Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

№ 1 (41)
январь-февраль
2018

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1

Главный редактор
В. С. Назаров

директор Научно-исследовательского финансового института (НИФИ),
кандидат экономических наук

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт»

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

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).

Журнал соответствует требованиям Высшей аттестационной комиссии
при Минобрнауки России к рецензируемым научным изданиям
и включен в Перечень ВАК (вступил в силу 01.12.2015)
по группе научных специальностей 08.00.00 (экономические науки).

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

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел. (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
Сайт: www.nifi.ru

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

© Научно-исследовательский финансовый институт, 2018
© Financial Research Institute, 2018

Редакционный совет

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

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

Данчиков Е. А., начальник Главного контрольного управления города Москвы, кандидат экономических наук

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

Колычев В. В., заместитель Министра финансов Российской Федерации

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

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

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

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

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

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

Редакционная коллегия

Алексеев М. В., профессор Индианского университета (США)

Богачева О. В., ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН, кандидат экономических наук

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

Гурвич Е. Т., руководитель Экономической экспертной группы, член Экономического совета при Президенте РФ, зам. председателя Общественного совета при Минфине России, кандидат физико-математических наук

Герри К. Д., профессор Оксфордского университета (Великобритания)

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

Дэвис К. М., профессор Оксфордского университета (Великобритания)

Зембатов М. Р., руководитель Центра экономико-правового анализа НИФИ, кандидат экономических наук

Кабир Л. С., главный научный сотрудник Центра международных финансов НИФИ, доктор экономических наук , профессор, профессор РАН

Котликофф Л., профессор Бостонского университета (США)

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

Омельяновский В. В., заведующий Лабораторией оценки технологий в здравоохранении Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, доктор медицинских наук, профессор

Пинская М. Р., профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве РФ, доктор экономических наук

Трубин В. В., эксперт Управления социальной политики Аналитического центра при Правительстве РФ, кандидат экономических наук

Хабаев С. Г., руководитель Центра финансов государственных и муниципальных учреждений НИФИ, доктор экономических наук

Швандар К. В., руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов НИФИ, доктор экономических наук

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

Издательская этика

Редакция, Редакционная коллегия и Издатель «Финансового журнала» придерживаются общепринятых международных стандартов издательской этики и прилагают все усилия для полного их соблюдения.

ISSN 2075-1990

FINANCIAL JOURNAL

SCIENTIFIC PERIODICAL

The Journal is being published 6 times a year.
Published since July 2009

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1

№ 1(41)
JANUARY-FEBRUARY
2018

Vladimir S. Nazarov. Editor in Chief
Director, Financial Research Institute, PhD (Economics)

Founder and Publisher — Financial Research Institute
Address: Nastasyinskiy per., 3 str. 2, Moscow 127006, Russian Federation
Tel./Fax: +7 (495) 6997414
E-mail: mail@nifi.ru
Website: www.nifi.ru

Editorial Office Address:
Nastasyinskiy per., 3 str. 2, Moscow 127006, Russian Federation
Phone: + 7 (495) 6997683
E-mail: finjournal@gmail.com
Website: www.nifi.ru

Editorial Advisory Board

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

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

E. Danchikov, Head of the General Control Department of Moscow, PhD (Economics)

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

V. Kolychev, Deputy Finance Minister of the Russian Federation

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

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

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

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

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

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

Editorial Board

M. Alexeev, Professor of the Indiana University (USA)

O. Bogacheva, Leading Researcher of the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, PhD (Economics)

I. Varjas, Professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Head of the Analytical Center of Financial Investigations, Financial Research Institute, Doctor of Economics

C. Gerry, Professor of the University of Oxford (UK)

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, PhD (Physics and Mathematics)

E. Gutzait, Leading Researcher of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

C. Davis, Professor of the University of Oxford (UK)

M. Zembatov, Head of the Center for Economic and Legal Analysis, Financial Research Institute, PhD (Economics)

L. Kabir, Chief Research Associate of the Center for International Finance, Financial Research Institute, Doctor of Economics , Professor, Professor of Russian Academy of Sciences

L. Kotlikoff, Professor of the Boston University (USA)

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

V. Omelyanovskiy, Head of Laboratory for Health Technology Assessment of the Applied Economic Research Institute, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Medicine, Professor

M. Pinskaya, Professor of the Department of Tax Policy and Customs Tariff Regulation, Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics

V. Trubin, Expert, Department for Social Policy, Analytical Center under Government of the Russian Federation, PhD (Economics)

S. Khabaev, Head of the Center for State and Municipal Institutions' Finance, Financial Research Institute, Doctor of Economics

K. Shvandar, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

I. Yakovlev, Senior Deputy Director, Head of the Center for International Finance, Financial Research Institute, PhD (Economics)

Publishing Ethics

Editorial Office, Editorial Board and Publisher of the Financial Journal adhere to generally accepted international standards of publishing ethics and make efforts to fully comply with them.

Содержание

Государственные финансы. Качество управления

С. С. Бычков, А. И. Кокарев, А. М. Лавров
Развитие методологии и практики
оценки качества финансового менеджмента
главных администраторов средств федерального бюджета 9

Государственные финансы. Золотовалютные резервы

И. С. Иванченко, Д. Д. Осеи
Оптимизация структуры российских золотовалютных резервов
при помощи модели Блэка — Литтермана 26

Финансовая система. Налоговая политика

В. В. Громов
Проблемы и пути развития налогообложения резидентов ОЭЗ
на федеральном уровне 39

Н. И. Малис
Совершенствование налоговой политики на региональном уровне:
основные направления 51

Бюджетный федерализм

А. А. Михайлова, В. В. Климанов
Модель бюджетного федерализма Индии:
сходство и различия с Россией 61

Финансовая политика

А. В. Навой
Концепция валютно-финансового регулирования национальной экономики
в условиях нестабильности глобальных финансов 71

Сельскохозяйственное страхование

Ю. А. Сплетухов
Сельскохозяйственное страхование в России и за рубежом:
сравнительная характеристика 87

М. И. Куделич
Сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой
и правила ВТО: проблемы соответствия 100

Инициативное бюджетирование

В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова
Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации:
новые тренды и возможности развития 110

К. Г. Качалкина, Э. Р. Нуртдинов, Н. Ш. Розе
Развитие форм и методов реализации инициативного бюджетирования
в Республике Башкортостан 123

Contents

Government Finance. Management Quality

S. S. Bychkov, A. I. Kokarev, A. M. Lavrov
Development of Methodology and Practice of Quality Assessment in Financial Management of the Chief Administrators of the Federal Budget Resources 9

Government Finance. International Reserves

I. S. Ivanchenko, D. D. Osei
Optimization of the Russian Gold and Foreign Exchange Reserves Structure Using the Black-Litterman Model 26

Financial System. Tax Policy

V. V. Gromov
Problems and Improvement Issues of Russia's SEZ Residents in Regard to Federal Taxation 39

N. I. Malis
Improvement of Tax Policy at the Regional Level: Main Directions 51

Budgetary Federalism

A. A. Mikhaylova, V. V. Klimanov
The Model of Budgetary Federalism in India: Similarities and Differences Comparing to Russia 61

Financial Policy

A. V. Navoy
Concept of the Exchange Rate Policy and Capital Control of the National Economy in Terms of Global Finance Instability 71

Agricultural Insurance

Y. A. Spletukhov
Agricultural Insurance in Russia and Abroad: Comparative Characteristics 87

M. I. Kudelich
Agricultural Insurance with State Support and WTO Rules: Compliance Problems 100

Initiative Budgeting

V. V. Vagin, N. A. Shapovalova
Status of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Opportunities for Development 110

K. G. Kachalkina, E. R. Nurtdinov, N. Sh. Roze
Development of Forms and Methods of Initiative Budgeting Realization in Republic of Bashkortostan 123

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1-9-25

С. С. Бычков, А. И. Кокарев, А. М. Лавров

Развитие методологии и практики оценки качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета

Станислав Сергеевич Бычков *(e-mail: Stanislav.Bychkov@minfin.ru), финансист, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса (г. Москва)*
Алексей Игоревич Кокарев *(e-mail: Aleksei.Kokarev@minfin.ru), финансист, государственный советник Российской Федерации 3 класса (г. Москва)*
Алексей Михайлович Лавров *(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru), профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса (г. Москва)*

Аннотация
В 2008 г. Минфин России впервые провел мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, направленный на анализ и оценку совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств. В статье представлен анализ развития методики оценки качества финансового менеджмента, ее основных недостатков и ограничений, а также предложения по ее совершенствованию. Приведен обзор международного опыта оценки качества финансового менеджмента, свидетельствующий о значительном прогрессе Российской Федерации в указанной сфере. Анализ результатов апробации инструментов оценки качества финансового менеджмента показал возможность существенного повышения качества исполнения бюджетных полномочий (осуществления финансовой деятельности) главными администраторами средств федерального бюджета, в том числе в увязке с совершенствованием систем внутреннего финансового контроля и аудита.

