанией отдельного канала продаж страховых услуг, что наиболее часто проявляется в банковском канале.

Канальная конкуренция на страховом рынке также реализуется через тарифную и неценовую конкуренцию, но в отличие от традиционной конкуренции основное значение в данном случае имеет тарифная конкуренция. Это связано с возможностью страховщиков устанавливать различные тарифы по каналам продаж, а также с предоставлением посредниками дополнительных скидок за счет собственного комиссионного вознаграждения.

## МЕЖВИДОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ

Межвидовая конкуренция — это состязание между страховыми компаниями или между продающими подразделениями одной страховой компании с использованием различных видов страхования для удовлетворения одной потребности в страховой защите.

Возникновение межвидовой конкуренции обусловлено следующими факторами:

- Иррациональным потребительским поведением клиента, не обладающим знаниями или уровнем информации, достаточными для точной идентификации и выбора страховой услуги.
- Несовершенством страхового рынка, позволяющим использовать различные виды страхования для удовлетворения одинаковых потребностей в страховании.

В качестве примеров, иллюстрирующих вышеописанные положения, целесообразно привести следующие:

— страхование путешественников осуществляется некоторыми компаниями в рамках добровольного медицинского страхования (ДМС), другими компаниями — в рамках страхования финансовых рисков (непредвиденных расходов);

— страхование от потери работы страховщиками жизни производится по страхованию риска дожития до события «потеря работы» или страховщиками «нежизни»[2] в рамках страхования финансовых рисков;

— управление риском невозврата кредита в случае смерти заемщика может осуществляться различными способами, например через личное страхование заемщика

[2] *страхование «нежизни» — страхование иное, чем страхование жизни; объединяет все виды страхования, кроме страхования жизни.*

на случай смерти или через страхование финансовых или предпринимательских рисков кредитной организации;

— личное страхование заемщика осуществляется рядом страховщиков через рисковое страхование жизни, другими страховщиками — через страхование от несчастного случая и болезней;

— популярная на Урале и в Сибири программа «Антиклещ» может реализовываться через ДМС или через страхование от несчастных случаев и болезней.

Особенность межвидовой конкуренции на страховом рынке заключается в ее скрытости для клиента. Действительно, предлагая полис от потери работы, страховщики не акцентируют внимание на виде страхования (страхование жизни или финансовые риски), а клиент не разбирается в тонкостях страхования, т. к. приобретает просто «полис страхования от потери работы» по потребительским свойствам (цена, условия страхования). То есть межвидовая конкуренция на страховом рынке мимикрирует под традиционную.

## МЕЖРЫНОЧНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ

Межрыночная конкуренция на страховом рынке — это состязание страховых компаний с другими (нестраховыми) компаниями, не являющимися субъектами страхового рынка, за потребителя страховых или сходных по потребительским свойствам нестраховых услуг.

По субъектам межрыночная конкуренция может быть классифицирована на финансовую конкуренцию, когда соперничество происходит между страховыми компаниями и финансовыми организациями, например банками, инвестиционными компаниями, негосударственными пенсионными фондами, микрофинансовыми организациями, и на нефинансовую, то есть борьбу страховых компаний за клиентов с клиниками, автоклубами и прочими организациями.

Также межрыночная конкуренция по причине возникновения подразделяется на конкуренцию выбора механизма риск-менеджмента и конкуренцию, вызванную иррациональностью поведения потребителя.

*Таблица 1*

**Виды межрыночной конкуренции на страховом рынке**

| Вид конкуренции | Субъекты конкуренции | Причина возникновения |
|---|---|---|
| Финансовая конкуренция | Страховщики и финансовые компании (банки, НПФ, инвестиционные компании, микрофинансовые организации) | Конкуренция выбора механизма риск-менеджмента<br>Конкуренция, вызванная иррациональностью поведения потребителя |
| Нефинансовая конкуренция | Страховщики и нефинансовые компании (медицинские клиники, автоклубы) | Конкуренция, вызванная иррациональностью поведения потребителя |

*Источник: составлено авторами.*

Межрыночная конкуренция как следствие альтернативы выбора механизма риск-менеджмента (межрыночная конкуренция, основанная на рассмотрении альтернативных управленческих решений) возникает в случае предоставления потребителю возможности выбора из нескольких механизмов управления рисками. Данный вид характерен для финансовой межрыночной конкуренции.

Наиболее выраженное проявление межрыночная конкуренция как выбор механизма риск-менеджмента получила в сегменте страхования заемщиков на рынке банковского кредитования, а также на рынке микрокредитования. Данный вид межрыночной конкуренции проявляется через альтернативу для заемщика в приобретении кредита со страхованием или без страхования, но по более высокой годовой ставке. В данном случае со

страховой компанией конкурирует банк, который предоставляет заемщику возможность воспользоваться другим механизмом риск-менеджмента — сформировать специальные фонды (банковские резервы) за счет разницы в стоимости кредита со страхованием и без него.

На рынке банковского кредитования конкуренция за выбор механизма риск-менеджмента выражена в сегментах потребительского кредитования, автокредитования и ипотечного кредитования, в том числе и кредитования с пониженным первоначальным взносом. Степень данного типа межрыночной конкуренции зависит от банка и страховой компании и определяется размером прироста годовой ставки при отказе от страхования.

Межрыночная конкуренция основывается на иррациональности поведения потребителей и характерна для финансового и нефинансового секторов; в конечном итоге она возникает вследствие высоких транзакционных издержек потребителя по сбору и анализу информации о страховых и других услугах (программах). В качестве ключевых причин ее возникновения на российском страховом рынке выступают:

- низкая финансовая культура потенциальных страхователей, что приводит к смешению потребительских свойств страховых и других финансовых, а также нефинансовых услуг;
- недостаточное развитие законодательства и форм регулирования или сознательные действия законодателя, способствующие возникновению услуг, аналогичных страховым, т. е. связанных с принятием обязательств по компенсации последствий реализации чужого риска, на других рынках;
- расширение программного предложения страховых компаний за счет нестраховых услуг через их адаптацию под страховые программы;
- потребность в соблюдении антимонопольного законодательства;
- различия в налогообложении финансовых услуг и, как следствие, осознанное стремление потребителей к минимизации налогообложения;
- несовершенство страховых программ и продуктов.

Межрыночная конкуренция, связанная с иррациональностью поведения потребителей, возникает в сегментах накопительного и инвестиционного страхования жизни, добровольного медицинского страхования, автострахования в части дополнительных рисков.

## ВЛИЯНИЕ НОВЫХ ВИДОВ КОНКУРЕНЦИИ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СТРАХОВЫХ КОМПАНИЙ

Страховые компании в процессе разработки стратегии развития и тактических планов ее реализации должны учитывать положительное и отрицательное влияние новых видов конкуренции на страховой рынок в целом и деятельность отдельных компаний.

Положительное влияние классической конкуренции на страховой рынок сводится к наиболее эффективному распределению денежных средств страхователей и потребителей других услуг, чтобы максимально удовлетворить их потребности (по цене, объему, качеству и прочим характеристикам), в т. ч. направлению ресурсов к страховщикам или иным компаниям с наименьшими расходами на ведение дел. Подобное влияние характерно для канальной, межвидовой и межрыночной конкуренций.

Особого учета и выработки мер реагирования требуют свойственные новым видам конкуренции положительные и отрицательные аспекты их влияния на рынок. Например, при проведении SWOT-анализа положительное и отрицательное влияние новых видов конкуренции может трактоваться в качестве возможностей или опасностей деятельности страховщика на страховом рынке или в отдельном его сегменте.

*Таблица 2*

**Положительное и отрицательное влияние на страховой рынок новых видов конкуренции**

| Эффект влияния | Новый вид конкуренции | Особенности влияния |
|---|---|---|
| **Положительное влияние** | | |
| Появление новых сегментов клиентов | Межрыночная конкуренция | Появление новых сегментов потенциальных страхователей за счет других рынков |
| Независимый контрольный орган | Канальная конкуренция | Отбор приоритетного для потребительской ситуации канала продаж |
| | Межвидовая конкуренция | Выбор оптимального по потребительским свойствам или экономической ситуации вида страхования |
| | Межрыночная конкуренция | Оптимизация использования «правильной» по потребительским свойствам услуги |
| **Отрицательное влияние** | | |
| Монополизация | Канальная конкуренция | Возможность монополизации или олигополизации конкретных каналов продаж |
| Стагнация | Канальная конкуренция | Замедление сборов по какому-либо каналу продаж за счет перераспределения премий в другие каналы |
| | Межвидовая конкуренция | Снижение сборов по определенному виду страхования за счет перераспределения в конкурирующий вид страхования |
| | Межрыночная конкуренция | Снижение сборов по определенному виду услуги по причине предпочтения потребителем нестраховых услуг |
| Снижение влияния традиционных факторов конкурентоспособности | Канальная конкуренция | Влияние внутренних (канальных) факторов конкурентоспособности |
| Имиджевые потери | Межрыночная конкуренция | Отрицательные имиджевые процессы на смежных рынках, конкурирующих со страхованием, могут оказать отрицательное воздействие на страховой рынок |
| | Канальная конкуренция | Проблемы посредников, например брокеров, могут отрицательно сказаться на страховой отрасли в целом |

*Источник: составлено авторами.*

## ВЫВОДЫ

Особенности современного развития страхового рынка в Российской Федерации, обусловленные конвергенцией финансовых услуг, иррациональным поведением потребителя, высокой долей продаж через посредников, несовершенством регулирования финансовых рынков, приводят к возникновению новых видов конкуренции.

На страховом рынке, помимо классической тарифной и неценовой конкуренции, получили развитие межрыночная, канальная и межвидовая конкуренции.

Межрыночная конкуренция — это состязание страховщиков и других финансовых и нефинансовых компаний в борьбе за потенциальных клиентов. Межрыночная конкуренция, как и классическая, реализуется через тарифную и неценовую конкуренцию.

Канальная и межвидовая конкуренции на страховом рынке проявляются через тарифную конкуренцию. Неценовые факторы могут играть существенно меньшее значение по сравнению с классической и межрыночной конкуренцией.

Страховые компании при разработке стратегий развития и маркетинговых оперативных планов должны учитывать особенности новых видов конкуренции на страховом рынке. Особое внимание нужно обратить на деятельность по минимизации отрицательного влияния вновь выявленных форм конкуренции, таких как стагнация собираемых

премий по виду или каналу продаж, возможная монополизация конкретного канала, отрицательное имиджевое влияние, снижение влияния традиционных факторов конкурентоспособности.

Очевидно, что российским страховым компаниям следует активнее изучать деятельность потенциальных конкурентов на смежных рынках, сами рынки, служащие источником появления межрыночной конкуренции, и прогнозировать изменения, которые могут сказаться на страховом рынке. Игнорирование данных проблем может привести к потере сегментов рынка, как это уже было в отношении участия страховых компаний в пенсионных программах, когда к работе с пенсионными средствами реально были допущены только негосударственные пенсионные фонды.

### *Библиография*


1. Брызгалов Д. В. Особенности рыночной и межрыночной конкуренции на рынке платных медицинских услуг // Организация продаж страховых продуктов. — 2012. — № 2–3.
2. Брызгалов Д. В., Цыганов А. А. Особенности конкуренции каналов продаж на страховом рынке Российской Федерации // Современная конкуренция. — 2014. — № 1 (43).
3. Брызгалов Д. В., Цыганов А. А. Особенности понятия конкуренции при различных подходах к определению страхования и страхового рынка // Современная конкуренция. — 2013. — № 1 (37).
4. Воробьева Н. П. Продажа страховых продуктов как часть внутриорганизационного поведения страховой фирмы // Организация продаж страховых продуктов. — 2010. — № 3–4.
5. Грызенкова Ю. В., Шарифьянова З. Ф. Проблемы формирования конкурентных стратегий развития страховых организаций // Управление в страховой компании. — 2007. — № 3.
6. Жук И. Н. Конкурентоспособность страховой компании как объект управления // Страховое дело. — 2011. — № 5.
7. Жук И. Н. Улучшение и проектирование организации страховой компании как факторы роста ее конкурентоспособности // Управление в страховой компании. — 2011. — № 1.
8. Журавин С. Г., Теренина Н. В. Управление персоналом страховой компании на основе бенчмаркинга с целью повышения ее конкурентоспособности // Управление в страховой компании. — 2010. — № 3–4.
9. Князев С. В. Опыт формирования маркетинговых конкурентных стратегий филиала // Управление в страховой компании. — 2008. — № 3.
10. Князев С. В. Основные характеристики маркетинговых конкурентных стратегий филиала // Управление в страховой компании. — 2008. — № 4.
11. Кутьенкова Т. А. Маркетинговый подход к формированию конкурентоспособных страховых продуктов // Организация продаж страховых продуктов. — 2007. — № 2, 3.
12. Портер М. Конкуренция. — М.: Вильямс, 2005.
13. Рубин Ю. Б. Дискуссионные вопросы современной теории конкуренции // Современная конкуренция. — 2010. — № 3 (21).
14. Рубин Ю. Б. Стратегия и тактика конкурентного поведения // Современная конкуренция. — 2007. — № 3.
15. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства. — М., 2003.
16. Стахович Л. В., Рыжановская Л. Ю. Адаптация населения к потреблению финансовых услуг как механизм расширения доступа к финансам // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 3.
17. Цыганов А. А. Экономическое содержание понятий, характеризующих страховой рынок и его структуру // Финансы и кредит. — 2008. — № 12 (300).
18. Шутова О. А. Роль корпоративной культуры в обеспечении конкурентоспособности страховой компании в рыночной среде // Управление в страховой компании. — 2012. — № 1.

УДК 368.811

***Ключевые слова**:*
*страхование,*
*экспортные кредиты,*
*государственные агентства,*
*управление риском*

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

# Страхование экспортных кредитов: зарубежный опыт

***Россия занимает зависимое положение в системе международного разделения труда. Доля российского экспорта в структуре мировой торговли не превышает 2 %[1]. Между тем важным механизмом для стимулирования экспорта товаров и услуг, используемым многими государствами уже в течение длительного времени, является страхование экспортных кредитов. Для проведения такого страхования созданы и успешно функционируют экспортные страховые (кредитные) агентства. В нашей стране такое агентство (ЭКСАР) учреждено только в 2011 г., и его опыт проведения страховых операций совсем невелик. Поэтому исследование зарубежной практики страхования экспортных кредитов представляется весьма актуальным.***

Страхование экспортных кредитов — особая разновидность страхования кредитов, условия которого предусматривают предоставление страхового обеспечения от рисков, которые несут участники внешнеэкономической деятельности. Его объектом являются имущественные интересы экспортеров товаров или услуг (или финансирующих такие сделки банков), связанные с возможным непогашением импортерами своей задолженности вследствие оговоренных (в договоре страхования) обстоятельств.

Данное страхование возникло после Первой мировой войны, когда в Европе стали создаваться специализированные государственные агентства с целью поддержки национального экспорта. Его появление и развитие было связано с тем, что с ростом внешнеторгового оборота многих стран и вовлечением в него новых рынков существенно увеличились риски, которым стали подвергаться компании при осуществлении экспортных операций, и прежде всего при предоставлении кредитов иностранным покупателям. К тому же с повышением конкуренции на мировых рынках экспортеры, как правило, не могли себе позволить не отпускать свои товары в кредит на условиях их оплаты спустя какое-то время после даты поставки и были вынуждены соглашаться на предоставление

---

*Статья подготовлена в рамках НИР «Исследование мировой практики использования экспортно-импортного страхования в государственной политике», проводившегося в Финансовом университете при Правительстве РФ.*

[1] *Алексеев В. Н. Создание международного финансового центра в России: инфраструктурный аспект // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1. — С. 55.*

все более продолжительных сроков оплаты своих поставок. Так, например, в настоящее время условие предоставления экспортного кредита в той или иной форме присутствует примерно в 80 % международных торговых сделок[2].

В результате дебиторская задолженность, вытекающая из поставок товаров и оказания услуг на экспорт, стала составлять значительную часть оборотного капитала в балансах многих предприятий и организаций. В такой ситуации у поставщиков возникает риск неполучения денег за ранее поставленный товар. В целях управления таким риском многие компании создают собственные страховые резервы методом самострахования на случай возникновения безнадежных долгов.

Однако размеры убытков могут превысить величину таких резервов, поэтому экспортеры были вынуждены искать альтернативные методы финансирования своих рисков, в качестве одного из которых выступает страхование экспортных кредитов.

Еще одна важная причина, способствующая развитию данного страхования, заключается в том, что наличие договора страхования повышает возможности экспортеров (или импортеров) получить банковский кредит под произведенные поставки, поскольку страховой полис рассматривается банками-кредиторами в качестве обеспечения выдаваемых кредитов.

## ОСНОВНЫЕ ВАРИАНТЫ ДОГОВОРОВ СТРАХОВАНИЯ

Исходя из характера взаимоотношений между участниками внешнеторговых сделок, страхование кредитов может быть подразделено на три группы:

1) страхование риска неплатежа, предоставляющее страховую защиту на случай неоплаты поставленных товаров или оказанных услуг (которое в строгом смысле этого понятия и следует называть страхованием экспортных кредитов и о котором будет идти речь в дальнейшем);

2) страхование на случай невозможности осуществить поставку товара или оказать услугу, оплаченные авансом (страхование авансовых платежей импортера);

3) страхование фабрикационных рисков, предоставляющее страховое обеспечение в случае отказа контрагента страхователя от принятия ранее заказанного товара (услуги). Такое страховое обеспечение чаще всего предоставляется в качестве дополнительной опции к договору страхования риска неплатежа; оно расширяет срок действия страхования на период с момента заключения контракта до фактической поставки товара.

В зависимости от вида полученного кредита страховое обеспечение может быть предоставлено разными способами.

Первый вариант применяется в случаях реализации товара на условиях предоставления отсрочки по платежам, т. е. когда поставки финансируются посредством предоставления самим экспортером коммерческого кредита. В этом случае страхователем является экспортер, который заключает договор страхования в свою пользу.

Если экспортер получает банковский кредит на период от отгрузки товара до получения платежа по экспортному контракту, договор страхования заключается в пользу банка, выдавшего кредит. При этом предоставление страховой защиты непосредственно банкам нередко используется ими в качестве основания для выдачи кредитов экспортерам по льготным ставкам, поскольку полученное страховое обеспечение существенно снижает кредитные риски, давая банкам повышенную гарантию возврата выданных кредитов.

Аналогично в пользу банка-кредитора заключаются договоры и в том случае, если банковский кредит предоставляется импортеру или его банку для осуществления выплат

---

[2] *Азарченков А. Б. Страхование кредитных рисков торговых организаций: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. — М., 2007. — С. 3.*

экспортеру за осуществленные поставки. Договоры такого страхования чаще всего заключаются при осуществлении за границей крупных инвестиционных проектов, связанных с предоставлением долгосрочных кредитов. Этот вид страхования создает стимулы для предоставления банками страны-экспортера кредитов иностранным покупателям.

В зависимости от типа иностранного покупателя различают договоры, обеспечивающие страховую защиту поставок государственным и частным покупателям. При этом под государственными покупателями понимаются ведомства, учреждения, организации и компании, ответственность по обязательствам которых несет государство и которые не могут быть признаны банкротами в юридическом порядке. В свою очередь, частные покупатели — это компании, несущие полную ответственность по своим обязательствам, которые могут быть признаны несостоятельными.

Договоры страхования экспортных кредитов различаются между собой также в зависимости от объектов поставки. Страховая защита сделок, связанных с поставками стандартных товаров массового спроса, осуществляется обычно путем заключения типового договора страхования экспортных кредитов на оговоренный срок (как правило, на один год). При осуществлении страховой защиты контрактов по выполнению технических проектов за границей и экспорту капиталоемких товаров, носящих немассовый характер, имеющих высокую стоимость и поставляемых на условиях долгосрочного кредитования, отдельные договоры страхования заключаются в отношении каждой конкретной сделки на срок ее исполнения.

По охвату операций кредитора договоры страхования экспортных кредитов могут быть подразделены на:

— договоры с единичным покрытием, действующие в отношении одной конкретной сделки экспортера. Такие договоры обычно заключаются при осуществлении крупных сделок, связанных с поставками средств производства. Это связано с тем, что страховщики опасаются селекции рисков со стороны страхователя, т. е. того, что на страхование будут передаваться только самые рискованные кредиты;

— договоры с револьверным единичным покрытием, предполагающие предоставление страхового обеспечения по всем текущим поставкам в течение периода действия договора одному клиенту. Они обычно заключаются тогда, когда страхователь осуществляет поставки одному иностранному партнеру и товарооборот с ним достигает значительных размеров;

— договоры с револьверным покрытием с выдачей генерального страхового полиса (их часто называют договорами страхования по обороту), распространяющиеся на ряд или все поставки страхователя разным клиентам в течение периода страхования. Такое страхование может проводиться в двух вариантах. Первый из них — поименное страхование — предусматривает, что страховщик отвечает за все кредиты, предоставленные указанным в договоре контрагентам страхователя. Такой вариант обычно применяется в отношении дебиторов, задолженность которых превышает определенную сумму. При этом страховщик проверяет каждого клиента страхователя и для каждого из них устанавливает страховую сумму. Второй вариант — безымянная задолженность — не предусматривает поименного выделения дебиторов. При этом страхованию подлежат все поставки покупателям, задолженность перед которыми находится в оговоренном интервале, а страховая сумма устанавливается единой на весь договор.

Наконец, следует различать страхование экспортных кредитов от политических (некоммерческих) и финансовых (коммерческих) рисков.

Под политическими рисками обычно понимается совокупность решений, событий или действий политического или административного характера на региональном, государственном или международном уровне, которые могут повлечь за собой финансовые, коммерческие и экономические потери для участников хозяйственной деятельности. Договоры такого страхования могут заключаться на случай убытков экспортеров в связи со следующими причинами:

а) принятие в стране-импортере нормативных актов, лишающих импортера возможности выполнения своих обязательств по оплате;

б) расторжение импортером контракта вследствие каких-либо действий государственных органов;

в) военные действия, народные волнения, политические беспорядки, революции, смена власти, саботаж, терроризм, приведшие к невозможности дальнейшего участия экспортера в контракте либо к лишению импортера возможности произвести оплату;

г) конфискация, национализация имущества импортера;

д) введение импортного либо экспортного лицензирования или отзыв импортных либо экспортных лицензий;

е) наложение эмбарго на импорт или экспорт;

ж) введение в стране импортера каких-либо налогов, сборов, комиссий, касающихся деятельности экспортера в соответствии с застрахованным контрактом;

з) неоплата или задержка оплаты импортером контракта в связи с невозможностью конвертирования национальной валюты страны-импортера в валюту контракта либо с введением ограничений на перевод валюты из страны покупателя;

и) неспособность государственного покупателя выполнить условия контракта.

Страхование от финансовых рисков (его часто называют страхованием от коммерческих рисков) осуществляется на случай неплатежеспособности контрагента страхователя. При этом под неплатежеспособностью могут пониматься следующие ситуации:

а) длительная просрочка уплаты долга из-за отсутствия средств (страховой случай считается наступившим, если срок просрочки превысит установленный договором «льготный» срок платежа);

б) достижение компромиссного соглашения между кредиторами и должником с целью избежания банкротства;

в) невозможность в полном объеме удовлетворить требования экспортера в результате принудительного приведения в исполнение судебного решения в отношении имущества должника;

г) возбуждение в отношении должника судебного производства по делу о его несостоятельности (или принятие судебного решения о банкротстве должника).

## ХАРАКТЕРИСТИКА СТРАХОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В качестве страховщиков экспортных кредитов традиционно выступают две группы организаций:

— частные (негосударственные) страховые компании;

— государственные или тесно сотрудничающие с государством структуры, которые, как правило, называются государственными агентствами.

Мировой объем страховой премии по частному кредитному страхованию постоянно увеличивается. В то же время рынок данного страхования — один из самых монополизированных в страховой отрасли, и частных кредитных страховщиков в мире совсем немного. В основном это либо огромные многоотраслевые корпорации, где кредитное страхование занимает небольшую долю операций, либо специализированные на кредитном страховании компании, не проводящие других видов страхования. В частности, среди самых известных страховщиков кредитных рисков можно назвать Lloyd's и Trade Indemnity Company (Великобритания), AIG и SIGNA (США), NAMUR (Бельгия), Unistrat Assurances (Франция).

Частные страховщики осуществляют прежде всего операции по страхованию краткосрочной и среднесрочной задолженности (как правило, со сроком до шести месяцев, иногда — до двух лет) от финансовых рисков, где они в настоящее время занимают лидирующие позиции во многих развитых государствах. В то же время страхованием от политических рисков занимается весьма небольшая группа страховых компаний, но

и они осуществляют его в очень ограниченном масштабе как по числу заключаемых договоров, так и по объему страхового обеспечения. Это обусловлено сложностями точной оценки уровня страхового риска, высокой степенью кумуляции риска, проблемами с перестрахованием и, как следствие, опасностью понести крупные убытки.

Государственные страховые агентства (их нередко называют кредитными агентствами) представляют собой специализированные учреждения и общества, которые обычно принадлежат государству или в которых государство имеет контрольный пакет акций. В ряде случаев помимо страхования экспортных кредитов они проводят операции по страхованию инвесторов от политических рисков (в других странах, например в США, эти функции разделены между различными структурами). В некоторых странах функцию страховых агентств выполняют частные коммерческие структуры, которые осуществляют соответствующие операции от имени государства и одновременно заключают договоры кредитного страхования на коммерческой основе от своего лица.

В настоящее время такие учреждения существуют во многих развитых государствах (табл. 1).

*Таблица 1*

**Государственные организации по страхованию экспортных кредитов**

| Страна | Буквенное сокращение | Название организации |
|---|---|---|
| Франция | COFACE | Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur |
| Германия | – | Euler Hermes |
| Великобритания | ECGD | Exports Credits Guarantee Departament |
| Бельгия | OND | Office National du Ducroire |
| Дания | EKR | Eksport Kredit/Radet |
| Испания | CESCE | Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación |
| Италия | SACE | Sezione speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione |
| Нидерланды | NCM | Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij |
| Португалия | COSEC | Compania de Seguros de Creditos |
| Швейцария | GRE | Garantie centre les Risques a l'exportation |
| США | EXIMBANK | Export Import Bank of the United States |
| Канада | EDC | Export Development Corporation |
| Китай | SINOSURE | China Export & Credit Corporation |
| Япония | NEXI | Nippon Export and Investment Insurance |
| Бразилия | SBCE | Seguradola Brasileira Credito a Exportacao |
| Индия | ECGC | Export Credit Guarantee Corporation of India |

*Источник: Berne Union Yearbook, 2013.*

Среди ведущих агентств, занимающихся указанной деятельностью, следует назвать прежде всего COFACE (Франция) и Euler Hermes (Германия), которые являются лидерами мирового кредитного страхования в настоящее время. Это как раз такие организации, которые, будучи частными компаниями, осуществляют деятельность по страхованию национального экспорта от имени государства и за государственный счет. Говоря о европейских агентствах, нельзя не упомянуть также Департамент экспортных кредитных гарантий Министерства экономики и промышленности Великобритании (ECGD), являющийся одним из старейших кредитных агентств в мире (создано в 1919 г.).

В Северной Америке активно действуют два экспортно-импортных агентства: EXIMBANK (США) и EDC (Канада). Характерно, что оба они преимущественно предоставляют гарантии компаниям малого и среднего бизнеса. Хотя обе организации принадлежат правительствам, в принципах их финансирования есть существенные отличия: если EXIMBANK практически полностью финансируется за счет бюджетных средств, то

EDC работает на самоокупаемости, государство предоставило ему только средства в виде оплаты акционерного капитала[3].

Среди структур Азии надо назвать прежде всего Государственную корпорацию страхования экспортных кредитов (КНР), Институт страхования экспорта и инвестиций (Япония) и Экспортно-кредитное агентство (Индия). Крупнейшее агентство Латинской Америки — Экспортно-страховое агентство (Бразилия).

Большинство крупных экспортных агентств объединено в Бернский союз (Международный союз кредитно-инвестиционных страховых агентств — The International Union of Credit and Investment Insures), члены которого в 2013 г. застраховали экспортные контракты и прямые международные инвестиции на сумму $2 трлн, выплатив возмещение за понесенные экспортерами и инвесторами убытки в размере $4,5 млрд[4].

Принято считать, что государственные агентства — наиболее надежные страховщики в области страхования рисков в сфере внешней торговли. Это объясняется как огромной финансовой мощью государства, так и его широкими возможностями по взысканию задолженности с иностранных покупателей путем заключения межправительственных соглашений по погашению платежей.

Особенности предоставления страховой защиты со стороны государственных страховых агентств состоят в следующем:

а) при предоставлении страховой защиты важную роль играют политические взаимоотношения государства-экспортера со страной-импортером, условием предоставления страховых гарантий обычно выступает наличие межгосударственного договора между данными странами;

б) целью проведения страховых операций является поддержка национального бизнеса, поэтому страховое обеспечение предоставляется только отечественным компаниям, осуществляющим инвестиции в зарубежные страны или поставку произведенных в стране-экспортере товаров;

в) страховое обеспечение предоставляется обычно компаниям, работающим в тех отраслях экономики, развитие которых носит приоритетный с точки зрения интересов государства характер;

г) максимальный объем ответственности страховщика лимитируется государством, как правило, в разрезе страхуемых экспортных кредитов по каждой стране;

д) многие агентства вместо договоров страхования выдают гарантии по экспортным операциям своих клиентов в пользу банков, беря абсолютно все риски по невозврату кредита на себя при условии полного выполнения своих обязательств экспортером;

е) страховое обеспечение предоставляется прежде всего в отношении среднесрочных (от двух до пяти лет) и долгосрочных (на срок более пяти лет) экспортных кредитов;

ж) такое страхование широко используется государствами как метод стимулирования проникновения частного капитала на внешние рынки, особенно рынки развивающихся стран, способ освоить рынок соответствующей страны, сохранить или укрепить свои позиции на нем, стимулировать развитие определенной отрасли экономики и т. п.;

з) обычно не подлежат страхованию операции, являющиеся предметом двухсторонних межправительственных соглашений, предусматривающих предоставление страной-кредитором стране-должнику займа для оплаты товаров и услуг из страны кредитора. Это связано с тем, что власти страны кредитора оплачивают счета своих национальных экспортеров по поставкам в страну должника напрямую через свои финансовые учреждения.

и) размеры страховых выплат при осуществлении страховых операций нередко превышают поступления страховых взносов, что делает страхование в некоторых случаях

---

[3] *Картуесов А. Страхование на экспорт // Эксперт. — 2008. — № 42. — С. 102.*

[4] *Berne Union Yearbook, 2013 (http://www.berneunion.org.uk/publications.html).*

убыточным. Это обуславливается в том числе тем, что приоритетом при определении размеров страховых взносов не всегда выступает только реальная величина страхового риска, важным фактором может быть и задача стимулировать экспортные поставки путем предоставления страховой защиты на приемлемых для страхователя условиях. При этом убытки от страховых операций покрываются за счет средств бюджета. В результате с помощью такого страхования, по существу, обеспечивается косвенное государственное субсидирование экспорта. Такой порядок вступает в определенное противоречие с принципами ВТО, обязывающими экспортные агентства обеспечивать рентабельность своих долгосрочных операций, принимая меры по соответствию размера страховых премий уровню страхового риска для каждого проекта[5]. Кроме того, важную роль в этом плане играет ситуация в экономике, в зависимости от которой на первый план в деятельности экспортных агентств выходят разные задачи;

к) привлечение государственными агентствами к совместному осуществлению страховых операций частных страховщиков. Это находит выражение в совместном участии частного и государственного капитала в страховых организациях, в передаче частному сектору функций подразделений государственных агентств, в перестраховании застрахованных рисков и т. д.

## ОСОБЕННОСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРОВ И ОЦЕНКИ СТЕПЕНИ СТРАХОВОГО РИСКА

Для заключения договора страхования страхователь в письменном заявлении обязан сообщить страховщику все сведения, позволяющие ему определить степень страхового риска. Такое заявление обычно представляет собой анкету, состоящую как из общих вопросов, связанных с характеристикой партнера страхователя, так и специальных вопросов, касающихся сути подлежащей страхованию торговой сделки.

Среди общих вопросов можно назвать, например, такие: 1) дата создания фирмы, которой предоставляется кредит; 2) сведения о руководителях; 3) размеры капитала и оборотов; 4) деловая репутация; 5) род деятельности; 6) размеры предоставляемых ей кредитов на кредитном рынке и формы кредитования; 7) количество рекламаций или отказов в платежах, частота просрочек платежей.

Среди специальных вопросов выделим такие: 1) условия продажи товаров страхователем; 2) формы и размеры кредитования; 3) максимальная величина кредита, предоставляемого покупателю; 4) размер текущей задолженности покупателя поставщику; 5) срок деловых отношений между покупателем и поставщиком.