Ключевые слова:
финансовый менеджмент, оценка качества, сектор государственного управления, администраторы бюджетных средств

JEL: *H61, H7, H83*

Оценка качества финансового менеджмента (далее — ФМ) органов государственной власти — это периодический формализованный процесс, обеспечивающий комплексную оценку и анализ процессов и процедур, охватывающих все элементы бюджетного процесса и финансово-хозяйственной деятельности. На федеральном уровне с 2008 г. осуществляется мониторинг качества ФМ главных администраторов средств федерального бюджета (ГАСФБ). Почти 10-летний опыт применения этого инструмента в целом показал его эффективность. Однако его потенциал используется не в полной мере. С 2017 г. начался новый этап в развитии этой методологии, предусматривающий интеграцию оценки качества ФМ с развитием систем внутреннего финансового контроля и аудита при смещении акцентов в деятельности органов государственного внешнего и внутреннего финансового контроля на аудит (оценку) качества этих систем.

Оценка качества ФМ позволяет проанализировать, насколько обоснованно и эффективно ГАСФБ распоряжаются бюджетными средствами, что непосредственно влияет на достижение целей и решение задач, стоящих перед ГАСФБ [1].

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Международный опыт комплексной оценки качества финансового менеджмента в органах государственной власти весьма ограничен. В качестве примера можно назвать ежегодное рейтингование министерств (ведомств) в Швеции с разделением их на четыре группы с различающимися объемами полномочий в рамках бюджетного процесса.

Предпосылки данного рейтингования заключаются во внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках которого орган власти (учреждение) самостоятельно распоряжается бюджетными средствами, принимая решения по их распределению. Однако предоставление такой возможности подразумевает высокие требования к способности органа власти составлять бюджет, планировать, администрировать, отчитываться и контролировать предоставленные в его распоряжение бюджетные средства. Поэтому прежде чем право распоряжения бюджетными средствами будет передано органу власти, необходимо убедиться в его способности качественно управлять такими ресурсами. Именно в целях анализа такой способности используется оценка качества ФМ с последующим рейтингованием [2].

Оценка качества ФМ в Швеции проводится Управлением экономического регулирования, являющимся экспертным органом в подчинении Минфина Швеции и предоставляющим экспертную помощь организациям государственного сектора Швеции в целях повышения качества их финансово-административной деятельности.

Оценка проводится в отношении всех органов власти и государственных учреждений, которые подотчетны правительству и обязаны вести бухгалтерский учет по стандартам для организаций государственного сектора. При этом оценка по решению Управления экономического регулирования может не проводиться в случае, если орган власти (учреждение) недавно создано или, наоборот, находится в процессе ликвидации, использует в своей деятельности значительный объем секретных сведений или имеет существенное количество отраслевых особенностей, что приводит к недостоверности результатов оценки. В ходе такой оценки ФМ проверяется способность госучреждений надежно, целесообразно и эффективно управлять своими финансовыми ресурсами. В настоящее время оценкой качества ФМ в Швеции охвачено порядка 300 объектов [2].

Результатом оценки качества ФМ органов власти (учреждений) в Швеции становится рейтинг, имеющий девятибалльную шкалу от AA до CC. Так, работа госучреждения, которое следует всем финансово-административным инструкциям правительства, отмечается высоким показателем. Соответственно, учреждение, работающее неудовлетворительно, получает от правительства рекомендацию о необходимости совершенствования своей финансовой деятельности.

Рейтинг сосредоточен в основном на вопросах отчетности, финансирования и внутреннего контроля, но включает и другие сферы — от исполнения бюджета по расходам, субсидий, госзакупок и ведения архивов, а также отчетности перед системой государственного бухгалтерского учета до бюджетного прогнозирования и системы регистра населения. То есть дополнительно оцениваются те сферы, которые не являются «бюджетными» с точки зрения бюджетного законодательства Российской Федерации, но могут существенно повлиять на качественное исполнение бюджета и на финансовую деятельность органа власти (учреждения) в целом.

Важной особенностью рейтингования является его проведение на основе списка вопросов. Сначала на данные вопросы дают ответы учреждения в рамках самооценки (внутренний рейтинг), потом на те же самые вопросы в отношении учреждений отвечает

Управление экономического регулирования (внешний рейтинг). Ответы оцениваются следующим образом: да — 2 балла, отчасти — 1 балл, нет — 0 баллов или вопрос (показатель) не применяется к деятельности органа власти (учреждения) [3].

Вопросы по определению внутреннего рейтинга помогают оценить финансово-административные отношения внутри госучреждения. С каждым вопросом связан ряд критериев. Учреждение должно отметить, выполняются эти критерии или нет. Если некий критерий неприменим к данному госучреждению, это также отмечается. В зависимости от количества выполняемых критериев (из числа применимых к учреждению) дается один из предусмотренных вариантов ответа.

Управление экономического регулирования проверяет качество ответов на вопросы с помощью отчетов ревизоров, аудиторских заключений и справок. По своему усмотрению Управление может изменить данные, представленные госучреждением, о выполняемых критериях или о критериях, не применимых к данному учреждению. Таким образом, Управление имеет право изменять представленные госучреждением данные, если они не соответствуют имеющейся информации из других источников (например, данные Государственной ревизионной палаты, Управления государственного долга и Государственного управления пенсионного обеспечения).

Таким образом, результаты внутреннего рейтингования помимо целей проведения оценки качества ФМ используются органами власти (учреждения) Швеции в качестве источника информации для выстраивания системы внутреннего контроля и управления рисками. В свою очередь, Правительство Швеции использует внешний рейтинг в целях планирования мероприятий органов государственного финансового контроля, а также для определения возможности учреждения «свободнее» распоряжаться бюджетными ресурсами для достижения целей, намеченных правительством.

В ряде стран (США, Великобритания, Новая Зеландия) составляются рейтинги бюджетных программ [4], в других странах оценка финансового менеджмента как таковая не используется. При этом финансовый менеджмент рассматривается как составная часть управленческой деятельности [5]. В данном случае в центре внимания находятся общие вопросы управления, а не собственно финансовый менеджмент.

Также представляет интерес опыт Молдавии, в которой в соответствии с Законом № 229 от 23 сентября 2010 г. «О государственном внутреннем финансовом контроле» установлен регламент оценки, отчетности системы финансового менеджмента и контроля и выдачи декларации о надлежащем управлении[1].

Указанный регламент распространяется на органы центрального и местного публичного управления, публичные учреждения, а также автономные органы/учреждения, распоряжающиеся средствами публичного бюджета (публичные субъекты, организации государственного сектора). Этим документом установлен порядок самооценки финансового менеджмента и контроля, в рамках которого руководитель учреждения или органа власти на основании установленного перечня вопросов проводит оценку финансовой деятельности, а после этого подписывает декларацию о надлежащем управлении, и тем самым несет дисциплинарную и публичную ответственность за качество управления бюджетными ресурсами.

Бланк самооценки включает шесть глав:

1) контрольная среда, цель которой — оценка контрольной среды публичного субъекта через призму профессиональной и личной целостности, этики руководства и сотрудников, стиля руководства, организационной структуры, распределения обязанностей и ответственности, кадровой политики и практики, а также компетентности сотрудников;

---

[1] *Приказ Министерства финансов Республики Молдова № 49 от 26 апреля 2012 года.*

2) менеджмент качественных характеристик и рисков, цель которого — определить, установил ли публичный субъект миссию, стратегические и операционные цели, включают ли планы действий показатели качественных характеристик, операционные/стратегические задачи, риски, связанные с достижением задач (идентифицирует ли их публичный субъект, а также оценивает и осуществляет мониторинг, отчитывается и реагирует на данные риски);

3) контрольные мероприятия, цель которых состоит в оценке политики и процедур, которые способствуют исполнению директив руководства, менеджменту рисков и достижению задач экономичными, эффективными и результативными способами;

4) информация и коммуникация, цель которых состоит в оценке внутренних и внешних коммуникационных и информационных систем, а также количества, качества, периодичности и источников информации;

5) мониторинг, цель которого состоит в оценке собственной наблюдательной системы контрольных мероприятий;

6) счета, транзакции и информационные технологии, цель которых состоит в оценке собственных контрольных мероприятий для основных счетов, видов транзакций и информационных технологий.

На каждый вопрос возможны только два ответа: «да» или «нет», на основании которых рассчитывается оценка по каждой из вышеперечисленных глав. В случае если общая итоговая оценка (то есть общая доля ответов «да») выше или равна 51 %, финансовый менеджмент в учреждении считается надежным.

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Российская Федерация имеет собственный уникальный опыт — проводимый с 2008 г. мониторинг качества ФМ ГАСФБ, а также основанные на его подходах оценки качества ФМ главных распорядителей средств бюджетов субъектов Российской Федерации (ГРБС), например Томская, Воронежская и Ленинградская области, а также города: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь[2].

Как правило, оценка проводится только ежегодно, используется балльная система, по результатам оценки могут формироваться группы ГРБС, входящие в идентичные группы рисков, проводится анализ причин, приведших к низкому уровню оценки финансового менеджмента, также в отдельных случаях направляются рекомендации по повышению качества финансового менеджмента.

Методика оценки качества ФМ ГАСФБ[3] основана на следующих принципах:

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

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

---

[2] *Постановление Администрации Томской области от 07.11.2011 № 346а, приказ Департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области от 28.12.2010 № 149»о/н», приказ Комитета финансов Ленинградской области от 22.12.2014 № 18-02/01-02-101, приказ Департамента финансов г. Москвы от 04.08.2017 № 195, распоряжение Комитета финансов Санкт-Петербурга от 30.12.2016 № 112-р, постановление Правительства Севастополя от 22.09.2016 № 894-ПП.*

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

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

— результаты оценки являются публичными, включаются в состав квартального и годового отчетов об исполнении федерального бюджета, а также публикуются на официальном сайте Минфина России[4].

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

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

Таблица 1

Развитие методологии оценки качества ФМ ГАСФБ

Приказ Минфина России от 10.12.2007 № 123н «Об организации проведения мониторинга качества ФМ, осуществляемого ГРБС»		Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества ФМ, осуществляемого ГАСФБ» (с изм. и доп.)			*Проект* Приказа Минфина России (2018 г.) «Об организации проведения мониторинга качества ФМ, осуществляемого ГАСФБ»	
2008–2009 гг.		2010–2017 гг.			2018 г. (проект)	
Наименование компонента	вес	Наименование компонента	вес до 2014 г.	вес после 2014 г.	Наименование компонента	вес
1. Среднесрочное финансовое планирование	–	1. Среднесрочное финансовое планирование	21	26	1. Управление расходами бюджета	50
2. Исполнение бюджета в части расходов	–	2. Исполнение бюджета в части расходов	21	31		
3. Исполнение бюджета в части доходов	–	3. Исполнение бюджета по доходам	7	7	2. Управление доходами	10
5. Учет и отчетность	–	4. Учет и отчетность	15	10,5	3. Ведение учета и составление бюджетной отчетности	20
6. Контроль и аудит	–	5. Контроль и аудит	15	10,5	4. Организация и осуществление ВФК и ВФА	10
4. Исполнение судебных актов	–	6. Исполнение судебных актов	7	5	*	
9. Квалификация финансового (финансово-экономического) подразделения ГРБС	–	7. Кадровый потенциал финансового (финансово-экономического) подразделения ГАСФБ	7	5	–	
7. Подведомственная сеть	–	8. Управление активами	7	5	5. Качество управления активами	10
8. Обеспеченность сетевыми ресурсами обмена информацией	–					
Количество показателей						
13		49			109	

*Примечание: * в 2018 г. группа «Управление расходами бюджета» будет включать показатели групп «Среднесрочное финансовое планирование», «Исполнение бюджета в части расходов» и «Исполнение судебных актов».*
Источник: составлено С. С. Бычковым и А. И. Кокаревым по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/qualmon/).

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

Например, прогнозируемые доходные источники закреплены только за половиной ГАСФБ, а количество связанных с ними операций в несколько раз меньше количества операций, связанных с расходами. Поэтому оценка исполнения бюджета в части доходов входит в итоговую оценку с удельным весом в три раза меньшим, чем для оценки исполнения бюджета в части расходов.

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

Таблица 2

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

2008 г.	2014 г.	2018 г.
1. Доля неисполненных на конец отчетного финансового года бюджетных ассигнований 2. Равномерность расходов 3. Распределение ГРБС лимитов бюджетных обязательств между подведомственными РБС и ПБС 4. Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками 5. Доля аннулированных отрицательных расходных расписаний 6. Качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных ГРБС бюджетных учреждений 7. Соответствие учредительных документов и разрешений на осуществление приносящей доход деятельности ПБС данным Сводного реестра (с учетом общего количества ПБС) 8. Наличие системы электронного документооборота ГРБС с Федеральным казначейством 9. Наличие системы электронного документооборота у ПБС подведомственной сети ГРБС с органами Федерального казначейства	Корректирующий коэффициент — своевременность доведения лимитов бюджетных обязательств в части расходов на капитальные вложения 1. Полнота, своевременность принятия и исполнения бюджетных обязательств 1.1. Своевременность принятия бюджетных обязательств на закупку товаров, работ и услуг и полноту использования бюджетных средств 1.2. Равномерность предоставления субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям 2. Отклонение от прогноза кассовых выплат по расходам федерального бюджета 3. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных субсидий и субвенций, субсидий и инвестиций юридическим лицам 3.1. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, субсидий и субвенций 3.2. Качество управления деятельностью бюджетных и автономных учреждений 3.3. Своевременность подготовки нормативных правовых актов, обеспечивающих предоставление средств из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также юридическим лицам 4. Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками 5. Несоответствие расчетно-платежных документов, представленных в органы Федерального казначейства, требованиям бюджетного законодательства 6. Качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных участников бюджетного процесса 7. Доля нарушений в финансово-бюджетной сфере, выявленных Росфиннадзором и Счетной палатой	Компонент «Исполнение бюджета в части расходов» **будет заменен на «Управление расходами бюджета»** Оценка будет проводиться по каждому виду расходов с использованием дисквалифицирующих показателей и показателей качества **Примеры показателей** 1. Неправомерное использование бюджетных средств по ВР 400, в том числе нецелевое, нарушение установленных условий (норм) расходования бюджетных средств 2. Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств бюджета по ВР 400, предусмотренных нормативными правовыми актами об исполнении федерального бюджета (признаки административного правонарушения по ст. 15.15.11 КоАП РФ) 3. Нарушение правил, условий предоставления бюджетных инвестиций и субсидий по ВР 400 (признаки административного правонарушения по ст. 15.15.4 и ст. 15.15.5 КоАП РФ) 4. Востребованность бюджетных ассигнований по ВР 400 5. Внесение положительных изменений в сводную бюджетную роспись по ВР 400 6. Качество подготовки обоснований бюджетных ассигнований при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Примечание: ВР 400 — вид расходов по коду бюджетной классификации 400 (капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности).
Источник: составлено С. С. Бычковым и А. И. Кокаревым по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/qualmon/).

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

Формула оценки по каждому показателю зависит от его типа.

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

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

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

Вместе с тем для большинства количественных показателей оптимальным интервалом выступает единственное значение показателя — целевое значение. Это обусловливается фактически абсолютной зависимостью значения показателя от действий должностных лиц ГАСФБ и, в ряде случаев, подведомственных ему участников бюджетного процесса. Например, одним из целевых значений является подключение подведомственных участников бюджетного процесса к системе электронного документооборота с органами Федерального казначейства [6].

К наиболее значимым количественным показателям качества ФМ относятся:

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

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

— показатели, характеризующие качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, субсидий и субвенций (в частности, объем неиспользованных остатков, полученных из федерального бюджета, — наличие больших объемов неиспользованных остатков отражает ненадлежащее качество управления трансфертами) (подробнее см. [6, с. 8–9]).

Наряду с количественными индикаторами в мониторинге применяются и качественные оценки правовых актов ГАСФБ, устанавливающих порядки организации внутреннего финансового аудита (контроля), управления деятельностью бюджетных и автономных учреждений, составления, утверждения и ведения бюджетных смет, администрирования

доходов, ведения учетной политики, осуществления управленческого и (или) аналитического учета, ведения мониторинга результатов деятельности (результативности бюджетных расходов, качества предоставляемых услуг) подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств.

Таким образом, мониторинг качества ФМ позволяет получать оперативные данные об осуществлении ГАСФБ финансовой деятельности, в том числе по управлению деятельностью подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств, а также подведомственных бюджетных и автономных учреждений [7], о проведении мероприятий по внутреннему финансовому аудиту, а также информацию о внешних по отношению к ГАСФБ проверках органов государственного финансового контроля.

Результаты мониторинга качества ФМ регулярно публикуются, позволяя идентифицировать «проблемные точки» (риски) в ФМ конкретных ГАСФБ.

За период проведения мониторинга качества ФМ сложилась положительная тенденция к повышению качества ФМ, осуществляемого ГАСФБ (табл. 3).

Таблица 3

Динамика оценок качества ФМ по компонентам

Год	Оценка качества финансового менеджмента									
	Тип	Итоговая	по компонентам							
			Среднесрочное финансовое планирование	Исполнение бюджета по расходам	Исполнение бюджета по доходам	Учет и отчетность	Контроль и аудит	Исполнение судебных актов	Кадровый потенциал	Управление активами
2010	Минимальная	16,2	20,6	6,4	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Средняя	45,7	46,8	51,3	55,7	45,6	52,9	60,4	33,6	57,9
	Максимальная	72,0	63,0	87,3	88,7	100,0	85,7	100,0	69,1	85,0
2011	Минимальная	23,9	35,1	29,5	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0
	Средняя	57,1	81,0	54,3	65,4	51,6	58,8	68,9	46,1	75,5
	Максимальная	90,7	100,0	82,5	97,7	100,0	100,0	100,0	92,8	100,0
2012	Минимальная	30,2	0,0	40,0	15,0	0,0	0,0	38,6	0,0	0,0
	Средняя	61,2	50,1	69,1	64,9	57,6	64,0	78,1	47,4	66,5
	Максимальная	92,4	99,5	91,9	100,0	100,0	100,0	100,0	78,8	100,0
2013	Минимальная	33,0	0,0	19,6	18,2	0,0	0,0	29,1	0,0	27,8
	Средняя	60,4	67,4	47,1	71,3	59,6	60,2	78,1	48,7	88,0
	Максимальная	91,6	100,0	82,6	99,8	100,0	100,0	100,0	83,3	100,0
2014	Минимальная	35,1	0,0	0,0	0,0	0,0	11,3	19,2	11,2	15,4
	Средняя	67,1	80,44	49,7	71,19	66,62	72,47	82,90	49,92	92,27
	Максимальная	91,7	100,0	84,7	99,6	100,0	100,0	100,0	77,3	100,0
2015	Минимальная	42,9	30,0	24,5	20,0	25,0	15,3	14,1	0,0	8,2
	Средняя	62,92	58,04	56,15	70,88	68,71	75,09	77,43	48,64	84,30
	Максимальная	83,3	89,0	94,5	100,0	100,0	100,0	100,0	87,3	100,0
2016	Минимальная	35,1	32,0	15,9	18,1	0,0	10,9	12,5	0,0	0,0
	Средняя	62,1	65,4	56,8	56,4	66,6	67,1	77,6	36,8	87,4
	Максимальная	91,0	94,7	96,3	100,0	100,0	100,0	100,0	84,4	100,0

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. И. Кокаревым по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/perfomance/reforms/budget/qualmon/) и [5, с. 10].