Кроме того, страхователь должен представить надлежащим образом оформленный договор купли-продажи, экспортно-импортные лицензии, официальное разрешение на перевод средств за границу и другие документы, предусмотренные в таких случаях законодательством стран экспортера и импортера.

Страховщик изучает предполагаемый или заключенный контракт и решает вопрос о возможности принятия рисков на страхование, размерах страховых сумм и страховых тарифов.

Размеры тарифных ставок в данном страховании устанавливаются отдельно по каждому договору с учетом всей совокупности обстоятельств, влияющих на степень страхового риска. Они могут значительно различаться между собой по каждому конкретному договору. В частности, они зависят от объема застрахованной операции; условий экспортного контракта (размеры предоставляемых кредитов, их сроки, размеры первоначального платежа получателя товаров, периодичность платежей, возможности реализации права на получение в собственность неоплаченного товара); страховых рисков, включаемых

[5] *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM.*

в объем ответственности страховщика; объекта поставок, области деятельности страхователя; суммы не полученных страхователем платежей в предыдущие годы; страны импортера; типа покупателя, его репутации и платежеспособности; срока страхования и других факторов.

При страховании экспортных кредитов особую сложность представляет оценка степени страхового риска.

При осуществлении страхования на случай неплатежеспособности импортера (от финансовых рисков) большое значение имеет анализ платежеспособности контрагентов страхователя.

При проведении страхования от политических (некоммерческих) рисков проблема заключается в невозможности осуществить точную математическую оценку вероятности наступления страхового случая, что обусловлено в первую очередь отсутствием или как минимум неполнотой статистики по таким рискам. Поэтому оценка страхового риска здесь, как правило, осуществляется путем проведения экспертами анализа факторов, влияющих на возможность наступления страхового случая.

Осуществляя анализ уровня страхового риска, страховщики могут обращаться к услугам экспертов, запрашивать необходимую информацию у ее владельцев (например, в специальных кредитных бюро). Наконец, у них имеется возможность использовать собственную базу данных, сформированную в процессе проведения страховых операций.

Таким образом, получая обширную информацию из различных источников, страховщики располагают достаточно полными сведениями о кредитоспособности потенциальных покупателей. Как правило, ни одному поставщику не удается получить такую значительную информацию обо всех своих заказчиках, которой располагает страховщик. Вследствие этого у страховщиков появляется возможность дополнительно предоставлять страхователям услугу по оценке кредитного риска, связанного с деятельностью их контрагентов, они могут давать им рекомендации о нежелательности заключения договоров с заказчиками, риск неплатежеспособности которых выше среднего.

При проведении страхования экспортных кредитов большое значение имеет оценка риска осуществления операций в той или иной стране-импортере. В этих целях учитываются политические, социальные, экономические и правовые факторы, анализ которых позволяет распределить страны по отдельным группам в зависимости от степени риска, а каждой из них присваивается определенный рисковый коэффициент.

К политическим факторам относятся, например, природа и законность действующего в стране режима, популярность и доверие к руководителям, отношение к власти различных социальных групп, геополитическое положение страны, состояние дипломатических отношений с другими государствами. Среди социальных факторов можно выделить этническое и религиозное единство населения, его плотность, наличие противостояния между различными социальными группами, уровень образования, безработицы, материального расслоения населения, степень социальной защиты в стране. Экономические факторы — это потенциальные финансовые возможности государства, уровень развития его экономики, величина валового внутреннего продукта, объемы внутренней и внешней задолженности и ее структура, дефицит бюджета, состояние платежного баланса, своевременность погашения имеющихся займов, степень инфляции, уровень зависимости от экспорта, импорта, помощи других стран. Под правовыми факторами понимаются характер законодательства, регулирующего внешнеэкономическую деятельность, тенденции к национализации и экспроприации в стране, структура государственного правового аппарата, характер судебной системы, уровень соблюдения законности.

Второй этап анализа — изучение степени риска для конкретного соглашения. В этих целях осуществляется углубленный анализ его условий, оценивается информация об общем состоянии той отрасли, к которой относится подлежащая страхованию сделка. В частности,

изучаются цель сделки, ее предмет, важность для страны-контрагента, потребности страны-импортера в соответствующем товаре, способы финансирования, наличие обеспечения, возможности его реализовать и связанные с этим затраты, юридические возможности принуждения должника к выплате долга, применяемое право по контракту и т. д. На этом же этапе осуществляется анализ платежеспособности контрагента страхователя.

При этом вышеуказанные факторы оказывают влияние не только на размеры тарифных ставок, но и на объем страхового обеспечения по заключаемому договору (в частности, на размеры страховых сумм) и даже в целом на экономическую целесообразность и возможность страхования конкретной сделки.

Страховая премия может исчисляться и уплачиваться разными способами. В договорах с револьверным покрытием она рассчитывается и уплачивается ежемесячно (или ежеквартально). При расчете используется один из двух показателей: а) суммы остатка задолженности в среднем за месяц (квартал) или на конец месяца (квартала); б) месячного (квартального) товарооборота страхователя.

При заключении договоров с единичным покрытием по сделкам со средствами производства страховая премия обычно исчисляется исходя из первоначальной суммы застрахованного кредита и времени его погашения. При этом размер страховой премии обычно возрастает пропорционально увеличению сроков кредита.

## ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ СТРАХОВЫХ ОПЕРАЦИЙ

Основные принципы, на которых основывается проведение страхования экспортных кредитов, заключаются в следующем.

Страхованию подлежат только операции, связанные с поставками товара, оказанием услуг, осуществлением лизинговых операций и пр., т. е. не страхуются чисто финансовые операции. При этом страхование распространяется чаще всего на оптовые сделки.

Договор страхования в качестве страхователя заключает кредитор. При этом нередко предусматривается, что наличие страхового полиса в отношении данной сделки и тем более его содержание должно быть конфиденциальной информацией, которую страхователь не имеет права передавать контрагенту.

Заключение договора страхования должно предшествовать появлению конкретного риска, т. е. заключению договора поставки или, по крайней мере, отправке товара получателю.

Страховщик может поставить условие, в соответствии с которым часть стоимости поставленного товара должна быть оплачена в момент поставки или в виде аванса.

Условием заключения договора может быть охват им всех операций страхователя или всех его операций с каким-либо импортером без ограничений. В то же время при поставках средств производства с высокой стоимостью могут заключаться отдельные договоры страхования, связанные с оплатой таких заказов.

Страховщик, в свою очередь, должен стремиться включать в свой страховой портфель риски на разных контрагентов из различных отраслей экономики, осуществляющих поставки в разные государства.

В объем ответственности страховщика включаются лишь строго оговоренные риски, связанные главным образом с непредвиденными обстоятельствами. При этом страховая защита обычно не распространяется на случаи неплатежей, вызванных коммерческими спорами между контрагентами или предъявлением дебитором каких-либо претензий к кредитору.

Часть возможных потерь при наступлении страхового случая, как правило, остается на ответственности страхователя, что достигается установлением безусловной франшизы. Данное условие, с одной стороны, служит стимулированию осмотрительности страхователя при заключении сделок, а с другой — побуждает страхователя к принятию зависящих от него мер по обеспечению выполнения должником договорных обязательств.

Страховая защита начинается с момента, когда поставки выполнены, приняты покупателем и по ним выставлен счет. В то же время при страховании кредитов, предоставляемых на поставку средств производства, сроком начала действия ответственности страховщика может быть дата заключения договора на поставку (т. е. могут страховаться и фабрикационные риски), что повышает степень страхового риска, поскольку покупатель может стать неплатежеспособным в период изготовления товара.

Выплаты страхового возмещения производятся обычно только при окончательной потере кредита в связи с банкротством должника, прекращением его деятельности или официальным установлением невозможности оплаты им долга по другим причинам.

Условием заключения договора страхования может быть ограничение максимального периода погашения задолженности (при этом краткосрочной обычно считается задолженность, не превышающая шести месяцев, среднесрочной — задолженность со сроком до пяти лет, долгосрочными — экспортные кредиты, выдаваемые на срок более пяти лет).

При страховании краткосрочной задолженности договоры страхования заключаются, как правило, на один год (при страховании среднесрочных и долгосрочных кредитов — на весь срок, на который они предоставлены).

Условия договоров страхования могут предусматривать установление как страховых сумм, которые ограничивают обеспечиваемую страхованием предельную сумму задолженности отдельных покупателей или их группы поставщику в любой момент времени в течение срока действия договора страхования, так и максимального размера страховой выплаты, которую может произвести страховщик в каждом году по всем застрахованным страхователем кредитам.

В период действия договора страховщиком осуществляется постоянный мониторинг финансового положения контрагента. В этих целях, в частности, условия договора страхования предусматривают обязанность страхователя сообщать страховщику о любом событии, которое может увеличить степень страхового риска, например о просьбе должника об изменении условий платежей или предоставленных им гарантий; об инцидентах или затруднениях во время приемки товаров или передаче платежных документов; о действиях должника, которые могут способствовать в будущем невыполнению условий контракта и т. п.

Страхователь в соответствии с условиями страхования обязан своевременно выставлять счета покупателю, осуществлять инкассацию долгов в установленные сроки, сообщать страховщику о каждой сумме, поступившей в счет платежей по застрахованному контракту. При этом в целях выявления различных нарушений условий контракта со стороны страхователя в период действия договора страхования страховщик вправе осуществлять контроль за его деятельностью, проверяя точность и правдивость информации, сообщаемой страхователем, следя за выполнением им своих обязательств по договору и т. д. Страхователь, в свою очередь, обязан предоставлять страховщику копии всех документов, связанных с осуществлением застрахованных операций.

В случае неоплаты счета в оговоренные сроки или оплаты его в неполном размере страхователь обязан немедленно сообщать об этом страховщику, прекратить отгрузку очередных партий товара и предпринять все необходимые меры для обеспечения получения средств, выполняя при этом указания страховщика (передать требования на инкассацию, организовать принудительное взыскание задолженности, в том числе в судебном порядке, и т. п.). Вопросы, связанные с возможностью пролонгации сроков оплаты, должны решаться только по согласованию со страховщиком. Страховщик при этом не несет ответственности по поставкам, производимым после просрочки контрагентом платежа, даже если затем платежи начнут поступать. Страхование в отношении данного контрагента страхователя может быть возобновлено только по решению страховой компании.

Заявление страховщику о неплатеже должно сопровождаться просьбой о его вмешательстве, которая предоставляет страховщику полномочия предпринимать от лица

страхователя любые действия в отношении просроченной задолженности. При этом страхователь обязан передавать страховщику все необходимые документы и признавать правомерными все его решения, касающиеся застрахованного риска.

Выплата страхового возмещения осуществляется лишь после окончательного установления размеров ущерба. Для этого страховщик выясняет причины неплатежа, принимает меры по их устранению, взыскивает с неплательщика возможно большую часть долга, а также реализует имущество или товары, которые служили обеспечением кредита. При этом вырученные суммы направляются в счет уплаты долга страхователю, уменьшая величину убытков от страхового случая.

Поскольку для проведения таких операций обычно требуется достаточно продолжительный срок, условия договора страхования предусматривают срок ожидания страхователем выплаты страхового возмещения. Согласно этому условию, обязанность страховщика возместить убытки наступает по истечении оговоренного срока после неплатежа (обычно он составляет от трех до шести месяцев).

По истечении данного срока страховщик выплачивает страховое возмещение. При этом в его сумму не включаются не полученные страхователем проценты за просрочку в выплате кредита, штрафы, неустойки по контракту, возмещения по рекламациям, потери от курсовых разниц и т. п.

Из объема обязательств страховщика, как правило, исключаются случаи неоплаты, если они явились следствием таких причин, как, например:

а) осуществление поставки или оказание услуги с нарушением условий договора (поставка была произведена с отклонением от обусловленных сроков, имела место количественная недостача товаров, качество товаров не соответствует оговоренным требованиям и т. п.);

б) несоответствие условий договора поставки или оказания услуг законодательству стран экспортера или импортера;

в) непредставление необходимых документов (фактур, транспортных документов, лицензий и др.).

Кроме того, страховщик освобождается от обязанности осуществлять страховую выплату в случае нарушения страхователем таких своих обязанностей, как передача на страхование всех оговоренных в договоре поставок, предоставление страховщику всей необходимой информации для расчета размеров страховой премии, уведомление страховщика о просрочке в погашении кредита и т. п. После выплаты страхового возмещения у страховщика возникает право на суброгацию (регресс) по отношению к должнику.

### *Библиография*


1. Азарченков А. Б. Страхование кредитных рисков торговых операций: автореферат дисс. на соискание уч. степени канд. экон. наук. — М., 2007.
2. Аксенов В. С., Овчинников А. А. Экспортные кредитные агентства развивающихся стран в системе международного торгового финансирования: новые тенденции // Экономический журнал. — 2012. — № 25.
3. Алексеев В. Н. Создание международного финансового центра в России: инфраструктурный аспект // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1.
4. Долгий И. В. Роль экспортных кредитных агентств в развитии механизма проектного финансирования // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2014. — № 2 (51).
5. Картуесов А. Страхование на экспорт // Эксперт. — 2008. — № 42.
6. Карякин М. Ю. Страхование политических рисков внешнеторговых операций и международных инвестиций: автореферат дисс. на соискание уч. степени канд. экон. наук. — М., 2002.
7. Овчинников А. А. Экспортные кредитные агентства в международной торговле // Экономический журнал. — 2011. — № 24.
8. Сплетухов Ю. А., Дюжиков Е. Ф. Страхование: учебное пособие. — М.: ИНФРА-М, 2011.
9. Berne Union Yearbook, 2013 [Электронный ресурс] / Berne Union. — Режим доступа: http://www.berneunion.org/wp-content/uploads/2013/10/Berne-Union-Yearbook-2013.pdf.

УДК 336.76

***Ключевые слова**:*
*финансовые рынки,*
*единое экономическое пространство,*
*риски, оценка рисков, факторы риска,*
*капитал*

***Р. С. Губанов**, к. э. н.,*
*доцент кафедры «Экономика городского хозяйства и сферы обслуживания»*
*Московского университета имени С. Ю. Витте*
*(**e-mail: gubanof@mail.ru**)*

# Финансовый рынок Единого экономического пространства: проблемы и риски

***На современном этапе концентрации капитала важную роль играет позиция российской экономики на арене единого экономического пространства (ЕЭП). В то же время развитие финансового рынка России во многом зависит от интеграционных процессов в рамках ЕЭП. Проанализируем проблемы и риски, которые появляются у нашей страны в ходе формирования и совершенствования финансового рынка ЕЭП как единой финансовой структуры.***

Критический обзор современной экономической литературы позволяет утверждать, что существуют разные определения понятия «финансовый рынок». Таким образом, фундаментальная научная основа для решения проблем финансового рынка ЕЭП продолжает формироваться.

По мнению ряда авторов, финансовый рынок опосредует совокупность экономических отношений, возникающих между его участниками по поводу купли-продажи финансовых инструментов и финансовых услуг[1]. На взгляд М. В. Романовского и Г. Н. Белоглазовой, финансовый рынок — это определенное институциональное и функциональное устройство, обеспечивающее трансформацию сбережений в инвестиции и выбор направлений их наиболее эффективного использования в экономике[2]. Предлагая гипотезу эффективного рынка, А. А. Суэтин подчеркивает, что финансовые рынки являются информационно эффективными, или, другими словами, вся существенная информация немедленно и в полной мере отражается на рыночной стоимости активов[3].

Исходя из представленных определений, становится очевидным, что эффективность финансового рынка России как системы экономических отношений по аккумулированию и использованию финансовых ресурсов обусловлена рациональностью ценовых пропорций, формируемых при накоплении, сбережении и трансформации капитала в инвестиции. Таким образом, регулирование российского финансового рынка, на наш взгляд, должно быть ориентировано на создание инвестиционного капитала.

---

[1] *См.: Базовый курс по рынку ценных бумаг: учебное пособие / О. В. Ломтатидзе, М. И. Львова, А. В. Болотин и др. — М.: Кнорус, 2010. — 448 с.*

[2] *Финансы и кредит: учебник / под ред. проф. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. — М.: Юрайт, 2014.*

[3] *Финансовая экономика: подъем, стабильность, спад: учебник / А. А. Суэтин. — М.: Альфа-М, 2011. — 256 с.*

Однако в свете развития финансового рынка ЕЭП, которое расширяет представления о традиционном рынке финансов России, требуется иная формулировка сущности, форм и принципов реализации изучаемой категории. В связи с этим отметим, что единое экономическое пространство — это новое экономическое явление, которое выводит экономику России на уровень международного (мирового) развития. С учетом сложившегося в научной литературе[4] подхода к определению мирового финансового рынка, проанализируем взгляды некоторых исследователей и сформируем собственную точку зрения.

Рассматривая финансовую среду сквозь призму мирового финансового рынка, А. О. Мамедов отмечает, что последний включает в себя национальные финансовые рынки, а также международный финансовый рынок, функционирующий вне государственных границ. В свою очередь, национальные рынки, как и международный, имеют сложную структуру. Ее элементами являются валютный, кредитный, фондовый и страховой рынки.

В развитие мысли о мировом финансовом рынке следует отметить точку зрения В. В. Шмелева и О. В. Хмыз, которые констатируют, что мировые валютно-финансовые рынки — реальная инфраструктура международных финансовых потоков, служащая главной движущей силой глобализации. Данные рынки претерпели существенные количественные и качественные изменения. Кредитные деньги благодаря безграничным возможностям их эмиссии в принципе способны обеспечивать средствами обращения любые объемы международной торговли[5].

Таким образом, мировой финансовый рынок представляет собой систему сложных взаимодействий национальных и международных рынков. Между тем положение национального финансового рынка, например России, по отношению к международному финансовому рынку может быть весьма неустойчивым, если не обеспечивать ему должной государственной поддержки как в форме государственного регулирования его деятельности, так и в виде финансового обеспечения его развития.

В условиях глобализации и эскалации кризисов в мировой финансовой системе Россия сталкивается с целым рядом вызовов. В связи с этим главная цель монетарных органов должна заключаться в усилении сопротивляемости российской экономики различным внешним шокам. Для этого следует продолжать структурные реформы, направленные на повышение гибкости рынка труда, борьбу с монополизацией рынков товаров и услуг и стимулирование научно-технического развития.

Дефицит финансовых ресурсов и внешние экономические шоки в ряде случаев не позволяют обеспечивать бесперебойное финансирование (в т. ч. государственное) международных проектов в сфере реального инвестирования. А, как известно, финансовый рынок и реальное производство не могут функционировать в отрыве друг от друга.

В российской экономике вновь начинают формироваться подходы, которые либо уже привели в прошлом к возникновению кризисных процессов (как в ведущих странах), либо усугубили кризисные тенденции (как в России). Поскольку глобальные риски остаются высокими, необходимо создать механизмы, нейтрализующие действия внешних шоков.

## ФИНАНСОВЫЕ РИСКИ ЕЭП

Реалии современного мира таковы, что глобальные риски сопровождают и функционирование финансового рынка в рамках ЕЭП. В соглашении «О создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала» страны — участники единого экономического пространства: Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская

---

[4] *См., напр.: Мамедов А. О. Международный финансовый менеджмент в условиях глобального финансового рынка / под ред. проф. В. А. Слепова. — М.: Магистр, 2007. — 300 с.; Пастухова Н. Б. Единое экономическое пространство, некоторые конституционно-правовые проблемы создания Евразийского союза // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 4. — С. 67.*

[5] *Шмелев В. В., Хмыз О. В. Глобализация мировых валютно-финансовых рынков: монография. — М.: Проспект, 2010. — 200 с.*

Федерация — определили различные меры в банковской сфере, на рынке ценных бумаг и в сфере страхования, которые стороны осуществляют в целях реализации указанного Соглашения[6]. А с 2012 г. начало действовать новое интеграционное образование — Единое экономическое пространство Белоруссии, Казахстана и России.

Под Единым экономическим пространством понимается экономическое пространство, объединяющее таможенные территории государств-участников, на котором функционируют механизмы регулирования экономик, основанные на единых принципах, обеспечивающих свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы и проводится единая внешнеторговая и согласованная, в той мере и в том объеме, в каких это необходимо для обеспечения равноправной конкуренции и поддержания макроэкономической стабильности, налоговая, денежно-кредитная, валютно-финансовая политика[7].

Лидеры государств — членов ЕЭП пришли к единому мнению, что создание ЕЭП — еще один шаг на пути создания Евразийского экономического союза, который в полной мере отвечает национальным интересам их стран и который открыт для членства в нем других стран. В частности, В. В. Путин писал: «Мы предлагаем модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной связи между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом[8].

Такие интеграционные решения, принимаемые на высшем уровне, не могут не повлиять на финансовый рынок. Его развитие может принципиально ускориться за счет концентрации капитала большего количества иностранных инвесторов, чем имеется в настоящее время. К тому же финансовая интеграция стран ЕЭП положительно повлияет на конкурентоспособность их национальных финансовых рынков[9] и в перспективе позволит объединенному рынку ЕЭП упрочить свои позиции в мировой финансовой системе.

Для положительного финансового развития в рамках ЕЭП важно сконцентрировать внимание на стратегии поведения на финансовых рынках.

Общеизвестно, что такая стратегия зависит от целого комплекса факторов и условий, которые наряду с предпосылками взаимодействия с партнерами ЕЭП способны кардинальным образом повлиять на структуру, целевое использование и размер рентабельности аккумулированного на данных рынках капитала. Речь идет о содержании финансовых стратегий развития страны, регионов и муниципальных образований; финансовых всплесках на рынке ценных бумаг; дисбалансе финансовых потоков в системе координации мер экономической безопасности.

При этом особое внимание следует обратить на сближение законодательств стран — членов ЕЭП в банковской сфере, денежно-кредитной и валютной политике. Так, по мнению В. Пономаренко, примером для банковской интеграции в рамках ЕЭП может послужить модель европейской банковской интеграции как одно из важнейших направлений взаимодействия государств еврозоны[10].

В то же время некоторые исследователи считают, что развитие интеграционных процессов в монетарной сфере стран ЕЭП снизит уровень воздействия на эти страны внешних рисков, т. к. будет способствовать их диверсификации[11].

---

[6] *Соглашение от 9.12.2010 «О создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113010/).*

[7] *Концепция формирования единого экономического пространства (http://archive.kremlin.ru/text/docs/2003/09/52480.shtml).*

[8] *Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня (http://itar-tass.com/politika/524672).*

[9] *Рыкова И. Н. Конкурентоспособность финансовых рынков Единого экономического пространства // Банковское дело. — 2014. — № 6.*

[10] *Пономаренко В. Проблемы и перспективы банковской интеграции в ЕЭП в свете европейского опыта формирования банковского союза // Право и экономика. — 2013. — № 2. — С. 58.*

[11] *Абрамова М. А. Оценка возможности координации государственной денежно-кредитной политики стран ЕЭП // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1.*

Таким образом, перечисленные факторы могут не только воздействовать на реализацию стратегии развития финансовых рынков ЕЭП положительным образом, но и затормаживать процесс рационального аккумулирования и распределения капитала. Среди барьеров, препятствующих выполнению данной цели, на наш взгляд, следует отметить:

— резкую дифференциацию социально-экономических ориентиров распределения капитала на финансовых рынках в разрезе стран ЕЭП;

— недостаточное развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры;

— наличие противоречий в методологиях оценки цены капитала, инвестируемого в финансовые инструменты ЕЭП.

Учитывая неопределенность в сферах унифицированного подхода к страхованию финансовых рисков и антикризисному управлению в рамках ЕЭП, многие специалисты считают, что для осуществления оперативного руководства процессами экономической интеграции возникает необходимость в формировании наднациональных институтов[12]. Однако этот процесс, в свою очередь, порождает институциональные риски.

Предпосылками возникновения данной группы рисков могут явиться:

— волатильность валютных и товарных рынков;

— отсутствие механизмов оперативного принятия финансовых решений в области внешнеэкономической деятельности;

— недостаточно проработанный механизм корректировки внешнеторговой политики.

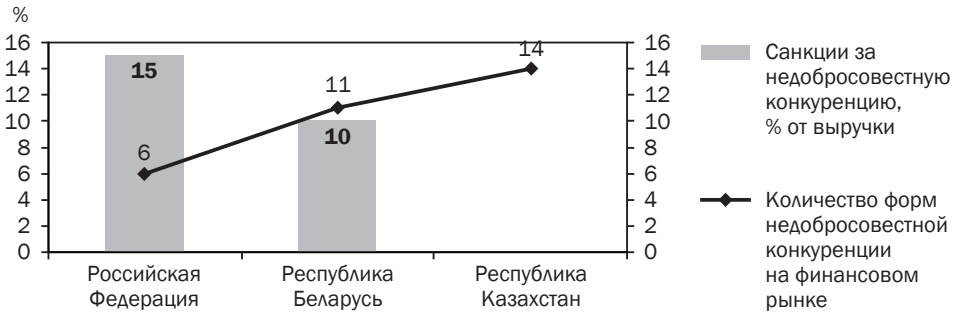
Со 2 февраля 2012 г. вновь созданному наднациональному органу — Евразийской экономической комиссии — принадлежит ведущая роль в наднациональном регулировании в области макроэкономической, валютной, конкурентной и энергетической политики, финансовых рынков и т. д. Очевидно, что система управления институциональными рисками в условиях ЕЭП также находится в ее компетенции.

Факторами риска для России в отношении ее деятельности на финансовом рынке ЕЭП может стать повышенный уровень волатильности ее фондового рынка в сравнении с другими странами — участницами ЕЭП, а также недостаточное развитие механизмов защиты частной собственности. Проводя анализ конкурентной позиции российского рынка ценных бумаг, Е. И. Куликова отмечает, что данное обстоятельство препятствует активизации процесса модернизации рыночных структур[13].

На наш взгляд, фактором риска может также стать степень дифференциации уровня недобросовестной конкуренции. Дифференциация по шкале оценки мер привлечения к экономическим санкциям в странах ЕЭП показана на рис. 1.

*Рисунок 1*

**Дифференциация санкций за недобросовестную конкуренцию в странах — членах ЕЭП**




[12] *См., напр.: Козырин А. Таможенное регулирование в Таможенном союзе ЕврАзЭС // Право и экономика. — 2013. — № 3. — С. 55.*

[13] *Куликова Е. И. О государственном регулировании российского рынка ценных бумаг // Финансы. — 2011. — № 7. — С. 74.*

*Источник: составлено автором на основе исследований Л. В. Кожинского (Вопросы гармонизации законодательств государств — членов таможенного союза и Единого экономического пространства в области конкурентной политики // Право и экономика. — 2013. — № 6 — С. 54–57.)*

Как можно видеть, в странах — членах ЕЭП существует неодинаковое количество форм недобросовестной конкуренции и различия в мерах наказания за ее совершение. Так, в Республике Казахстан санкции за совершение добросовестной конкуренции рассчитывают не в процентах от выручки, как это делается в Российской Федерации и Республике Беларусь, а в иных единицах измерения.

Еще один фактор риска — различие в моделях привлечения в экономику капитала. В этих условиях важно сближение инструментов регулирования, применяемых различными ведомствами: Центральным банком РФ; Федеральной службой по финансовым рынкам; Минфином России. Заметим, что формирование мегарегулятора финансового рынка придаст новый импульс его развитию. Тем не менее риски дисбаланса финансовых потоков в условиях действующей системы институциональной организации рынка неизбежны.

Итак, в условиях объективности причин неопределенности на финансовых рынках ЕЭП требуется исследование предпосылок возникновения риска. Для этого обратимся к схеме классификации выявленных и систематизированных нами факторов риска, отражающихся на чувствительности поведения участников ЕЭП в условиях функционирования единого финансового рынка (рис. 2).

*Рисунок 2*

**Классификация факторов риска в условиях развития финансовых рынков Единого экономического пространства**

*Источник: разработано автором.*

Среди представленных факторов следует уделить особое внимание следующей группе предпосылок возникновения рисков:

1. Высокая амплитуда колебаний рубля по отношению к иностранной валюте.
2. Отсутствие нормативных значений ставок дисконтирования, учитываемых для расчета чистого приведенного дохода NPV от реализации инвестиционных проектов ЕЭП.
3. Неодинаковое количество форм недобросовестной конкуренции и различия в мерах наказания за ее совершение в странах — членах ЕЭП. Дело в том, что управляемость данными рисками ограничивается недостаточно высоким уровнем их регулирования, что может тормозить развитие финансового рынка ЕЭП в целом.

На основе приведенной классификации факторов риска можно сделать вывод о том, что для обеспечения защиты от рисков на финансовом рынке ЕЭП важно осуществить выбор из ряда альтернативных путей улучшения экономической деятельности. Данная

стратегическая задача предполагает определение условий, резервов и возможностей развития финансового рынка ЕЭП с учетом вероятности различных экономических угроз.

Еще один проблемный аспект в сфере оценки рисков — отсутствие соответствующей законодательной базы. В частности, в государствах — участниках ЕЭП не существует специального закона, регламентирующего основы оценки рисков. Это может повлиять на возможность достижения ключевой цели развития финансового рынка ЕЭП — концентрации капитала.

Исследования показывают, что в новых экономических условиях неизбежны риски, так как речь идет о зоне финансовой неопределенности. Поэтому важно учесть все возможные примеры из опыта международного финансового управления. В связи с этим следует рассмотреть пример развития рынка ЕС. Реалии таковы, что введение в ЕС единой валюты позволило странам, входящим в зону евро, значительно усилить их финансовые позиции на международном рынке капиталов. По нашему мнению, для эффективного функционирования финансового рынка ЕЭП необходимо создание условий для использования на территории Таможенного союза единой валюты платежей.

Таким образом, наличие институциональных, экономических, страновых и иных рисков, возникающих на финансовых рынках государств — участников ЕЭП, и отсутствие системы управления ими выступают барьером, препятствующим гармонизации и развитию финансового рынка ЕЭП. Разработка интеграционного подхода к управлению рисками будет способствовать достижению целей сбалансированной финансовой политики ЕЭП, обеспечивающей успешность его функционирования в долгосрочной перспективе.

### *Библиография*


1. Абрамова М. А. Оценка возможности координации государственной денежно-кредитной политики стран ЕЭП // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1.
2. Базовый курс по рынку ценных бумаг: учебное пособие / О. В. Ломтатидзе, М. И. Львова, А. В. Болотин и др. — М.: Кнорус, 2010.
3. Козырин А. Таможенное регулирование в Таможенном союзе ЕврАзЭС // Право и экономика. — 2013. — № 3.
4. Куликова Е. И. О государственном регулировании российского рынка ценных бумаг // Финансы. — 2011. — № 7.
5. Мамедов А. О. Международный финансовый менеджмент в условиях глобального финансового рынка / под ред. проф. В. А. Слепова. — М.: Магистр, 2007.
6. Пастухова Н. Б. Единое экономическое пространство, некоторые конституционно-правовые проблемы создания Евразийского союза // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 4.
7. Пономаренко В. Проблемы и перспективы банковской интеграции в ЕЭП в свете европейского опыта формирования банковского союза // Право и экономика. — 2013. — № 2.
8. Рыкова И. Н. Конкурентоспособность финансовых рынков Единого экономического пространства // Банковское дело. — 2014. — № 6.
9. Финансовая экономика: подъем, стабильность, спад: учебник / А. А. Суэтин. — М.: Альфа-М, 2011.
10. Финансы и кредит: учебник / под ред. проф. М. В. Романовского, Г. Н. Белоглазовой. — М.: Юрайт, 2011.
11. Шмелев В. В., Хмыз О. В. Глобализация мировых валютно-финансовых рынков: монография. — М.: Проспект, 2010.
12. Концепция формирования единого экономического пространства [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: http://archive.kremlin.ru/text/docs/2003/09/52480.shtml.
13. Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня [Электронный ресурс] / ИТАР-ТАСС. — Режим доступа: http://itar-tass.com/politika/524672.
14. Соглашение от 9.12.2010 «О создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала» [Электронный ресурс] / Официальный сайт КонсультантПлюс. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113010/.

УДК 330.354:330.322

***Ключевые слова:***
*иностранные инвестиции, инвестиционный климат, инвестиционная политика, развитие инфраструктуры, условия ведения бизнеса, особые экономические зоны*

***С. И. Никулина,***
*науч. сотр. Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: SNikulina86@gmail.com**)*

# Опыт привлечения иностранных инвестиций в КНР

***Глобальная экономическая система характеризуется высоким уровнем движения капитала в различных его формах. Привлечение иностранных инвесторов становится важнейшей тенденцией международной финансовой политики. Иностранный капитал все чаще устремляется в развивающиеся страны, особенно в динамично развивающиеся экономики стран БРИК. Неоспоримым лидером в области привлечения иностранных инвестиций среди стран БРИК выступает Китай.***

По данным UNCTAD[1], в 2012–2013 гг. он удерживал второе место после США по притоку прямых иностранных инвестиций. Впечатляющий результат привлечения иностранного капитала в КНР, безусловно, является интереснейшим предметом для научного исследования и достойным примером для практического применения в других странах.