К лидерам рейтинга качества ФМ в основном относятся федеральные службы (табл. 4).

Таблица 4

Рейтинг качества ФМ ГАСФБ, являющихся федеральными органами исполнительной власти

ГАСФБ	2010		2012		2014		2016	
	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы
ГФС России	25	51,9	36	63,5	28	69	59	58,6
Казначейство России	1	72	3	90,5	2	87,9	11	74,8
МВД России	48	45,5	14	74,4	10	77,9	14	72,6
МИД России	62	42,3	71	47,3	65	55,6	54	59,9
Минвостокразвития России			74	42,4	25	69,3	19	70,7
Минздрав России	72	38,9	60	52,3	24	70	31	66,4
Минкомсвязь России	54	44	37	63,3	48	62,8	50	60,9
Минкрым России					62	56,1	упразднено	
Минкультуры России	67	40	75	40,4	55	61,3	92	44,4
Минобрнауки России	41	47,4	56	53,1	52	62,3	55	59,6
Минприроды России	42	47,3	69	48,5	67	51,4	88	48,3
Минпромторг России	12	58,3	4	88	3	82,9	33	65,8
Минсельхоз России	90	31,8	34	64,2	49	62,7	77	52,9
Минспорт России	84	36	50	55,4	54	61,6	60	58,1
Минстрой России			77	32,6	60	57,2	94	35,1
Минтранс России	43	47,1	49	57,2	47	63,1	76	53,4
Минтруд России			79	30,2	30	68,4	72	54,3
Минфин России	20	54,1	31	65,5	41	64,6	36	65
Минэкономразвития России	79	37,1	40	61,6	66	53,6	85	49,9
Минэнерго России	38	48,7	43	59,3	61	56,9	61	57,9
Минюст России	39	47,7	76	38,5	37	65,8	57	58,8
МЧС России	50	45,1	21	70,1	21	72,9	86	49,5
Росавиация	97	27,1	63	51,3	57	60,6	82	51,2
Росавтодор	24	52,5	23	69,8	45	63,5	70	55,8
Росаккредитация			47	57,7	64	55,8	91	46,7
Росалкогольрегулирование	15	56,8	15	73,9	9	78,7	53	60,3
Росархив	76	38,4	33	64,8	39	64,8	90	46,9
Росводресурсы	20	54,1	16	73,2	20	73,4	64	57,4
Росгидромет	63	41,2	73	42,6	40	64,7	63	57,7
Росжелдор	92	30,9	61	52,2	23	70,1	62	57,8
Росздравнадзор	29	50,9	48	57,3	26	69,2	38	64,5
Росимущество	56	43,7	60	52,3	71	35,1	51	60,8
Роскомнадзор	59	43,3	32	65,3	15	76,4	16	72,1
Роскосмос	100	16,2	67	49,7	63	55,9	74	53,8
Рослесхоз	88	33,5	70	47,4	55	61,3	34	65,3
Росмолодежь	99	21	78	31,7	69	50,3	73	54,1
Росморречфлот	89	32,7	38	62,6	68	51,3	44	62,3
Роснедра	18	54,3	44	59,2	14	76,5	29	67,8
Рособрнадзор	61	42,6	65	50,5	45	63,5	32	66,3
Роспатент	74	38,5	15	73,9	38	65,4	69	55,8
Роспечать	16	56,7	25	68,9	42	64,5	75	53,5
Роспотребнадзор	36	49,4	45	58,2	35	66,9	66	56,7
Росприроднадзор	44	46,9	35	63,9	46	63,4	42	63,2
Росреестр	40	47,6	68	49,5	19	74,3	10	76,1
Росрыболовство	82	36,7	58	52,8	17	75,7	71	55,7
Россвязь	28	51,1	54	53,5	59	57,5	25	69,2
Россельхознадзор	77	37,6	47	57,7	11	77,6	43	62,7
Россотрудничество	31	50,6	36	63,5	70	49	83	50,9
Росстандарт	47	45,8	55	53,4	27	69,1	41	63,3

ГАСФБ	2010		2012		2014		2016	
	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы
Росстат	51	44,8	28	67,7	50	62,6	48	61,4
Ростехнадзор	68	39,7	30	66,5	29	68,8	30	67
Ространснадзор	65	40,8	62	51,4	24	70	37	64,7
Роструд	35	49,8	7	80,7	49	62,7	65	57,3
Ростуризм	5	62,1	46	57,9	43	64,4	40	63,3
Росфинмониторинг	17	55	26	68,2	13	77,2	3	80,8
Росфиннадзор	45	46,4	52	54,5	16	75,8	упразднен	
Спецстрой России	23	52,7	63	51,3	34	67	упразднен	
ФАНО России					44	64,1	39	63,8
ФАС России	32	50,5	11	76,2	56	61	79	51,6
ФМБА России	96	28,7	51	55,3	47	63,1	56	59,4
ФМС России	2	70	2	90,6	1	91,7	упразднена	
ФНС России	3	69,4	5	86,7	7	80,1	15	72,1
ФСВТС России	53	44,4	25	68,9	36	66	52	60,4
ФСИН России	94	29,2	29	67,6	32	67,9	80	51,5
ФСКН России	69	39,6	53	53,8	33	67,5	упразднена	
ФССП России	6	61,9	12	75,6	8	79,2	24	69,3
ФСТ России	11	59,4	13	75,5	22	72,3	упразднена	
ФТС России	8	60,8	1	92,4	1	91,7	5	80,3
Среднее значение		**43,7**		**61,7**		**67,1**		**62,1**

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

На наш взгляд, это связано с относительной простотой управления расходами в службах, так как основной объем их расходов — это расходы на обеспечение их деятельности. Исходя из этого, для практического использования данного рейтинга (например, в рамках внедрения риск-ориентированного финансового контроля) как минимум следует раздельно рассматривать федеральные министерства (а также в ряде случаев службы и агентства, находящиеся в ведении Правительства РФ, и иные федеральные органы исполнительной власти), как максимум — разработать формализованную методику оценки степени сложности управления расходами.

Ряд ГАСФБ регулярно выполняют мероприятия, направленные на повышение качества ФМ, что позволяет им на протяжении долгого времени получать итоговые оценки, превышающие средние значения качества финансового менеджмента (табл. 5).

Таблица 5

ГАСФБ, являющиеся федеральными органами исполнительной власти, с наиболее стабильными и высокими оценками качества финменеджмента

ГАСФБ	2010		2012		2014		2016	
	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы
ФТС России	8	60,8	1	92,4	1	91,7	5	80,3
Казначейство России	1	72	3	90,5	2	87,9	11	74,8
Минпромторг России	12	58,3	4	88	3	82,9	33	65,8
ФНС России	3	69,4	5	86,7	7	80,1	15	72,1
ФССП России	6	61,9	12	75,6	8	79,2	24	69,3
Росфинмониторинг	17	55	26	68,2	13	77,2	3	80,8
Среднее значение		43,7		61,7		67,1		62,1

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

Повышение качества ФМ в этих ведомствах проводилось в том числе путем реализации мероприятий:

— по формированию качественных ведомственных актов, регулирующих процедуры исполнения бюджета (принимались правовые акты, регулирующие осуществление полномочий главного администратора (администратора) доходов, которые содержали комплексные положения не только по организации оформления первичных документов для целей бюджетного учета, информационного обмена между структурными подразделениями при начислении платежей и принятии решений о возврате излишне уплаченных сумм, представления отчетности, но и по определению полноценной методики прогнозирования доходов федерального бюджета, что напрямую влияет на точность прогнозов поступлений по доходам);

— по улучшению планирования расходов федерального бюджета;

— по повышению точности прогнозов поступлений по доходам федерального бюджета;

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

Таким образом, в результате внедрения и развития мониторинга ФМ Минфин России, ГАСФБ, контрольные органы получают информацию о наиболее распространенных или типовых недостатках и рисках в организации финансовой деятельности, что позволяет не только своевременно устранять, но и предотвращать их возникновение, планировать контрольные мероприятия на основе риск-ориентированного подхода.