За последние три десятилетия Китай достиг впечатляющих успехов в сфере экономики. За 11-ю пятилетку (2006–2010 гг.) среднегодовые темпы роста ВВП КНР превзошли плановый показатель в 7,5 %, составив свыше 10 %[2]. В 2010 г. этот показатель достиг 10,45 % в год (2-е место в мире)[3]. Одним из движущих факторов роста китайской экономики являются инвестиции. Так, в первом полугодии 2013 г. доля инвестиций в ВВП составила 53,9 %, внутреннего потребления — 45,2 %, чистого экспорта — 0,9 %[4]. Если в 2000 г. доля иностранных инвестиций в КНР составляла всего 2,9 % мирового объема инвестиций, то в 2009 г. эта доля уже достигла 8,5 %, в 2020 г. она составит 15 %, а в 2030 г. — уже 20 %, что будет равно всему объему инвестиций в зоне НАФТА и ЕС[5].

В структуре привлекаемых Китаем инвестиций преобладают прямые иностранные инвестиции (ПИИ). Так, по данным агентства «Синьхуа», по итогам 2013 г. накопленные ПИИ

---

[1] *World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: an Action Plan / United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf).*

[2] *Экономика КНР: 10 лет после вступления в ВТО / отв. ред. А. В. Островский, сост. П. Б. Каменнов. В 2 ч. Ч. 1. — М.: ИДВ РАН, 2013. — С. 7.*

[3] *Развитие стран БРИКС в глобальном пространстве: моногр. — Ч. I / Под ред. Л. Н. Борисоглебской, В. М. Четверикова; Ч. II / Под ред. Лю Цзюань, Ян Чэнюй. — М.: ИНФРА-М, 2013. — С. 77.*

[4] *Цзя Кан. Почему именно 7,5 %? // Китай. — 2013. — № 10. — С. 29.*

[5] *Экономика КНР: 10 лет после вступления в ВТО. Ч. 1. — С. 13.*

в КНР достигли $2,3475 трлн, портфельные инвестиции — $386,8 млрд, другие инвестиции — $1,2309 трлн, составив 59 %, 10 % и 31 % от внешних инвестиций в Китай соответственно[6]. В 2013 г. объем ПИИ в КНР вырос на 5,3 % ($117,59 млрд) по сравнению с 2012 г.[7]

Наблюдается тенденция перемещения иностранного капитала из восточных районов Китая в западные районы страны. Если в 2010 г. объем практически использованных западными районами Китая иностранных инвестиций составил 5 % от их общего объема в стране, то в 2011 г. лишь в провинции Сычуань и городе Чунцин этот показатель превысил $20 млрд, составив 16,7 % от совокупной суммы по всему Китаю[8]. Это объясняется более низкой себестоимостью рабочей силы в Западном Китае по сравнению с Восточным. По словам эксперта по вопросам финансирования и инвестирования Академии общественных наук провинции Шэньси Гу Мэнбиня, еще одной причиной такого перетекания иностранного капитала является улучшение инвестиционного климата в Западном Китае благодаря успешному осуществлению стратегии его масштабного освоения, начавшегося с 1999 г., вследствие чего заметно повысился уровень транспортной инфраструктуры, поставок электроэнергии, экологии и правительственного обслуживания[9]. Среди западных районов КНР наибольший интерес для иностранных инвесторов представляет провинция Сычуань. К настоящему времени в провинции открыты филиалы 251 из 500 крупнейших транснациональных корпораций.

Что касается отраслевого распределения иностранных инвестиций, в 2013 г. доля инвестиций в сферу услуг КНР составила больше половины общей суммы — 52,3 %, или $61,45 млрд, рост вложений в этот сектор — 14,2 %[10].

Основными инвесторами в экономику Китая остаются азиатские страны. По данным Министерства коммерции КНР, за период январь–май 2014 г. ПИИ Гонконга в КНР достигли $33,96 млрд, Тайваня — $2,33 млрд, Сингапура — $2,28 млрд, Республики Кореи — $2,18 млрд, Японии — $1,97 млрд. Далее следуют США, Германия, Великобритания, Франция, Бермудские острова[11].

Одним из основных факторов, способствующих привлечению иностранных инвестиций в КНР, является **стабильная социально-экономическая и политическая ситуация в стране**. В 2011 г. глобальный индекс условий роста (Growth Environment Score — GES) Китая, рассчитываемый Goldman Sachs на основе пяти групп показателей (макроэкономическая стабильность, инвестиционный климат, научно-технический потенциал, человеческий капитал, политические условия), являлся самым высоким среди стран БРИК[12]. В частности, Китай занимал лучшие позиции по макроэкономической стабильности, открытости для торговли, издержкам ведения бизнеса.

Политическая ситуация в КНР благоприятствует притоку иностранного капитала благодаря преемственности власти и политического курса. В ноябре 2012 г. Си Цзиньпин был утвержден генеральным секретарем Центрального комитета Коммунистической партии Китая (ЦК КПК). Весной 2013 г. он стал председателем КНР, сменив на этом посту Ху Цзиньтао.

---

[6] *Официальный сайт газеты «Жэньминь жибао» (http://russian.people.com.cn/31518/8590125.html).*

[7] *Официальный сайт газеты «Ведомости» (http://www.vedomosti.ru/finance/news/21395091/inostrannye-investicii-v-kitaj-vyrosli-na-53-kitajskie-v).*

[8] *Официальный сайт Международного радио Китая (http://russian.cri.cn/841/2012/12/07/1s451147.htm).*

[9] *Там же.*

[10] *Официальный сайт газеты «Ведомости» (http://www.vedomosti.ru/finance/news/21395091/inostrannye-investicii-v-kitaj-vyrosli-na-53-kitajskie-v).*

[11] *Официальный сайт Министерства коммерции КНР (http://english.mofcom.gov.cn/article/statistic/foreign investment/201407/20140700665318.shtml).*

[12] *Jim O'Neill. Outlook for the Global Economy [Электронный ресурс] / Сайт Goldman Sachs (http://www.goldmansachs.com/japan/gsitm/report/pdf/viewpoints_77_slides.pdf).*

Коммунистическая партия Китая по итогам третьего пленума ЦК 18-го созыва, прошедшего 9–12 ноября 2013 г. в Пекине, представила «дорожную карту» обширных реформ в общественной и экономической сферах[13].

Программа экономических и финансовых реформ включает существенное сокращение государственного вмешательства в распределение ресурсов, снятие барьеров для доступа частных предприятий к ряду отраслей, совершенствование системы защиты прав на собственность, введение системы страхования вкладов.

Главной целью программы станут разделение правительства и рынка (с изменением правительственных функций) и создание благоприятной атмосферы для развития свободных рыночных отношений.

На пленуме было отмечено, что для приспособления к новой ситуации экономической глобализации важно добиться того, чтобы внутренняя открытость и расширение внешних связей содействовали друг другу. Необходимо повысить инвестиционный доступ, ускорить строительство зон свободной торговли, расширить внутриконтинентальную открытость и открытость в пограничных районах страны.

Предполагается, что решения третьего пленума 18-го созыва определят развитие КНР на ближайшие десять лет.

Еще одним привлекательным фактором для иностранных инвесторов является **емкий внутренний рынок Китая**, который обладает огромными перспективами роста.

В 2010 г. объем потребительского рынка в КНР составлял $2,7 трлн. Согласно прогнозу социально-экономического развития Китая, подготовленному Институтом современных проблем Университета Цинхуа, в 2015 г. объем потребительского рынка в Китае составит $7 трлн. В 2020 г. он вырастет до $14,5 трлн, и в 2025 г. по объему потребительского рынка Китай займет первое место в мире[14].

Быстрыми темпами растет и потребление. На протяжении последних тридцати лет потребительские расходы населения Китая увеличивались в среднем почти на 9 %, что на целый процентный пункт выше, чем средний показатель Японии, и примерно равно показателю Тайваня в соответствующие десятилетия экономического бума в этих странах. Прогнозируется, что к 2020 г. общий спрос на внутреннем рынке увеличится в четыре раза[15].

По данным Центрального разведывательного управления на июль 2014 г., Китай занял первое место в мире по численности населения (1,355 млрд человек). Согласно Белой книге «Прогресс Китая в области защиты прав человека в 2012 году», уровень жизни граждан КНР постоянно растет на фоне устойчивого и относительно быстрого экономического роста[16]. Средний уровень годового дохода на душу населения в городах в 2012 г. вырос на 12,6 % ($3962 ) по сравнению с 2011 г., в сельской местности — на 13,5 % ($1285). Огромное население Китая, объем потребительского рынка, быстрорастущие доходы населения и потребительский спрос позволяют рассматривать внутренний рынок страны как один из самых перспективных рынков в мире.

По мере быстрого роста китайской экономики в инвестиционной политике КНР происходит **переход от количества** привлекаемых **иностранных инвестиций к** их **качеству**. Поощряются иностранные инвестиции в инвестиционные проекты, обладающие тремя характеристиками: наукоемкостью, высоким уровнем экономии ресурсов и экологической безопасностью. В обнародованной Государственным советом КНР «Государственной

---

[13] *Официальный сайт РБК (http://top.rbc.ru/economics/15/11/2013/889033.shtml).*

[14] *Экономика КНР: 10 лет после вступления в ВТО. Ч. 1. — С. 15–16.*

[15] *Шарма Р. Прорывные экономики. В поисках следующего экономического чуда / пер. с англ. О. Медведь. — М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. — С. 52.*

[16] *Официальный сайт газеты «Жэньминь жибао» (http://russian.people.com.cn/31516/8244800.html).*

программе по развитию отраслей стратегического значения на 2011–2015 гг.» выделены семь приоритетных отраслей для инвестиций государственного и частного секторов:

- альтернативная энергетика;
- энергетическая эффективность и защита окружающей среды;
- биотехнологии;
- новые материалы;
- информационные технологии нового поколения;
- производство высокотехнологичного оборудования;
- производство транспортных средств на основе экологически чистой энергии[17].

Данные направления инвестиционной политики нашли отражение в «Отраслевом каталоге для иностранных инвесторов» (Catalogue for Guidance of Foreign Investment in Industry), издаваемом для осуществления контроля за отраслевой структурой инвестиций. Иностранные инвестиции разделены на четыре категории: поощряемые, разрешаемые, ограниченные, запрещенные. В редакции Каталога 2011 г. поощряемые направления деятельности включают такие высокотехнологичные отрасли промышленности, как производство комплектующих для ветряных электростанций и высокоскоростных поездов, а также производство искусственного волокна и элементов для солнечных батарей. Важным условием для получения статуса «поощряемой» отрасли является энергосбережение и незагрязнение окружающей среды. Лимитируются иностранные инвестиции в проекты, для реализации которых требуется много энергии и/или редких полезных ископаемых. Сохраняются запреты в отношении отраслей, связанных с большим количеством патентов и авторских прав. К разрешаемым относятся все виды деятельности, не упомянутые в категориях «поощряемые», «ограниченные», «запрещенные».

## ИНСТРУМЕНТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Правительство КНР способствует притоку в страну иностранного капитала при помощи различных **инструментов экономической политики**. В их числе:

- сохранение в фондах развития компаний дивидендов, начисляемых на государственные пакеты акций. До 2007 г. вся сумма дивидендов государства оставалась в распоряжении компаний. Начиная с 2007 г. предприятия промышленности отчисляют 5–10 % годовой прибыли в специальный фонд капитального строительства, который в свою очередь также используется для финансирования инвестиций в государственном секторе с учетом приоритетов правительства;
- поддержание низких цен на основные факторы производства. По некоторым оценкам, государственное субсидирование цен и тарифов на землепользование, водо- и энергоснабжение, трудовые ресурсы и капитал в общей сложности достигает 10 % ВВП, что значительно уменьшает издержки производства, повышает его рентабельность и окупаемость инвестиций;
- применение ускоренной амортизации основных фондов;
- ограничение уровня кредитных ставок на фоне высоких показателей рентабельности производства и массы прибыли в КНР. Так, в 2000–2010 гг. показатель доходности капитала колебался в пределах 10–17 %, в то время как процентная ставка по кредиту находилась в интервале от 5 до 7 %. Это удешевляет банковский кредит, делая его более доступным[18].

---

[17] *Новоселова Л. В. Инвестиционная политика КНР как фактор стабильности и развития: Аналитическая записка Центра экономических и социальных исследований Китая ИДВ РАН министру финансов А. Г. Силуанову / Департамент управления делами и контроля Минфина России. Ведомственная корреспонденция. 26.04.2013.*

[18] *Там же.*

Правительство Китая также принимает меры по упрощению порядка рассмотрения и утверждения инвестиционных проектов. В 2009 г. Министерство коммерции КНР уполномочило свои региональные подразделения в провинциях принимать решение по утверждению инвестиционных проектов в «поощряемых» отраслях, за исключением случаев, затрагивающих национальные интересы. Оно также разрешило им рассматривать и утверждать создание холдинговых компаний с общим объемом инвестиций до $100 млн.

Для привлечения иностранных инвесторов, обеспечения трансфера передовых технологий в КНР создаются **специальные экономические зоны** (СЭЗ) и **инкубаторы поддержки высокотехнологичных отраслей**, где широко используются налоговые стимулы.

В настоящее время на территории Китая действует пять СЭЗ: Шэньчжэнь, Чжухай, Шаньтоу, Сямэнь, Хайнань, а также приравненный к ним по статусу Новый район Пудун, являющийся составной частью Шанхая. В августе 2013 г. Госсовет КНР официально утвердил создание Шанхайской экспериментальной зоны свободной торговли общей площадью 28,78 кв. км, которая охватит четыре района Шанхая, находящегося под особым таможенным контролем[19]. Значение этой зоны состоит в поиске нового пути и новой модели политики реформ и открытости в Китае. Ее основными целями являются снятие ограничений на иностранные инвестиции, создание равных конкурентных условий для государственного и частного капитала и свободная конвертация юаня по капитальным счетам. Иностранные предприятия, зарегистрированные в этой зоне свободной торговли, получают большие льготы в плане уставного капитала и условий регистрации, чем в любом другом месте на территории Китая, намного уменьшаются ограничения при рассмотрении и утверждении регистрации предприятия.

Что касается бизнес-инкубаторов, первый появился в 1987 г. в Ухани. К 2005 г. в стране насчитывалось уже 490 таких образований, большинство из которых сосредоточено в Пекине, Шанхае и Шеньцзяне[20]. В отраслевом разрезе по количеству бизнес-инкубаторов лидируют информационно-коммуникационные технологии, за ними следует биомедицина.

Одним из наиболее эффективных способов привлечения иностранных инвестиций в регионы, используемых правительством КНР, является **регулярная организация инвестиционных и торгово-экономических ярмарок в различных провинциях Китая**, которые способствуют региональному развитию и повышению благосостояния населения провинций. Так, в городе Чжэнчжоу в 2012 г. прошла 7-я международная инвестиционная и торговая ярмарка провинции Хэнань, на которой были подписаны контракты по 415 проектам на общую сумму 300,6 млрд юаней. По заявлению начальника провинциального управления коммерции Ли Циншу, на ярмарке были заключены договоры по 87 проектам с участием иностранного капитала суммарно на $10,17 млрд[21]. В 2013 г. состоялась 15-я торгово-экономическая ярмарка двух берегов Тайваньского пролива. По данным организационного комитета, объем продаж на ярмарке на 64 % превысил прошлогодний показатель. Посещаемость ярмарки достигла 372 тыс. человек[22].

Важным фактором притока иностранного капитала в КНР является **значительно усовершенствованная законодательная база**. Согласно условиям членства во Всемирной торговой организации (ВТО) правительство КНР внесло поправки в около 3000 законодательных актов, ведомственных правил, регламентов и инструкций, создало правовую

---

[19] *Юйцзе Ч., Шаньшань Ю. Шанхайская зона свободной торговли — опытный участок Китая // Китай. — 2013. — № 10. — С. 32.*

[20] *Лиу С., Лундин Н. Китай на пути к открытой и рыночной инновационной системе // Форсайт. — 2007. — № 4. — С. 25.*

[21] *Официальный сайт газеты «Жэньминь жибао» (http://russian.people.com.cn/31518/7768896.html).*

[22] *Официальный сайт китайского информационного интернет-центра Russian.china.org.cn (http://russian.china.org.cn/business/txt/2013-05/24/content_28921556.htm).*

систему в соответствии с правилами ВТО. Более того, оно постоянно повышало правоисполнительный уровень и прозрачность соответствующих политических установок. Вступая в ВТО, Китай присоединился к основным соглашениям организации (Генеральному соглашению по тарифам и торговле, Генеральному соглашению по торговле услугами, Соглашению по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, Соглашению по инвестиционным мерам, связанным с торговлей) и обязался предоставить иностранным инвесторам режим наибольшего благоприятствования и национальный режим во многих отраслях. Например, был введен национальный режим в отношении иностранных компаний в золотодобывающей отрасли, которая раньше подлежала жесткому государственному регулированию. Двойную систему обложения налогом на прибыль пришлось ликвидировать[23].