НОВЫЙ ЭТАП

С 2017 г. начался новый этап развития методологии оценки качества ФМ ГАСФБ, которая должна включать в себя показатели с однозначно понятным порядком расчета, позволяющим организациям государственного сектора (объектам оценки) самостоятельно оценивать качество финансового менеджмента, а также использовать полученную информацию в целях осуществления внутреннего финансового аудита.

В целях минимизации субъективного фактора в процессе расчета значений показателей качества ФМ целесообразно исключить показатели, не характеризующие или оказывающие слабое и неявное влияние на итоговый результат — повышение качества финансового менеджмента (например, показатели кадрового потенциала и наличия систем электронного документооборота, формальное соблюдение требований к формированию ведомственных актов). При этом для каждого показателя будут установлены объективные критерии оценки, определяющие однозначное понимание полученного результата и исключающие множественность его толкования.

Показатели новой системы оценки качества ФМ должны:

— во-первых, максимально охватывать все направления деятельности, связанные с использованием бюджетных средств (в частности, процедуры организации и проведения закупок для государственных и муниципальных нужд, формирования и финансового обеспечения выполнения государственных и муниципальных заданий на оказание государственных услуг);

— во-вторых, в части управления расходами состоять из дисквалифицирующих показателей, показателей операционной эффективности и их динамики, позволяющих наиболее полно отражать реальное состояние системы управления расходами;

— в-третьих, отражать результаты выполнения процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности в целях формирования действенной системы внутреннего финансового контроля и аудита, направленной на предотвращение нарушений и недостатков при исполнении ГАСФБ бюджетных полномочий.

Новая система оценки качества ФМ будет включать пять направлений финансового анализа, а итоговая оценка — рассчитываться по формуле, предполагающей суммирование взвешенных оценок, полученных соответствующим администратором средств федерального бюджета:

1) качество управления расходами бюджета (вес 0,5);
2) качество управления доходами бюджета (вес 0,2);
3) качество ведения учета и составления бюджетной отчетности (вес 0,1);
4) качество внутреннего финансового контроля и аудита (вес 0,1);
5) качество управления активами (вес 0,1).

В каждом направлении (группе показателей) выделяется перечень дисквалифицирующих показателей, отражающих наличие фактов нарушений в финансово-бюджетной сфере, выявленных Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством по результатам проведения проверок (ревизий) в отношении финансово-хозяйственной деятельности главного администратора в течение отчетного финансового года. В случае если такое нарушение выявлено, то дисквалифицирующий показатель существенно снижает итоговую оценку группы показателей, не позволяя получить высокую общую оценку качества ФМ по соответствующему направлению. Наличие существенных нарушений также отражает низкую эффективность системы внутреннего финансового контроля.

Остальные показатели в группе (качества и динамики) являются показателями операционной эффективности расходов (в частности, к ним относятся качество обоснований бюджетных ассигнований по каждому виду расходов, ряд показателей, характеризующих качество управления дебиторской и кредиторской задолженностью дифференцированно по каждому виду расходов, результативность бюджетных инвестиций). Для таких показателей устанавливаются надбавки/штрафы в зависимости от динамики значений показателей в сравнении с прошлым периодом мониторинга.

Оценка качества управления расходами бюджета — самый сложный и многофакторный компонент итоговой оценки, который определяется на основе наличия (отсутствия) у главного администратора в законе о федеральном бюджете на отчетный финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований по соответствующим группам видов расходов с их последующим суммированием с учетом доли соответствующей группы расходов в общем объеме бюджетных ассигнований.

В рамках новой системы оценки качества ФМ предлагается установить обязательство ГАСФБ формировать и направлять в Минфин России сведения о ходе реализации мер, направленных на повышение качества ФМ, поэтому ГАСФБ должен не только ознакомиться с результатами оценки, но и принять конкретные меры по устранению выявленных недостатков. Таким образом, мониторинг качества ФМ перестает быть только внешней оценкой финансовой деятельности ГАСФБ, которую проводит Минфин России.

Международный опыт указывает на то, что ФМ в органах власти должен оцениваться внутренними аудиторами, а полученные результаты мониторинга ФМ используются для «настройки» систем внутреннего контроля, а также для подготовки аудиторами рекомендаций по совершенствованию деятельности органов власти[5]. То есть заключения внутреннего аудитора по сути и являются внутренней оценкой качества ФМ органа власти.

С другой стороны, органы государственного финансового контроля (Счетная палата Российской Федерации и Федеральное казначейство) в рамках своих бюджетных полномочий

---

[5] *В настоящее время в корпоративном и государственном секторах применяются принципы внутреннего контроля, предусмотренные концепцией COSO «Внутренний контроль. Интегрированная модель» от 2013 г. Данной концепцией определено, что ФМ включает в себя внутренний контроль, который не является обособленной функцией организации [8].*

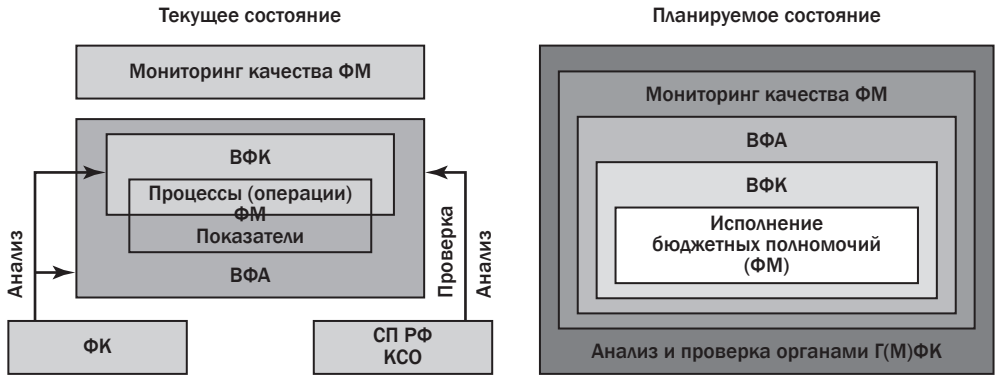
проводят анализы систем внутреннего финансового контроля и аудита, а также контрольные мероприятия в отношении деятельности ГАСФБ (по сути — их ФМ). При этом органы государственного финансового контроля проводят проверки по отдельным вопросам деятельности органа власти, основываясь на результатах мониторинга качества ФМ.

В итоге должна быть сформирована взаимосвязь между системами внутреннего финансового контроля, оценкой качества финансового менеджмента и системой государственного (муниципального) финансового контроля. В результате межведомственной координации и применения современных подходов к организации внутреннего контроля бóльшая часть нарушений и недостатков в финансово-бюджетной сфере должна отсекаться уже внутри ведомства, незначительная часть — выявляться органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и минимальная (остаточная) — органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

Таким образом, в рамках новой системы оценки качества финансового менеджмента органов исполнительной власти должны быть интегрированы собственно мониторинг качества ФМ, внутренний финансовый контроль (ВФК), внутренний финансовый аудит (ВФА) и государственный (муниципальный) финансовый контроль (Г(М)ФК) (рис. 1).

Рисунок 1

Совершенствование ВФК и ВФА, а также системы мониторинга качества финансового менеджмента



Примечание: ФК — Федеральное казначейство, СП РФ — Счетная палата Российской Федерации, КСО — контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации (муниципального образования).
Источник: составлено С. С. Бычковым и А. И. Кокаревым.

В заключение можно отметить, что мониторинг качества ФМ ГАСФБ проявил себя как действенный инструмент, позволяющий оценить и проанализировать результаты выполнения ГАСФБ процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, а также обозначить наиболее проблемные места в их финансово-хозяйственной деятельности. Также ГАСФБ на основании результатов мониторинга качества ФМ могут планировать мероприятия по повышению эффективности управления государственными финансами на ведомственном уровне.

Вместе с тем сохраняется ряд ограничений, не позволяющих совершенствовать действующую систему мониторинга качества ФМ ГАСФБ без внесения в нее существенных изменений.

Ввиду того, что выполнение бюджетных процедур ГАСФБ строго регламентировано, а их бюджетные полномочия четко определены действующим законодательством, в настоящее время не представляется возможным введение дополнительных показателей, связанных с оценкой эффективности использования бюджетных средств и достижением конечных целей, на которые были запланированы бюджетные средства.

Кроме того, недостаточно увязаны между собой система оценки качества ФМ ГАСФБ и система внутреннего финансового контроля и аудита ГАСФБ, что затрудняет использование полученной в результате мониторинга информации для целей предотвращения нарушений и уменьшения недостатков при исполнении бюджетных полномочий.

Получается, что достаточно сложная методологически и в администрировании методика по сути используется для раскрытия информации о финансовой деятельности ГАСФБ, а не для принятия руководством органов власти решений, направленных, например, на:

— автоматизацию выполнения бюджетных процедур и применение эффективных автоматических контрольных действий;

— изменение карт внутреннего финансового контроля в целях минимизации бюджетных рисков и осуществления риск-ориентированного планирования внутреннего финансового аудита;

— проведение кадровой политики, направленной на повышение ответственности должностных лиц ГАСФБ за полное и качественное выполнение бюджетных процедур, а также на повышение квалификации указанных лиц (при этом в настоящее время практически отсутствуют стимулы к совершенствованию ФМ у должностных лиц тех ГАСФБ, которые и так регулярно показывают высокие результаты при проведении оценки качества ФМ).