Привлечению иностранных инвестиций в КНР также способствует **хорошо развитая инфраструктура**, в особенности транспортная. КНР входит в первую тройку стран с наибольшей протяженностью автомобильных (3 680 623 км) и железных дорог (66,5 тыс. км) и крупнейшим торговым флотом (3499 судов суммарной грузоподъемностью 92,8 млн т)[24]. К 2011 г., менее чем за пять лет, в стране была создана крупнейшая в мире сеть высокоскоростных железных дорог, составляющая 30 % общей протяженности скоростных дорог в мире. Ее протяженность составила 8358 км, из них 6820 км — во внутренних районах Китая. Она объединяет около 80 городов вблизи девяти мегаполисов и районы, где проживают более 700 млн человек, а общая сумма ВВП, производимого в районе сети высокоскоростных железных дорог, составляет 74 % от ВВП Китая[25]. В КНР также построена сеть аэропортов мирового уровня. Регистрация и посадка на рейс в аэропортах Шанхая занимает всего тридцать минут, в то время как аналогичная процедура в аэропорту Мумбаи — более трех часов. По рейтингу логистической инфраструктуры[26], опубликованному Всемирным банком в 2012 г.[27], Китай занял второе место с 4,12 балла после Сингапура с 4,13 балла. Китай получил высокие баллы по следующим показателям: транспортная инфраструктура, простота организации международных перевозок по конкурентоспособным ценам, своевременность доставки, сложность организации международных перевозок.

Таким образом, за последние три десятилетия Китай накопил богатый опыт в области привлечения иностранных инвестиций, благодаря которому он остается одним из самых привлекательных мест для иностранных инвесторов. Среди факторов, способствующих притоку иностранных инвестиций в КНР, можно выделить следующие: стабильная экономическая и политическая ситуация в стране, преемственность проводимого политического курса, огромный внутренний рынок, развитая инфраструктура, системная и четкая национальная инвестиционная политика, ориентированная на развитие высокотехнологичных и наукоемких секторов экономики КНР, прозрачная и отвечающая нормам международного права законодательная база, регулирующая инвестиционную деятельность предприятий с участием иностранного капитала в Китае.

---

[23] *Анисимова А. А. Государственное регулирование добычи, обработки и оборота драгоценных металлов и камней в КНР // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 4. — С. 121.*

[24] *Мир в цифрах 2011. Карманный справочник / пер. с англ. Д. Журавлева, Н. Кононовой. — М.: Олимп-Бизнес, 2011. — С. 65–66.*

[25] *Экономика КНР: 10 лет после вступления в ВТО. Ч. 1. — С. 111.*

[26] *Рейтинг составляется по опросам представителей логистического бизнеса. Каждый оценивает (от 1 до 5 баллов) инфраструктуру восьми стран, с которыми наиболее часто работает, по шести показателям: таможенные процедуры, транспортная инфраструктура, простота организации международных перевозок по конкурентоспособным ценам, логистические услуги (таможенные брокеры, транспортные операторы), возможность проследить передвижение грузов, своевременность доставки и сложности в организации международных перевозок.*

[27] *Logistics Performance Index Results 2012 [Электронный ресурс] / Сайт Всемирного банка (http://lpi.worldbank.org/).*

Государственная политика КНР в области привлечения иностранных инвестиций отличается комплексным подходом. Стимулирование иностранных инвестиций в экономику страны осуществляется с помощью механизмов налоговой, денежно-кредитной политики.

Успешный опыт КНР в области привлечения иностранных инвестиций может быть использован в России. Ввиду того что структура присутствия иностранного капитала на российском рынке формируется в основном стихийно, прежде всего необходимо разработать четкую и ясную стратегию привлечения иностранных инвестиций, соответствующую приоритетам социально-экономического развития страны, как это было сделано в Китае. Правительство КНР первоначально определило семь приоритетных для привлечения иностранного капитала областей экономики, тем самым сформулировав государственную стратегию в этом вопросе. На ее основе оно разработало меры налоговой, денежно-кредитной политики, установив ясные и понятные «правила игры» для иностранных инвесторов.

Значительную долю ответственности за обеспечение благоприятного инвестиционного климата на местах должны принять на себя региональные власти. В Китае местные власти облегчают условия ведения бизнеса для иностранных инвесторов (упрощают процедуры оформления и тем самым сокращают сроки открытия предприятий, регистрации собственности, получения кредита), обеспечивают административное сопровождение инвестиционных проектов, регулярно организуют специальные инвестиционные и торгово-экономические ярмарки, на которых заключаются многомиллиардные контракты. Например, Чунцин в 2007 г. упростил процедуру оформления прав собственности, а Чэнду ввел новую облегченную систему регистрации бизнеса[28]. Согласно исследованию, проведенному Группой Всемирного банка Doing Business in China 2008[29], самыми крупными получателями прямых иностранных инвестиций являются китайские провинции, лидирующие в области легкости ведения бизнеса (Шанхай, Чжэцзян, Тяньцзинь, Шаньдун, Гуандун, Цзянсу и др.). В России же иностранные инвесторы в регионах нередко предоставлены сами себе. По данным аналитического обзора Национального рейтингового агентства «Прямые иностранные инвестиции в России: региональный аспект»[30], в нашей стране в настоящее время всего 10 регионов, которые активно привлекают иностранных инвесторов (Москва, Московская область, Тульская область, Санкт-Петербург, Сахалинская область, Ненецкий АО, Приморский край, Самарская область, Ямало-Ненецкий АО, Калужская область). На них пришлось около 74 % от общего притока ПИИ в 2013 г. без учета офшоров.

Для улучшения инвестиционного климата России также необходимо упростить прохождение административных процедур для инвесторов, а именно взять на вооружение предоставляемую во многих особых экономических зонах (ОЭЗ) КНР услугу «одного коридора» или «с одной остановкой»[31], когда все необходимые инстанции находятся на территории зоны развития в одном здании. Заслуживает внимания и форма предоставления услуг администрацией зоны развития, особенность которой — упрощение процесса взаимодействия резидента зоны и администрации благодаря возможности подавать набор документов одному лицу, персональному менеджеру компании-резидента, который проводит обработку заявки и передает документы в профильную структуру зоны или какой-либо государственный орган. Тем самым значительно облегчается процесс взаимодействия резидентов зоны с администрацией и органами государственной власти и уменьшаются транзакционные издержки на операции резидентов с последними.

---

[28] *Деловой журнал про Китай ChinaPro (http://www.chinapro.ru/rubrics/2/6066/print).*

[29] *Doing Business in China 2008 / The World Bank Group (http://www.doingbusiness.org/~/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB08-Sub-China.pdf).*

[30] *Прямые иностранные инвестиции в России: региональный аспект / Национальное рейтинговое агентство (http://www.ra-national.ru/uploads/rus/files/analytic/file_review/20.pdf).*

[31] *Зоны привлечения иностранных инвестиций в КНР (http://economy.govrb.ru/external_relations/Osobyue akonomicheskiezonyuKitaya.pdf).*

Важное условие повышения инвестиционной привлекательности России — развитие транспортной инфраструктуры на основе заимствования новейших технологий. В частности, представляется полезным опыт КНР по развитию систем высокоскоростного железнодорожного транспорта. По словам главного инженера Министерства железных дорог КНР Хэ Хуау, «при создании высокоскоростных поездов Китай осуществлял заимствования, усваивал их, вносил новое и, овладев технологией производства поездов со скоростью 200–250 км/ч, самостоятельно разработал и создал высокоскоростной поезд, развивающий скорость 350 км/ч. На его платформе успешно разработано новое поколение поездов, достигающих скорости до 380 км/ч»[32]. В результате к 2011 г., менее чем за пять лет, в КНР была построена крупнейшая в мире сеть высокоскоростных железных дорог протяженностью 8358 км[33]. В России же высокоскоростные железнодорожные магистрали отсутствуют. Согласно новой редакции Транспортной стратегии России до 2030 г.[34], утвержденной Правительством РФ 11 июня 2014 г., в стране только планируется построить две высокоскоростные магистрали Москва — Екатеринбург и Москва — Адлер до 2030 г.

Целесообразно также использовать долгосрочный успешный опыт КНР в области создания и развития специальных экономических зон, бизнес-инкубаторов, принимая во внимание тот факт, что в России системное развитие этих зон началось только в 2005 г., с момента принятия Федерального закона № 116-ФЗ от 22 июля 2005 г. «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». В отчете о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования государственных средств, направленных на создание и развитие особых экономических зон»[35] Счетной палаты РФ отмечается неэффективность управления этими зонами и расходования выделенных бюджетных средств. Проверка также показала, что по состоянию на 1 января 2013 г. в нашей стране было создано 27 ОЭЗ четырех типов: промышленно-производственные (6), технико-внедренческие (5), туристско-рекреационные (13) и портовые (3). Из них условно эффективна деятельность ОЭЗ только промышленно-производственного и технико-внедренческого типов. Остальные же являются неэффективными. Поэтому представляется целесообразным улучшить качество управления особыми экономическими зонами, введя для оценки их деятельности целевые показатели по количеству эффективно работающих совместных предприятий за плановый период, определяемые постановлением правительства. При оценке эффективности ОЭЗ должно также учитываться соотношение полученной прибыли к вложенным средствам (количество прибыли на единицу вложенных средств, которую особая экономическая зона принесла за год).

Применение опыта КНР в области привлечения иностранного капитала в нашей стране помогло бы существенно улучшить инвестиционный климат, увеличить приток и повысить качество привлекаемых иностранных инвестиций, что способствовало бы модернизации российской экономики.

### *Библиография*


1. Анисимова А. А. Государственное регулирование добычи, обработки и оборота драгоценных металлов и камней в КНР // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 4.
2. Лиу С., Лундин Н. Китай на пути к открытой и рыночной инновационной системе // Форсайт. — 2007. — № 4.
3. Мир в цифрах 2011. Карманный справочник / пер. с англ. Д. Журавлева, Н. Кононовой. — М.: Олимп-Бизнес, 2011.


---

[32] *Официальный сайт газеты «Жэньминь жибао» (http://russian.people.com.cn/31518/7422557.html).*

[33] *Экономика КНР: 10 лет после вступления в ВТО. Ч. 1. — С. 111.*

[34] *Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (http://government.ru/media/files/41d4e8c21a5c70008ae9.pdf).*

[35] *Официальный сайт Счетной палаты РФ (http://audit.gov.ru/activities/bulleten/755/16710/).*

4. Новоселова Л. В. Инвестиционная политика КНР как фактор стабильности и развития: Аналитическая записка Центра экономических и социальных исследований Китая ИДВ РАН министру финансов А. Г. Силуанову / Департамент управления делами и контроля Минфина России. Ведомственная корреспонденция. 26.04.2013.
5. Развитие стран БРИКС в глобальном пространстве: моногр. — Ч. I. / Под ред. Л. Н. Борисоглебской, В. М. Четверикова; Ч. II. / Под ред. Лю Цзюань, Ян Чэнюй. — М.: ИНФРА-М, 2013.
6. Цзя Кан. Почему именно 7,5 %? // Китай. — 2013. — № 10.
7. Шарма Р. Прорывные экономики. В поисках следующего экономического чуда / пер. с англ. О. Медведь. — М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013.
8. Экономика КНР: 10 лет после вступления в ВТО / отв. ред. А. В. Островский, сост. П. Б. Каменнов. В 2 ч. Ч. 1. — М.: ИДВ РАН, 2013.
9. Юйцзе Ч., Шаньшань Ю. Шанхайская зона свободной торговли — опытный участок Китая // Китай. — 2013. — № 10.
10. Белая книга: уровень жизни китайского населения постоянно повышается. [Электронный ресурс] / Официальный сайт газеты «Жэньминь жибао». — Режим доступа: http://russian.people.com.cn/31516/8244800.html.
11. В г. Чжэнчжоу завершилась 7-я международная инвестиционная и торговая ярмарка провинции Хэнань [Электронный ресурс] / Официальный сайт газеты «Жэньминь жибао». — Режим доступа: http://russian.people.com.cn/31518/7768896.html.
12. В январе объем прямых иностранных инвестиций в Китай вырос на 16,11 % в годовом выражении [Электронный ресурс] / Официальный сайт газеты «Ведомости». — Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/finance/news/22913551/v-yanvare-obem-pryamyh-inostrannyh-investicij-v-kitaj-vyros.
13. Зоны привлечения иностранных инвестиций в КНР [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства экономики Республики Бурятия. — Режим доступа: http://economy.govrb.ru/external_relations/OsobyueAkonomicheskiezonyuKitaya.pdf.
14. Иностранный капитал все чаще направляется в Западный Китай [Электронный ресурс] / Официальный сайт Международного радио Китая. — Режим доступа: http://russian.cri.cn/841/2012/12/07/1s451147.htm.
15. Иностранные инвестиции в Китай выросли на 5,3 %, китайские в Россию — в 5 раз [Электронный ресурс] / Официальный сайт газеты «Ведомости». — Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/finance/news/21395091/inostrannye-investicii-v-kitaj-vyrosli-na-53-kitajskie-v.
16. Компартия Китая объявила о начале обширных реформ [Электронный ресурс] / Официальный сайт РБК. — Режим доступа: http://top.rbc.ru/economics/15/11/2013/889033.shtml.
17. Курс на запад [Электронный ресурс] / Официальный сайт делового журнала про Китай ChinaPro. — Режим доступа: http://www.chinapro.ru/rubrics/2/6066/print.
18. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования государственных средств, направленных на создание и развитие особых экономических зон» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Счетной палаты РФ. — Режим доступа: http://audit.gov.ru/activities/bulleten/755/16710/.
19. Прямые иностранные инвестиции в России: региональный аспект [Электронный ресурс] / Национальное рейтинговое агентство. — Режим доступа: http://www.ra-national.ru/uploads/rus/files/analytic/file_review/20.pdf.
20. Представитель Министерства железных дорог КНР: утверждения о том, что скоростные поезда в Китае — фикция, не имеют под собой оснований [Электронный ресурс] / Официальный сайт газеты «Жэньминь жибао». — Режим доступа: http://russian.people.com.cn/31518/7422557.html.
21. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства РФ. — Режим доступа: http://government.ru/media/files/41d4e8c21a5c70008ae9.pdf.
22. Чистые финансовые активы Китая за границей составили 1,9716 трлн долларов в 2013 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт газеты «Жэньминь жибао». — Режим доступа: http://russian.people.com.cn/31518/8590125.html.
23. Экономическая хроника Китая [Электронный ресурс] / Официальный сайт китайского информационного интернет-центра Russian.china.org.cn. — Режим доступа: http://russian.china.org.cn/business/txt/2013-05/24/content_28921556.htm.
24. Doing Business in China 2008 [Электронный ресурс] / Группа Всемирного банка. — Режим доступа: http://www.doingbusiness.org/~/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB08-Sub-China.pdf.
25. Jim O'Neill. Outlook for the Global Economy [Электронный ресурс] / Сайт Goldman Sachs. — Режим доступа: http://www.goldmansachs.com/japan/gsitm/report/pdf/viewpoints_77_slides.pdf.
26. Logistics Performance Index Results 2012 [Электронный ресурс] / Сайт Всемирного банка. — Режим доступа: http://lpi.worldbank.org/.
27. Statistics of FDI in China in January-May 2014 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства коммерции КНР. — Режим доступа: http://english.mofcom.gov.cn/article/statistic/foreigninvestment/201407/20140700665318.shtml.
28. World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: an Action Plan [Электронный ресурс] / Официальный сайт Конференции ООН по торговле и развитию (UNCTAD). — Режим доступа: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf.

**А. Н. Дерюгин, В. С. Назаров, А. А. Мамедов**

## Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения

Анализ динамики доходов и расходов региональных и местных бюджетов показывает, что проблема несбалансированности консолидированных бюджетов регионов, проявившаяся в 2013 г., не только сохранится, но и будет стоять еще более остро. В пользу такого видения ситуации говорит продолжающийся рост расходных обязательств региональных и местных бюджетов, связанных с исполнением указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., а также относительное сокращение финансовой помощи из федерального бюджета. Увеличение объемов бюджетных кредитов из федерального бюджета, а также планируемое введение налогов с продаж не смогут уменьшить существующий дисбаланс. В статье предложен комплекс мер, направленных на повышение сбалансированности региональных бюджетов в среднесрочном периоде, и приведена финансовая оценка последствий их реализации.

*Ключевые слова: бюджетные доходы, бюджетные расходы, бюджетный дефицит, государственный и муниципальный долг, межбюджетные трансферты, сбалансированность бюджета*

**A. Deryugin, V. Nazarov, A. Mamedov**

## Development of Consolidated Budgets of Russian Regions in the Medium Term: Problems and Solutions

Analysis of the dynamics of revenues and expenditure of the regional and local budgets shows that the problem of imbalance of consolidated regional budgets, disclosed in 2013, not only continues, but will be even stronger. The continuing growth of expenditure responsibilities of the regional and local budgets relating to the execution of decrees of the President of the Russian Federation on May 7, 2012, as well as relative reduction of intergovernmental transfers from the federal budget support this view. The increase of amount of budget credits from the federal budget, as well as the planned introduction of sales taxes will not be able to correct the current imbalance. The article presents the set of measures aimed to improve the balances of regional budgets in the medium term period, and gives the financial assessment of the consequences of their implementation.

*Key words: budget revenues, budget expenditures, budget deficits, state and municipal debt, intergovernmental transfers, budget balance*

---

**В. В. Омельяновский, Л. В.Максимова, А. П. Татаринов**

## Зарубежный опыт: модели финансирования и организации систем здравоохранения

В данной статье рассмотрены основные типы существующих моделей здравоохранения. Проанализированы характерные особенности моделей здравоохранения пяти ведущих стран (на примере Франции, Великобритании, Германии, США и Канады). Выявлены плюсы и минусы каждой модели. На основе проведенного исследования авторами предлагается определить курс здравоохранения Российской Федерации на создание страховой модели, а также перечисляются особенности данного пути реформирования.

*Ключевые слова: модели финансирования здравоохранения, анализ моделей здравоохранения, особенности организации системы здравоохранения, реформирование здравоохранения*

**V. Omelyanovsky, L. Maximova, A. Tatarinov**

## International Experience of Funding and Organization of Healthcare Systems

The article discusses key types of the present healthcare system models. We describe peculiarities of the healthcare system models in five leading countries (using the examples of France, UK Germany, USA and Canada) and analyze positive and negative features of each model. Based on the study results the

authors propose that healthcare policy reforms in the Russian Federation should be focused on creating an insurance healthcare system model and list directions of the aforementioned reforms.
*Key words: healthcare system financing models, analysis of healthcare system models, peculiarities of healthcare system organization, healthcare reforms*

---

**В. Ю. Кулькова**

## Государственные расходы на здравоохранение в ОЭСР и России: потенциал и методика сравнительного анализа

В статье представлены результаты исследования, выполненного Центром методологии финансового и стратегического управления НИФИ в рамках темы «Проведение сравнительного анализа объема, структуры и эффективности расходов на отрасли социальной сферы в России и странах ОЭСР» по заказу Минфина России. Предложен методический подход к формированию величины расходов на здравоохранение, выявлены «скрытые» расходы (перекрестные расходы в федеральном бюджете РФ, в консолидированном бюджете субъектов РФ, налоговые льготы), неучтенные в величине расходов на здравоохранение в ВВП, фигурирующей в межстрановых сопоставлениях. На основе анализа структуры расходов на здравоохранение стран ОЭСР в КФОГУ даны рекомендации по учету перекрестных расходов здравоохранения, отражаемых в социальной политике, в статьях расходов по разделу «здравоохранение».
*Ключевые слова: здравоохранение, методический подход, оценка величины расходов на здравоохранение в России, перекрестные государственные расходы в здравоохранении, структура социальных преференций (льгот и пособий), налоговые льготы в сфере здравоохранения*

**V. Kulkova**

## Public Expenditure on Health in the OECD and Russia: Potential and Methodology of Comparative Analysis

The article presents the results of a study conducted by the Center methodology of financial and strategic management NIFI under the theme “Comparative analysis of the scope, structure and effectiveness of expenditure on social sectors in Russia and OECD countries”, commissioned by the Ministry of Finance. The author suggested methodical approach to the formation of the value of healthcare costs, revealed hidden costs of health care (cross-spending in the federal budget of the Russian Federation, in the consolidated budget of the Russian Federation subjects, tax incentives), unaccounted in the value of healthcare costs in GDP, appearing in cross-country comparisons of health financing models. On the basis of analyzing the structure of health expenditure in OECD countries COFOG recommendations for mainstreaming cross-healthcare costs, which are recognized in social policy, in the articles section of healthcare costs.
*Key words: public health service, methodological approach, assessing the value of expenditure on health in the Russian Federation; cross-government spending in the health sector; the structure of social preferences (social benefits and allowances), tax incentives in healthcare.*

---

**Т. В. Чубарова**

## Расходы на лекарственное обеспечение в странах ОЭСР: современное состояние и тенденции

В данной статье рассматриваются проблемы, связанные с финансированием лекарственного обеспечения в странах — членах ОЭСР. Детально проанализированы статистические данные по трем основным позициям, а именно общее финансовое обеспечение потребления лекарств для населения, уровень их потребления и масштабы использования дженериков. Это позволяет сравнить ситуацию, сложившуюся в системах здравоохранения в рассматриваемых странах с точки зрения формирования политики, направленной на обеспечение населения лекарствами. Автор делает вывод о необходимости дальнейшего анализа особенностей и институциональной структуры фармацевтического рынка и его государственного регулирования в целях оптимизации затрат на здравоохранение.
*Ключевые слова: политика в области лекарственного обеспечения, расходы на здравоохранение, расходы на лекарственное обеспечение, потребление лекарств, дженерики*

**T. Chubarova**

## Financing Pharmaceutical Expenditures in OECD Countries: Modern State and Tendencies

This article discusses the problems of financing of medicines supply in OECD countries. Detailed analysis of the statistical data is provided in the three basic positions, viz the total pharmaceutical expenditures, the level of consumption of medicines and the extent of the use of generics. This allows to compare the situation in health care systems in these countries in terms of developing policy, aimed at securing population assess to medicine. The author concludes that is necessary to continue the analysis of the characteristics and the institutional structure of the pharmaceutical market and its regulation by the state for the optimization of the health care cost.

*Key words: pharmaceutical policies, health expenditures, pharmaceutical expenditures, medicines consumption, generics use*

---

**О. А. Зарубина**

## Анализ структуры расходов на здравоохранение в ОЭСР и России: качественное сравнение и фактографическое описание

Статья посвящена вопросам исследования расходов на здравоохранение в России и в странах ОЭСР по структуре и величине. Сравнение структуры расходов на здравоохранение в России со странами ОЭСР проводилось по методике качественного анализа и количественного описания. Качественный анализ предусматривает сквозное исследование методом сравнения КФОГУ стран ОЭСР и бюджетной классификации РФ в контексте сопоставления их наименований и компонентов расходов. Количественное описание построено на расчете относительной величины структуры (ОВС) расходов. Результаты проведенного исследования дают основания для следующего вывода: структуры государственных расходов на здравоохранение в России и в странах ОЭСР различны, в связи с чем прямое сопоставление расходов на здравоохранение в ВВП не вполне корректно.

*Ключевые слова: расходы на здравоохранения, бюджетная классификация, страны ОЭСР, структура государственных расходов*

**O. Zarubina**

## The Analysis of Healthcare Spending Structure in OECD Countries and Russia: Attribute-Based Comparison and Factual Description

The article is devoted to research of healthcare spending in Russia and OECD countries according to the structure and the level of this spending. Comparison between the healthcare spending structure in Russia and in OECD countries was made by a technique of the qualitative analysis and quantitative description. The qualitative analysis provides end-to-end research based on method of comparison between KFOGU of OECD countries and the budget classification of the Russian Federation in the context of comparison of their entitlements and spending components. The quantitative description is based on calculation of the relative amount of spending structure (RSS). Due to the research, following conclusion: public healthcare spending structure in Russia and in OECD countries are different, that is why direct comparison of healthcare spending in GDP is not correct.

*Key words: healthcare spending, budget classification, OECD countries, public spending structure*

---

**Н. С. Милоголов**

## Налоговые льготы, связанные с образованием и здравоохранением, в странах ОЭСР и в России

В данной статье представлен сравнительный анализ основных видов «скрытых» расходов на образование и здравоохранение. Для целей этого анализа под «скрытыми» расходами мы понимаем налоговые льготы, связанные с образованием и здравоохранением. Проведено сравнение налоговых льгот по НДС, НДФЛ и налогу на прибыль, действующих в Российской Федерации и в выбранных нами странах ОЭСР. К группе выбранных нами стран относятся Испания, Словакия, Норвегия, США, Великобритания, Франция, Германия и Турция.

*Ключевые слова: налоговые льготы, образование, здравоохранение, НДФЛ, НДС, налог на прибыль*

**N. Milogolov**

## Tax benefits on healthcare and education in Russia and selected OECD countries.

There is a comparative analysis of “hidden” expenditures on healthcare and education in this article. For the purposes of this analysis, we use the term “hidden” expenditure on healthcare and education by which we mean tax benefits. We compare tax benefits on VAT, personal income tax and corporate profit tax in selected OECD countries such as Spain, Slovakia, Norway, USA, UK, France, Germany and Turkey with Russian tax benefits.

*Key words: tax benefits, education, healthcare, individual income tax, VAT, corporate profit tax*

---

**И. Н. Рыкова, Д. В. Кораблев**

## Приоритизация государственной политики развития Дальнего Востока

Государственная политика стимулирования развития и роста экономики Дальнего Востока направлена на поиск комплекса мер и условий, необходимых для обеспечения устойчивости и стабильности комплексного территориального развития. В рамках данных задач разработана и реализуется государственная программа, определяющая меры государственной поддержки и целевые индикаторы к 2020 г. В то же время возникает необходимость более детального и научного обоснования приоритизации бюджетных расходов для решения ряда стратегических направлений в области инвестиционного развития и развития территорий опережающего развития (ТОР).

*Ключевые слова: приоритизация, государственная политика, государственные программы, инновации, инвестиции, качество жизни, регион*

**I. Rycova, D. Korablev**

## State Policy Prioritizing of the Far East Region

Public policy to stimulate the development and growth of the Far East is aimed at finding a set of measures and conditions necessary for the sustainability and stability of the integrated territorial development. As part of these aspects has been developed and implemented a state program that determines the state support measures and target indicators in 2020, at the same time there is a need for more detailed and scientific basis for prioritization of budget spending to address a number of strategic directions for the development of the investment and development of territories of priority development (TPD).

*Key words: prioritization, public policy, government programs, innovation, investment, quality of life, region*

---

**Н. И. Малис**

## Налоговая политика на среднесрочный период: оптимизация льгот и стимулирование инвестиций

Приоритеты социально-экономического развития страны требуют изменения направлений налоговой политики в целях повышения налогового стимулирования инновационных и инвестиционных процессов. Большое количество действующих в настоящее время налоговых льгот предопределяет существенные выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы РФ, в то время как не все льготы эффективны. Устранение неэффективных и введение адресных налоговых льгот, способствующих росту показателей деятельности налогоплательщиков — первоочередная задача реформирования налоговой системы страны.

*Ключевые слова: налоговая политика, стимулирование экономического роста, региональные налоги, налог на недвижимость, территории опережающего развития, консолидированные группы налогоплательщиков*

**N. Malis**

## Tax policy for the Medium-term Period: Benefits Optimization and Investments Stimulation

Priorities for socio-economic development of the country requires a change of the tax policy in order to increase tax incentives for innovation and investment processes. A large number of currently valid tax

benefits determines significant shortfall in income budget system of the Russian Federation, while not all of the benefits are effective. Elimination of inefficient and the introduction of targeted tax incentives that promote the growth performance of the taxpayers — the primary task of reforming the country's tax system.
*Key words: tax policy, stimulating economic growth, regional taxes, property taxes, the territory of priority development, consolidated group of tax payers*

---

**Д. И. Бабанский**

## Диверсификация фискальной политики как инструмент стимулирования промышленного развития

В данной статье проведен анализ влияния текущей системы налогообложения на развитие российской промышленности, а также предложен один из способов краткосрочной санации сложившейся в реальном секторе ситуации. Данный вопрос обсуждается на разных уровнях вертикали власти, т. к. от состояния промышленности и ее конкурентоспособности зависит экономическое развитие страны в целом. С другой стороны, неравномерность распределения налогового бремени и снижение импортных барьеров негативно сказываются на развитии отдельных секторов промышленности.
*Ключевые слова: фискальная политика, промышленное развитие, промышленная политика, отраслевое развитие*

**D. Babansky**

## Diversification of Fiscal Policy as a Tool of Industrial Development Stimulation

This article analyzes the impact of the current taxation system on the development of Russian industries and provides a way of short-term rehabilitation of the existing situation in the real sector. This issue is being discussed at different levels of the vertical power structure, as the economic development of the country depends on circumstances in the industry and its competitiveness. On the other hand, the lop-sided distribution of the tax burden and the reduction of import barriers have a negative impact on the development of particular industry sectors.
*Key words: fiscal policy, industrial development, industrial policy, sectoral development*

---

**О. В. Медведева**

## Особенности обложения НДС операций с драгоценными металлами в Российской Федерации

Проведен сравнительный анализ действующего в Российской Федерации порядка обложения НДС операций с драгоценными металлами и практики взимания НДС в странах Евросоюза и в Сингапуре. Определены направления совершенствования Налогового кодекса РФ по рассматриваемому вопросу.
*Ключевые слова: НДС, НТУ, операции с драгоценными металлами, инвестиционные драгоценные металлы*

**O. Medvedeva**

## VAT on Precious Metals in Russian Federation

There is a comparative analysis of the legal VAT treatment of supplies of precious metals in the Russian Federation and of practice of levying VAT on these supplies in EU countries and Singapore in this paper. Trends for improvement of the Tax Code of the Russian Federation on the subject have been identified.
*Key words: VAT, GST, supply of precious metals, investment precious metals*

---

**О. П. Дорошина**

## Мониторинг государственной поддержки СО НКО в режиме налоговой филантропии (опыт Республики Татарстан)

В данной статье мониторинг и анализ эффективности государственной поддержки СО НКО в режиме налоговой филантропии (предоставления налоговых льгот) реализован на основе исследования ре-

зультатов внедрения новаций налогообложения СО НКО с целью создания рамочных благоприятных условий для их деятельности. Методика мониторинга направлена на оценку эффективности государственной поддержки третьего сектора как с позиций СО НКО, так и с позиций самого государства. Для оценки воздействия произведенных новаций налогообложения СО НКО: в контексте СО НКО был проведен анализ расчета показателей рядов динамики налогового бремени данной категории налогоплательщиков за последние три года, а в контексте государства оценка вводимых новаций направлена на выявление тренда налоговых поступлений от СО НКО за тот же период.
*Ключевые слова: налогообложение, некоммерческие организации, налоговая филантропия, государственная поддержка*

**O. Doroshina**

## Monitoring and Analysis of the Effectiveness of State Support to Noncommercial Organizations in the Philanthropy Tax Regime (the Experience of Tatarstan)

In this article, the monitoring and analysis of the effectiveness of public support from CO NCO (social-oriented non-commercial organizations) at the philanthropy tax (tax exemptions) are implemented on the basis of research results related innovations taxation with CO NCOs to create a framework enabling environment activities. The monitoring methodology is aimed at evaluating the effectiveness of state support for the third sector, both from a CO NCOs and from the standpoint of the state. To assess the impact of innovations taxation with CO NCOs: in the context of CO NCO was analyzed time series of calculating the tax burden over the last three years, this category of taxpayers; but in the context of state estimation introduced innovations designed to identify the trend of tax revenues from CO NCO for the same period.
*Key words: taxation, noncommercial organizations, tax philanthropy, public support*

---

**Г. Я. Шахова, П. Л. Маненок**

## Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных ведомствах США

В статье проанализированы практика долгосрочного бюджетного прогнозирования в государственных ведомствах США. В рамках данного анализа рассмотрены характерные особенности этой практики: экономико-математического моделирования бюджетных показателей на долгосрочную перспективу, анализа рассчитанных траекторий на долгосрочную устойчивость, исследование чувствительности полученных результатов к изменениям макроэкономических экзогенных параметров. Особое внимание уделяется разработке бюджетных проектировок на базе системы национальных счетов.
*Ключевые слова: долгосрочное бюджетное прогнозирование, экономико-математические модели, долгосрочная устойчивость, фискальный разрыв, система национальных счетов, бюджетный баланс, государственный долг*

**G. Shakhova, P. Manenok**

## Long-term Budget Projections in U.S. Federal Agencies

The article analyzes the practice of long-term budget forecasting of federal government agencies in the United States. In this analysis we examine the characteristics of this practice: economic-mathematical modeling of budgetary parameters over the long term, analysis of the calculated trajectories for long-term sustainability, sensitivity analysis of the results to changes in macroeconomic exogenous parameters. Specific attention is paid to drawing up long-term budget projections on the basis of national accounts system.
*Key words: long-term budget projections, economic-mathematical models, long-run sustainability, fiscal gap, national accounts system, budget balance, federal debt/ sensitivity analysis*

---

**С. Л. Донская**

## Ограничения и возможности бюджетной политики: взгляд из региона

Данная статья продолжает тему повышения эффективности бюджетной системы и содержит срез текущих условий бюджетного процесса в регионах с точки зрения существующих ограничений

и возможностей развития. Автор высказывает свое мнение по вопросам межбюджетных отношений, формирования программных бюджетов, эффективности кассового обслуживания бюджетов. Статья содержит как концептуальные, так и конкретные практические предложения по совершенствованию бюджетной политики, по повышению ликвидности региональных и местных бюджетов и значительной экономии бюджетных средств на обслуживании государственного и муниципального долга.