Рассматривая опыт проведения оценки качества ФМ на региональном и муниципальном уровнях, отметим разнородность показателей и направлений, по которым проводится мониторинг. Систематическая оценка качества ФМ органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований не получила широкого распространения. По нашему мнению, для решения этого вопроса необходимо законодательно установить обязанность финансовых органов по проведению оценки качества ФМ, в том числе рекомендовать базовые направления и показатели, использующиеся для оценки, с возможностью субъектам РФ и муниципальным образованиям самостоятельно расширять перечень показателей, настраивая систему «под себя».

Касаясь вопросов нового этапа развития системы оценки качества ФМ, следует отметить необходимость формирования и реализации плана мероприятий, направленных на повышение качества ФМ. С одной стороны, реализация указанного плана позволит повысить качество выполнения бюджетных процедур планирования и исполнения бюджета, ведения учета и составления отчетности в ГАСФБ, а с другой — потребует более активного вовлечения внутренних аудиторов в этот процесс как с точки зрения подготовки рекомендаций и предложений, направленных на повышение качества исполнения бюджетных полномочий ГАСФБ, так и путем осуществления регулярного мониторинга исполнения указанных планов.

Новый этап развития методологии оценки качества ФМ характеризуется:

— минимизацией субъективных оценок и неоднозначности толкования результатов;

— дифференциацией набора показателей в зависимости от видов расходов;

— введением корректирующих коэффициентов для учета динамики показателя операционной эффективности;

— наличием показателей, характеризующих подходы к организации ВФК и ВФА;

— установлением порядка реализации результатов мониторинга [9].

В целом данные подходы позволят в большей степени взаимоувязать мониторинг качества ФМ с системой внутреннего финансового контроля и аудита, а также с проектными подходами и методами в государственном управлении.

Для реализации обозначенных в статье подходов, на наш взгляд, необходимо принять ряд мер, направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств, с применением инструментов мониторинга качества ФМ.

Первое. Провести обсуждение разработанных подходов к проведению мониторинга качества ФМ и пути их использования, обмен опытом и анализ лучшей практики в данной сфере с привлечением международных организаций и внешних экспертов, в т. ч. в рамках сети «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (*PEMPAL — Public Expenditure Management Peer Assisted Learning*)[6].

Второе. Счетной палате Российской Федерации, Федеральному казначейству и Минфину России с учетом результатов контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере в отношении ГАСФБ, а также результатов осуществления анализа внутреннего финансового контроля и аудита провести анализ используемых в мониторинге оценки качества ФМ показателей и направлений оценивания качества ФМ в целях полного и всестороннего охвата финансовой-хозяйственной деятельности ГАСФБ. Такой анализ позволит, с одной стороны, улучшить методику проведения мониторинга качества ФМ, а с другой стороны, будет способствовать формированию главными администраторами средств федерального бюджета качественных планов, направленных на повышение качества ФМ.

Третье. Предусмотреть в методике оценки качества ФМ показатели, направленные на формирование систем внутреннего финансового контроля и аудита в ГАСФБ и охватывающие не только выполнение процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, но и иные полномочия ГАСФБ, в частности, планирование, осуществление и использование результатов государственных закупок (товары, работы, услуги, полученные ГАСФБ), формирование и контроль выполнения государственных заданий, своевременность и обоснованность предоставления субсидий, межбюджетных трансфертов и бюджетных инвестиций, сокращение дебиторской задолженности и т. д.

Четвертое. С учетом международного опыта проведения оценки качества ФМ полагаем возможным включение в программные документы, в том числе в ведомственные целевые показатели деятельности ГАСФБ, критериев, связанных с результатами оценки качества ФМ. Таким образом, должен быть проведен анализ не только достижения целей, поставленных перед органом власти, но и «стоимости» достижения этих целей, то есть соотношение объема и результатов использования бюджетных средств. Также показатели качества ФМ ГАСФБ могут быть включены в целевые показатели деятельности соответствующих департаментов Минфина России.

Пятое. Федеральному казначейству осуществлять ежегодную проверку реализации планов мероприятий по повышению качества ФМ в тех ГАСФБ, которые имеют низкое качество ФМ, в целях подготовки рекомендаций по повышению качества выполнения бюджетных полномочий этими ГАСФБ. При этом результаты проверки и отчеты руководителей соответствующих органов могут быть рассмотрены на заседаниях Правительства Российской Федерации.

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

Седьмое. Рекомендовать финансовым органам субъектов РФ и муниципальных образований применять (в соответствии с общими требованиями, установленными Минфином России) оценку качества ФМ главных администраторов средств региональных и местных бюджетов при оценке качества управления региональными (муниципальными) финансами.

Восьмое. Начать разработку и внедрение системы оценки качества ФМ государственных и муниципальных учреждений с последующим включением этих оценок в систему оценки качества ФМ соответствующих ведомств.

---

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

Библиография

1. Актуальные проблемы бюджетной реформы. Выступление заместителя министра финансов РФ А. М. Лаврова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 1. С. 5–8.
2. Бенгтссон П.-У., Кьерф Т., Бруно Й., Рейтинг финансово-административной способности учреждений / Шведско-российский проект сотрудничества, 2004.
3. Financial Management Ratings / The Swedish National Financial Management Authority. URL: http://www.esv.se/english/financial-management/.
4. Introducing Public Sector Financial Management. The Purpose of New Zealand's Public Sector Financial Management System and the Structures within which it Operates. URL: http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pit/pit-ch1.pdf.
5. Graham A. Public Sector Financial Management for Managers / CANADEM, 2011. URL: http://canadem.ca/documents/Public%20Sector%20Financial%20Management%20for%20Managers.pdf.
6. Бычков С. С., Болдырь А. А., Лавров А. М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 5–15.
7. Бычков С. С., Ястребова О. К., Смородинов О. В. Мониторинг качества финансового менеджмента в программном бюджетировании // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 2. С. 49–60.
8. COSO Internal Control — Integrated Framework / The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2013.
9. Романов С. В. О развитии систем внутреннего финансового контроля и аудита как элемента финансового менеджмента в федеральных органах власти / Официальный сайт Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/gov_control/20171120/#ixzz55BovF7bE.
10. Бычков С. С. О новой системе оценки качества финансового менеджмента и ее гармонизации с системами ВФК и ВФА / Официальный сайт Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/Bychkov_SS.pdf.

S. S. Bychkov, A. I. Kokarev, A. M. Lavrov

Development of Methodology and Practice of Quality Assessment in Financial Management of the Chief Administrators of the Federal Budget Resources

Authors' affiliation:
Stanislav S. Bychkov *(e-mail: Stanislav.Bychkov@minfin.ru), Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation*
Alexey I. Kokarev *(e-mail: Aleksei.Kokarev@minfin.ru), Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation*
Alexey M. Lavrov *(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation*

Abstract
In 2008 the Ministry of Finance of the Russian Federation for the first time conducted the monitoring of quality assessment in financial management of the federal budget resources chief controller intended to analysis and evaluation of processes and procedures that ensure the effectiveness of budget funds usage. The article presents an analysis of the development of methods for assessing the quality of financial management, its main disadvantages and limitations, as well as proposals for its improvement. Also this article covers the review of international experience in assessing the quality of financial management, which indicates significant progress of the Russian Federation in this area. The analysis of the results of practical approval of tools for assessing the quality of financial management shows the possibility of a significant improvement in the quality of budgetary authority execution (financial performance) by the chief administrators of federal budget funds as part of the improvement of internal financial control and audit systems.

Keywords:
financial management, quality assessment, government sector, administrators of the budget funds

JEL: *H61, H7, H83*

References

1. Actual problems of budget reform. Speech by Deputy Minister of Finance of the Russian Federation A. M. Lavrov. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2013, no. 1, pp. 5–8.
2. Bengtsson P.-U., Kjörf T., Bruno J. Rating of the Financial and Administrative Capacity of Institutions. Swedish-Russian Cooperation Project, 2004.
3. Financial Management Ratings. The Swedish National Financial Management Authority. Available at: http://www.esv.se/english/financial-management/.
4. Introducing Public Sector Financial Management. The Purpose of New Zealand's Public Sector Financial Management System and the Structures within which it Operates. Available at: http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pit/pit-ch1.pdf.
5. Graham A. Public Sector Financial Management for Managers. CANADEM, 2011. Available at: http://canadem.ca/documents/Public%20Sector%20Financial%20Management%20for%20Managers.pdf.
6. Bychkov S., Boldyr A., Lavrov A. Experience and Perspectives of the Quality Evaluation in Financial Management of Federal Government Authorities. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2015, no. 3, pp. 5–15.
7. Bychkov S., Yastrebova O., Smorodinov O. Monitoring Quality of Financial Management in Program-based Budgeting. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2012, no. 2, pp. 49–60.
8. COSO Internal Control — Integrated Framework. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2013.
9. Romanov S. V. On the Development of Internal Financial Control and Audit Systems as an Element of Financial Management in Federal Authorities. The Official Website of the Ministry of the Russian Federation. Available at: https://www.minfin.ru/ru/perfomance/budget/gov_control/20171120/#ixzz55BovF7bE.
10. Bychkov S. S. On the New System of Assessing the Quality of Financial Management and its Harmonization with the Systems of the WFC and WFA. The Official Website of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Available at: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/Bychkov_SS.pdf.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1-26-38

И. С. Иванченко, Д. Д. Осеи

Оптимизация структуры российских золотовалютных резервов при помощи модели Блэка — Литтермана

Игорь Сергеевич Иванченко *(e-mail: ivanchenko_is@mail.ru), д. э. н., профессор кафедры «Финансовый мониторинг и финансовые рынки» Ростовского государственного экономического университета (г. Ростов-на-Дону)*
Деннис Дансо Осеи *(e-mail: denngi@yahoo.com), аспирант Ростовского государственного экономического университета (г. Ростов-на-Дону)*

Аннотация
В статье описываются результаты оптимизации портфеля золотовалютных резервов (ЗВР) России при помощи модели Блэка — Литтермана по критерию минимума риска и максимума доходности, эти результаты сравниваются с текущими значениями доходности и риска портфеля ЗВР. Работа является продолжением начатого авторами исследования по поиску оптимальной структуры российских международных резервов для улучшения инвестиционного климата в стране. В статье приводится классическое описание модели Блэка — Литтермана; на базе обзора зарубежных и российских информационных источников строится вектор прогнозов на конец 2017 г. изменения доходности активов, включенных в российский портфель золотовалютных резервов; производятся оптимизационные расчеты в матричной форме при помощи метода множителей Лагранжа; формулируются выводы о том, что оптимизация структуры портфеля золотовалютных резервов позволит повысить доходность этого портфеля, снизить его риск и оказать стабилизирующее воздействие на колебания валютного курса рубля.

Ключевые слова:
золотовалютные резервы, оптимизация портфеля активов, модель Блэка — Литтермана

JEL: *F210*

Оптимизация структуры золотовалютных резервов — очень сложная и неоднозначная задача. Прежде чем приступить к ее решению, необходимо определиться, что понимать под словом «оптимизация», какова цель оптимизации портфеля золотовалютных резервов страны, на каких критериях она будет базироваться. Оптимизацию структуры портфеля международных резервов можно провести, либо используя только лишь математические методы и процедуры отыскания такого соотношения между доходностью и риском входящих в портфель активов, которое бы, например, минимизировало общий риск портфеля, либо осуществляя поиск оптимальной структуры с учетом дополнительных ограничений, которые формулируются различными экономическими школами. В работе [1] отмечается, что существуют принципиальные отличия в подходах к формированию структуры золотовалютных резервов в развитых и развивающихся странах. Развитые страны придерживаются постулатов кейнсианской теории, согласно которой основной акцент в экономической политике делается на стимулировании валового потребления за счет хронического превышения импорта в страну товаров по сравнению с их экспортом, при этом золотовалютные резервы развитых стран практически не увеличиваются в объемах. Развивающиеся же страны живут по законам нового меркантилизма, стимулируя

валютно-кредитной политикой экспорт из своей страны товаров, услуг и накапливая при этом огромные объемы золотовалютных резервов. Такие разные теоретические подходы в накоплении международных резервов закрепляют, на наш взгляд, неравноправие стран в международной торговле, поддерживая длительное время дефицит торгового баланса одних стран и профицит других.

Второй особенностью накопления золотовалютных резервов в современных экономических реалиях является доля золота в структуре резервов развитых стран и его крайне незначительная доля в резервах развивающихся государств. Крупнейшими в мире запасами золота обладает Федеральная резервная система США, которые оцениваются в 8133 тонн. Следовательно, американские доллары в значительной степени обеспечены золотом, а российские рубли обеспечены долларами, находящимися в резервах ЦБ РФ. Поэтому можно утверждать, что золото продолжает неофициально сохранять важные монетарные функции, что отражается в стремлении ряда развивающихся стран в последние годы увеличить его долю в структуре своих международных резервов.

Кроме того, недавний финансовый кризис 2008 г. привел к смещению парадигмы управления портфелем ЗВР [2]. Крах институтов, которые считались непотопляемыми, и снижение доходности[1] государственных облигаций США после начала финансового кризиса 2008 г. побудили инвесторов пересмотреть распределение своих инвестиционных портфелей. Рекордный уровень международных резервов, накопленный странами с формирующимися рынками, заставил центральные банки искать ответ на вопрос, как распределить резервы самым выгодным способом. ЦБ преследуют три основные цели, такие как: (а) безопасность, (б) ликвидность и (в) прибыльность. Следовательно, управление международными резервами должно соответствовать всем трем задачам. Важнейшим приоритетом ЦБ является безопасность, то есть сохранение стоимости резервов, что приводит к инвестициям в активы с низкой волатильностью. После азиатского валютного кризиса 1998 г. азиатские страны увеличили свои резервы в долларах США. Например, только Китай владеет активами в размере $3,95 трлн в своих резервах. Американские казначейские облигации, как полагают экономисты, отвечают всем критериям безопасного актива, поэтому 67 % от общего объема иностранных резервов МВФ хранит в этих активах. Однако, согласно Р. Литтерману [3], в долгосрочной перспективе казначейские облигации США — очень рискованный актив, поэтому менеджеры резервов советуют диверсифицировать портфели, уменьшив долю активов, номинированных в долларах. Вторая цель — ликвидность, согласно которой центральные банки должны держать свои портфели в ликвидных активах для обеспечения немедленной интервенции на валютном рынке в случае экономической турбулентности. И последняя цель — доходность резервов, когда менеджеры стремятся к желаемому уровню доходности резервных активов. Нахождение правильных решений в отношении распределения активов, которые приводят к достижению всех трех основных целей, является приоритетом деятельности резервных менеджеров [4].

Традиционно золотовалютные резервы инвестировали в высоколиквидные, надежные активы, такие как банковские депозиты, казначейские векселя и государственные и наднациональные облигации. Хотя эти виды активов по-прежнему являются основными в резервных портфелях, со временем центральные банки, как правило, также увеличивали свои операции на рынке кредитования и в меньшей степени стали учитывать риски ликвидности [5]. Инвестиции в новые инструменты — важная особенность современного управления резервами в ряде азиатских стран. Инвестиционный диапазон, который

---

[1] *Так, например, годовая доходность десятилетних государственных облигаций США снизилась за период времени с 01.05.2008 по 01.11.2017, соответственно, с 4,068 % до 2,333 % (https://ru.investing.com/rates-bonds/u.s.-10-year-bond-yield).*

в основном ограничивался срочными вкладами и государственными облигациями еще несколько лет назад, теперь включает в себя продукты, базирующиеся на торговле процентной ставкой, такие как процентные деривативы и долговые инструменты, имеющие спред по отношению к доходности гособлигаций США, а иногда даже обыкновенные акции. Один из подходов, принятый в целях содействия диверсификации вдоль кривой доходности по классам активов, — разделение валютных резервов на портфель ликвидных активов и инвестиционный портфель[2].

Эволюция в целях накопления валютных резервов привела в последние годы к значительным изменениям в их структуре и системе управления. После перехода большинства центральных банков стран мира к политике плавающего валютного курса снизились частота и объемы валютных интервенций центральных банков на национальных валютных рынках. Следовательно, были сокращены объемы краткосрочных (высоколиквидных, но низкодоходных) резервов и увеличены объемы долгосрочных резервов. Так, например, в отчете Банка Колумбии о правилах управления золотовалютными резервами страны [6] сказано, что в 1994 г. на краткосрочные активы в структуре золотовалютных резервов приходилось около 90 % от их общего объема, в настоящее же время их объем сократился до 5 %. Поэтому основная часть портфеля резервов стала иметь более длительные сроки погашения и более высокую ожидаемую доходность, при этом уровень риска портфеля также возрос. В отчете отмечается, что такая трансформация структуры золотовалютных резервов характерна не только для Колумбии — она согласуется с мировыми тенденциями и типична для политики большинства центральных банков.

В статье приведенных ниже авторов [7] описывается поведение типичного ЦБ при формировании структуры золотовалютных резервов, формулируются общие правила оптимального распределения активов:

1. Инвестиционная цель состоит в том, чтобы сохранить капитал и ликвидность, так что получение доходности не является главной целью управления портфелем ЗВР.

2. Выбираются высоколиквидные ценные бумаги из стран с низким уровнем риска. Инвестирование производится в ценные бумаги с фиксированным доходом только с рейтингом AA- или выше, при этом доходности этих ценных бумаг не должны полностью коррелировать друг с другом, для того чтобы снизить общий риск портфеля.

3. Формирование структуры ЗВР производится по видам резервных валют с учетом решения задач по обслуживанию внешнего долга или по поддержанию объемов импорта страны в течение определенного количества месяцев.