*Ключевые слова: бюджетная политика, межбюджетные отношения, государственные и муниципальные программы, эффективность использования бюджетных средств*

**S. Donskaya**

## Restrictions and Opportunities of the Budgetary Policy: A View from the region

This article continues a subject of increase of the budgetary system efficiency and contains a selection of the current conditions of the budgetary process in regions from the point of view of existing restrictions and development opportunities. The author states the opinion concerning the intergovernmental dealings, formation of program budgets, efficiency of budgets cash service. Article contains both conceptual and concrete practical suggestions for improvement of the budgetary policy, increase of regional and local budgets liquidity and considerable economy of budgetary funds for the public and municipal debt service.

*Key words: budgetary policy, intergovernmental dealings, state and municipal programs, efficiency of the budgetary funds use*

---

**А. А. Цыганов, Д. В. Брызгалов**

## Новые формы конкуренции на страховом рынке России

В статье рассматриваются новые виды конкуренции на рынке страховых услуг. Приведена авторская классификация конкуренции на страховом рынке с использованием критерия «субъекты конкуренции». Выделены внутрирыночная и межрыночная конкуренция на страховом рынке. Внутрирыночная конкуренция подразделена на межстраховую и моностраховую, межрыночная конкуренция — на финансовую и нефинансовую. Проанализированы и описаны особенности традиционной, канальной, межвидовой и межрыночной конкуренции на страховом рынке. Произведена оценка влияния новых видов конкуренции на деятельность страховых компаний.

*Ключевые слова: конкуренция на страховом рынке, канальная конкуренция, межрыночная конкуренция, межвидовая конкуренция, тарифная конкуренция, программная конкуренция, потребительская конкуренция*

**A. Tsyganov, D. Bryzgalov**

## New Forms of the Competition in the Insurance Market of the Russian Federation

In article new types of the competition in the market of insurance services are considered. Author's classification of the competition on insurance market with criterion use «subjects of the competition» is given. Are allocated the intra market and intermarket competition in the insurance market. Intramarket competition included competition between insurance companies (interinsurance) and the competition between the divisions of one insurance company (monoinsurance). The intermarket competitions subdivided into the financial and non-financial competition. Features of the traditional competition, the channel, the interspecific and the intermarket competition in the insurance market are analyzed and described. The assessment of the new types of competition impact the activities of insurance companies.

*Key words: competition in the insurance market, channel competition, intermarket competition, interspecific competition, tariff competition, program competition, consumer competition*

---

**Ю. А. Сплетухов**

## Страхование экспортных кредитов: зарубежный опыт

Статья посвящена вопросам страхования экспортных кредитов. Автор рассматривает виды этого страхования, анализирует деятельность различных страховщиков (частных страховых компаний

и государственных агентств). Особое внимание уделено принципам проведения страхования экспортных кредитов и оценке степени риска.
*Ключевые слова: страхование, экспортные кредиты, государственные агентства, управление риском*

**Yu. Spletukhov**
## The Export Credit Insurance: Foreign Practice
The article is devoted to the problems of the credit export insurance. The author describes the forms of this insurance, analyses the activity of the different insurer (the private insurance company and the government agency). Special attention is paid to the principle of the export credit insurance and the risk assessment.
*Key words: insurance, export credit, government agency, risk assessment*

---

**Р. С. Губанов**
## Финансовый рынок Единого экономического пространства: проблемы и риски
В статье освещаются некоторые проблемные вопросы формирования финансового рынка Единого экономического пространства (ЕЭП): факторы и условия оптимального размещения капитала; предпосылки возникновения экономических и институциональных рисков. Рассматриваются условия эффективного финансового рынка и барьеры, препятствующие гармонизации финансового рынка ЕЭП. Приводится авторский взгляд на трактовку проблем выявления и оценки факторов риска российской экономики в рамках финансового рынка ЕЭП.
*Ключевые слова: финансовые рынки, единое экономического пространство, риски, оценка рисков, факторы риска, капитал*

**R. Gubanov**
## Financial Market of the Common Economic Space: Problems and Risks
The article highlights the issues of formation of the financial market of the Common economic space (CES): factors and conditions optimal use of capital; background economic and institutional risks. Conditions of effective financial market and barriers to harmonization of the financial market of the CES are considered. Is the author's opinion on the interpretation of the problems of identifying and assessing risk factors of the Russian economy in the framework of the financial market of the Common economic space.
*Key words: financial markets, common economic space, risk, risk assessment, risk factors, the capital*

---

**С. И. Никулина**
## Опыт привлечения иностранных инвестиций в КНР
В статье рассматривается опыт КНР в области привлечения иностранных инвестиций. В частности, проводится анализ структуры привлекаемых инвестиций, их распределения по отраслям, выделяются ключевые направления инвестиционной политики КНР, определяются основные факторы, способствующие притоку иностранного капитала в Китай.
*Ключевые слова: иностранные инвестиции, инвестиционный климат, инвестиционная политика, развитие инфраструктуры, условия ведения бизнеса, особые экономические зоны*

**S. Nikulina**
## China's Experience in Attracting Foreign Investments
The article examines China's experience in attracting foreign investments. In particular, it analyses the structure of foreign investments and their distribution across industries. The article also determines the key areas of China's investment policy and the main factors encouraging foreign capital inflow.
*Key words: foreign investments, investment climate, investment policy, infrastructure development, business climate, special economic zone*

**Бабанский Дмитрий Иванович**, ст. аналитик SBS, аспирант кафедры экономики, организации и управления предприятиями, отраслями и комплексами РАНХиГС
**Dmitriy I. Babansky**, Senior Analyst of SBS, PG Student, Department of Economics, Organization and Management of Enterprises, Industries and Complexes, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: dbabansky@sbs-consulting.ru)

**Брызгалов Денис Викторович**, к. э. н., вед. науч. сотр. Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве РФ
**Denis V. Bryzgalov**, PhD (Economics), Leading Researcher, Institute of Financial and Economic Research, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: dbryz@inbox.ru)

**Губанов Роман Сергеевич**, к. э. н., доцент кафедры «Экономика городского хозяйства и сферы обслуживания» Московского университета имени С. Ю. Витте
**Roman S. Gubanov**, PhD (Economics), Associate Professor of the Department of Urban Economics, Moscow Witte University
(e-mail: gubanof@mail.ru)

**Дерюгин Александр Николаевич**, директор Центра исследований региональных реформ РАНХиГС
**Alexander N. Deryugin**, Director of Center for Research on Regional Reforms, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: deryugin@ranepa.ru)

**Донская Софья Леонтьевна**, к. э. н., действительный государственный советник Нижегородской области 1 класса
**Sofiya L. Donskaya**, PhD (Economics), First Class State Councillor of Nizhny Novgorod region
(e-mail: Donskaya.sl@mail.ru)

**Дорошина Ольга Петровна**, к. э. н., доцент кафедры «Налоги и налогообложение» Университета управления «ТИСБИ»
**Olga P. Doroshina**, PhD (Economics), Associate Professor of the Department of Taxes and Taxation, University of Management TISBI
(e-mail: okostinatisbi@yandex.ru)

**Зарубина Ольга Андреевна**, мл. науч. сотр. Центра методологии финансового и стратегического управления Научно-исследовательского финансового института
**Olga A. Zarubina**, Junior Researcher of the Center of Methodology of Financial and Strategic Management, Financial Research Institute
(e-mail: ozarubina@nifi.ru)

**Кораблев Денис Владимирович**, мл. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
**Denis V. Korablev**, Junior Researcher of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: d.v.korablev@rambler.ru)

**Кулькова Варвара Юрьевна**, д. э. н., руководитель Центра методологии финансового и стратегического управления Научно-исследовательского финансового института
**Varvara Yu. Kulkova**, Doctor of Economics, Head of the Center of Methodology of Financial and Strategic Management, Financial Research Institute
(e-mail: kulkova@nifi.ru)

**Максимова Людмила Валериевна**, к. э. н., ст. науч. сотр. Центра финансов здравоохранения Научно-исследовательского финансового института
**Ludmila V. Maximova**, PhD (Economics), Senior Researcher of the Public Health Finance Center, Financial Research Institute
(e-mail: maksimova@nifi.ru)

**Малис Нина Ильинична**, к. э. н., проф., зав. кафедрой «Налоговое консультирование» Финансового университета при Правительстве РФ
**Nina I. Malis**, PhD (Economics), Professor, Head of the Tax Consulting Department, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: malis.nina@mail.ru)

**Мамедов Арсений Алиевич**, ст. науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара, ст. науч. сотр. Центра исследований региональных реформ РАНХиГС
**Arseny A. Mamedov**, Senior Researcher of the Department of Fiscal Policy, Gaidar Institute for Economic Policy; Senior Researcher of the Center for Research on Regional Reforms, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: mamedov@iep.ru)

**Маненок Павел Львович**, ст. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института
**Pavel L. Manenok**, Senior Researcher of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute
(e-mail: pmanenok@nifi.ru)

**Медведева Ольга Васильевна**, к. э. н., вед. науч. сотр. Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института
**Olga V. Medvedeva**, PhD (Economics), Leading Researcher of the Financial Policy Center, Financial Research Institute
(e-mail: olgavasmed@gmail.com)

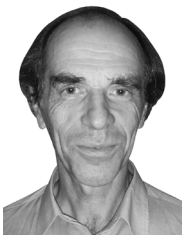
**Милоголов Николай Сергеевич**, к. э. н., науч. сотр. Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института
**Nikolai S. Milogolov**, PhD (Economics), Researcher of the Financial Policy Center, Financial Research Institute
(e-mail: nikmilogolov@gmail.com)

**Назаров Владимир Станиславович**, к. э. н., директор Научно-исследовательского финансового института, заместитель директора Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС
**Vladimir S. Nazarov**, PhD (Economics), Director of the Financial Research Institute, Deputy Director of the Institute for Social Analysis and Forecasting, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: nazarov@nifi.ru)

**Никулина Светлана Игоревна**, науч. сотр. Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института
**Svetlana I. Nikulina**, Researcherof the International Finance Center, Financial Research Institute
(e-mail: SNikulina86@gmail.com)

**Омельяновский Виталий Владимирович**, д. м. н., проф., руководитель Центра финансов здравоохранения Научно-исследовательского финансового института, директор Центра оценки технологий в здравоохранении Института прикладных экономических исследований РАНХиГС
**Vitaly V. Omelyanovsky**, Doctor of Medicine, Professor, Head of the Public Health Finance Center, Financial Research Institute, Director of the Health Technology Assessment Center of the Applied Economic Research Institute, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: vitvladom@gmail.com)

**Рыкова Инна Николаевна**, д. э. н., руководитель Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
**Inna N. Rycova**, Doctor of Economics, Head of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: rycova@yandex.ru)



**Сплетухов Юрий Александрович**, к. э. н., вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института, доцент кафедры «Страховое дело» Финансового университета при Правительстве РФ
**Yury A. Spletukhov**, PhD (Economics), Leading Researcher of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute; Associate Professor of the Department of Insurance Business, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: uspletuhov@nifi.ru)

**Татаринов Антон Петрович**, науч. сотр. Центра финансов здравоохранения Научно-исследовательского финансового института
**Anton P. Tatarinov**, Researcher of the Public Health Finance Center, Financial Research Institute
(e-mail: tatarinov@hta-rus.ru)

**Цыганов Александр Андреевич**, д. э. н., проф., зав. кафедрой «Страховое дело» Финансового университета при Правительстве РФ
**Alexander A. Tsyganov**, Doctor of Economics, Professor, Head of Department Insurance Business, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: usdss@mail.ru)

**Чубарова Татьяна Владимировна**, д. э. н., зав. Центром экономической теории социального сектора Института экономики РАН
**Tatiana V. Chubarova**, Doctor of Economics, Head of the Social Sector Economics Center, Institute of Economics Russian Academy of Sciences
(e-mail: t_chubarova@mail.ru)

**Шахова Галина Яковлевна**, д. э. н., гл. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института
**Galina Ya. Shakhova**, Doctor of Economics, Chief Researcher of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute
(e-mail: gshahova@nifi.ru)

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

**I. Varjas**, Head of the Analytical Center of Financial Investigations, Financial Research Institute, Professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics

**E. Gurvich**, Head of Economic Expert Group, Member of Economic Board at the President of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Public Board at the Ministry of Finance of the Russian Federation, Head of the Center of the Budgetary Analysis and Forecasting, Financial Research Institute, PhD (Physics and Mathematics)

**E. Gutzait**, Leading Researcher of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

**M. Zembatov**, Head of the Center of International Legal and Legislative Regulation of Financial Markets, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**L. Kabir**, Chief Research Associate of the Center of Budgetary Policy in Economy Branches, Financial Research Institute

**T. Kulakova**, Head of the Center of Budgetary Policy in Economy Branches, Financial Research Institute, Professor of Economic Theory Department of the HSE, Doctor of Economics

**V. Kulkova**, Head of the Center of Financial and Strategic Management Methodology, Financial Research Institute, Doctor of Economics

**A. Maryasin**, Head of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**L. Ovsyannikov**, Leading Researcher of the International Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**V. Omelyanovskiy**, Head of the Public Health Finance Center, Financial Research Institute, Director of the Health Technology Assessment Center of the Applied Economic Research Institute, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Doctor of Medicine, Professor

**A. Polyakova**, Head of the Interbudget Relations Center, Financial Research Institute, Leading Researcher, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Economics

**M. Pinskaya**, Head of the Tax Policy Center, Financial Research Institute, Director of the Tax and Tax Law Institute, Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics

**I. Rycova**, Deputy Editor-in-Chief, Head of the Sectoral Economy Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

**V. Trubin**, Head of the Social Sphere Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**G. Shakhova**, Chief Researcher Associate of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

**I. Yakovlev**, Senior Deputy Director, Head of the International Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

**T. Zakharova**, Editor of Publishing Department, Financial Research Institute, Senior Editor of the Journal

**G. Ageev**, Chief of Publishing Department, Financial Research Institute

**ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ!**

Тексты всех статей журнала представлены
на сайтах **www.nifi.ru** и **www.elibrary.ru**

В 2015 г. журнал будет выходить один раз в два месяца (шесть выпусков в год). Оформить подписку на издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» можно в отделениях почтовой связи по Объединенному каталогу «Пресса России» (подписной индекс 42068).

Любой номер журнала второго полугодия 2014 г. и первого полугодия 2015 г. можно заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org, телефон (499) 152-04-90.

Редакция:
**Главный редактор** В. С. Назаров
**Зам. главного редактора** И. Н. Рыкова
**Ведущий редактор** Т. М. Захарова
**Корректор** И. П. Белова
**Дизайн и верстка** А. С. Лухин

**Адрес редакции:**
127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2
Тел. (495) 699-76-83
Веб-сайт: www.nifi.ru
e-mail: finjournal@gmail.com

Подписано в печать 25.09.2014 г.
Свободная цена. Тираж 300 экз.
Заказ №4945. Отпечатано в ООО «ТРП».
127137, Москва, ул. Правды, д. 24, стр. 5.
Тел. (499) 519-01-24. Сайт: www.tirazhy.ru