4. Диверсификация активов, включенных в ЗВР, должна учитывать также географию валютных выплат страны. Данное ограничение инвестиций в ценные бумаги означает, что риск изменения процентной ставки в стране, выпустившей резервный актив, и валютный риск не могут быть разделены. Эта особенность базового процесса является, по мнению авторов статьи, самым слабым и наименее разработанным моментом диверсификации портфеля активов.

Таким образом, оптимизация структуры золотовалютных резервов должна базироваться не только на математических методах и точных аналитических расчетах, но и учитывать современные мировые тенденции по расширению диверсификации портфеля международных резервов, по увеличению его риска с целью повышения доходности, по увеличению в нем доли золота, росту дюрации, а следовательно, по снижению его ликвидности. Можно сделать вывод, что одной из предпосылок вступления России в клуб высокоразвитых стран выступает трансформация структуры российских международных резервов в сторону роста доли золота в их объеме. Это позволит повысить устойчивость и автономность проводимой

---

[2] *The Accumulation of Foreign Reserves by an International Relations Committee Task Force / ECB Occasional Paper Series no. 43. February 2006, p. 18.*

ЦБ РФ денежно-кредитной политики, придаст импульс развитию не только российской золотодобывающей промышленности, но и многочисленным смежным отраслям, сбалансирует объемы экспорта и импорта, а также повысит жизненный уровень значительной части населения нашей страны. В связи с этим необходимо отметить, что Народный банк Китая уже воплощает эту политику в жизнь, скупая все свободное золото на внутреннем рынке [1].

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПТИМИЗАЦИИ ПОРТФЕЛЯ АКТИВОВ

Формулировки термина «оптимизация», причем практически идентичные, приведены в Экономической энциклопедии под редакцией Л. И. Абалкина [8] и в Большом экономическом словаре под редакцией А. Н. Азрилияна [9]: «Оптимизация — процесс нахождения экстремума функции, т. е. выбор наилучшего варианта из множества возможных». Поэтому цель данного исследования — поиск наилучшего, оптимального распределения имеющихся в российском портфеле золотовалютных резервов активов с использованием модели Блэка — Литтермана без изменения сложившихся в развивающихся странах принципов формирования их структуры, поскольку резкий переход развивающихся стран в накоплении ЗВР на западные стандарты может взвинтить цены на рынке золота с одновременным обесценением портфельных активов, номинированных в американских долларах и евро. Следовательно, оптимизацию российского портфеля ЗВР осуществим в рамках классической математической процедуры поиска структуры распределения международных активов, наилучшим образом удовлетворяющей всем ограничениям модели. В связи с этим необходимо отметить, что в 2010 г. была предпринята попытка оптимизировать структуру российских золотовалютных резервов при помощи модели Блэка — Литтермана [10]. Однако автор не задал в явном виде вектор прогнозов, а оптимизация производилась при помощи варьирования значений двух переменных модели — t и τ, поэтому было бы уместно провести расчеты оптимального портфеля ЗВР в соответствии со всеми требованиями этой классической модели.

Итак, оптимальное распределение активов — это искусство принятия портфельных управленческих решений. Инвестор использует всю доступную информацию, чтобы спрогнозировать наступление наиболее вероятного сценария развития ситуации в будущем, а также сбалансировать риск портфеля относительно его доходности. В области финансов искусство распределения активов (портфельное управление) является темой, которая была довольно широко исследована. Концептуальное развитие теории портфеля восходит к статье Г. Марковица «Выбор портфеля» [11]. Другие модели были предложены позже, но модель Марковица — самая популярная. Модель Блэка — Литтермана представляет собой модель распределения активов, разработанную в 1990 г. Ф. Блэком и Р. Литтерманом. Эта модель сочетает в себе идеи из модели оценки капитальных активов (CAPM) и модели оптимизации средней дисперсии Марковица и служит для инвесторов инструментом расчета оптимальных весов активов, входящих в портфель, в соответствии с заданными параметрами [12].

ОПИСАНИЕ МОДЕЛИ БЛЭКА — ЛИТТЕРМАНА

Модель Блэка — Литтермана представляет собой методику построения портфеля активов, которая преодолевает недостатки модели Марковица, связанные со слабой диверсификацией портфеля и с высокой зависимостью его оптимальной структуры от уже произошедших событий на фондовом рынке. Для достижения более глубокой диверсификации в основу построения модели Блэка — Литтермана был положен принцип Тобина, который предполагает использование не только длинных, но и коротких позиций в портфельном моделировании. В модели Блэка — Литтермана в качестве нейтральной стартовой позиции выбраны «равновесные» доходности активов, получаемые из предположения, что

рынок в настоящий момент является эффективным. Модель Блэка — Литтермана использует байесовский подход для объединения субъективных взглядов инвестора в отношении ожидаемых доходностей одного или нескольких активов с вектором равновесной рыночной доходности, чтобы сформировать новую смешанную оценку ожидаемых доходностей, что позволяет инвестору заложить в расчеты свой персональный прогноз развития макроэкономической ситуации в стране и прогноз поведения анализируемых активов [12]. Для модели Марковица довольно затруднительно бывает получить разумные данные по ожидаемым доходностям активов. Ф. Блэк и Р. Литтерман преодолели эту трудность, не требуя указания точных значений ожидаемой доходности [13]. Построенные с применением модели Блэка — Литтермана портфели отличаются более высокой стабильностью весов активов в портфеле, что позволяет реже прибегать к реструктуризации портфеля и экономить на транзакциях [14]. Недостатки модели Блэка — Литтермана — достаточно сложные вычисления, сопутствующие построению этой модели, а также повышенные требования к устойчивости ковариационной матрицы доходности входящих в портфель активов.

Напомним суть модели Блэка — Литтермана. Ожидаемая доходность портфеля активов в рамках этой модели определяется следующим уравнением [14; 15]:

$$E[R] = [(\tau\Sigma)^{-1} + P^{T}\Omega^{-1}P]^{-1}[(\tau\Sigma)^{-1}\Pi + P^{T}\Omega^{-1}Q], \quad (1)$$

где E[R] — новый комбинированный вектор доходности ($N \times 1$, вектор-столбец);
τ — масштабирующий фактор;
Σ — ковариационная матрица доходностей активов ($N \times N$ matrix);
P — матрица, идентифицирующая активы, участвующие в расчетах (матрица размерности $K \times N$);
Ω — диагональная матрица ковариаций стандартных ошибок прогнозов, описывающая неопределенность каждого прогноза ($K \times K$);
Π — вектор предполагаемой равновесной доходности ($N \times 1$), значения элементов которого определяются равенством (2);
Q — вектор прогнозов ($K \times 1$);
K — количество прогнозов инвестора;
N — число активов в портфеле.

В модели Блэка — Литтермана вектором предполагаемой равновесной доходности является набор ожидаемых доходностей активов в предположении, что фондовый рынок проявляет свойства эффективности, а все инвесторы имеют одинаковые прогнозы относительно будущих уровней доходностей портфельных активов [16]. Вектор предполагаемой равновесной доходности может быть рассчитан при помощи обратной оптимизации Шарпа на основе имеющихся данных о структуре рыночного портфеля по следующей формуле:

$$\Pi = \lambda \Sigma w_{mkt}, \quad (2)$$

где Π — вектор предполагаемой равновесной доходности (N × 1, вектор-столбец);
λ — коэффициент склонности инвестора к риску;
Σ — ковариационная матрица доходностей активов, включенных в портфель;
w_{mkt} — доля активов, включенных в портфель, в общем объеме рынка (N × 1, вектор-столбец) [12].

Уравнение (2) содержит коэффициент склонности инвестора к риску (λ), который характеризует допустимую пропорцию для данного инвестора между снижением портфельного риска и уменьшением доходности этого портфеля. Этот коэффициент оценивается по следующей формуле [17]:

$$\lambda = \frac{E(r) - r_f}{\sigma^2}, \tag{3}$$

где $E(r)$ — ожидаемая доходность рынка;
r_f — безрисковая ставка процента;
σ^2 — дисперсия рыночного портфеля, которую можно рассчитать по формуле $w_{mkt}^T \Sigma w_{mkt}$.
В отсутствие прогнозов инвесторам следует формировать портфель, структура которого соответствует структуре рыночного портфеля. Однако модель Блэка — Литтермана позволяет инвестору учитывать в расчетах свои субъективные прогнозы по поводу изменения в будущем ожидаемой доходности отдельных активов в портфеле, которые могут отличаться от предполагаемого равновесного значения. Прогнозы инвесторов можно ввести в модель в абсолютном или относительном виде. Вектор прогнозов Q обычно представляется в виде вектора-столбца размером $k \times 1$. Неопределенность прогнозов приводит к существованию случайной, независимой, нормально распределенной ошибки вектора прогнозов, которую обозначим вектором (ε). Предположим, что математическое ожидание этой неопределенности равно 0, а дисперсия постоянна. Кроме того, обозначим в качестве Ω ковариационную матрицу между значениями ошибок прогноза. Элементами этой матрицы будут значения $\mathrm{cov}(\varepsilon_i; \varepsilon_j)$. Таким образом, прогнозы инвестора можно будет представить как сумму детерминированной части предсказаний и случайной: $Q + \varepsilon$, или в развернутом виде [12]:

$$Q + \varepsilon = \begin{bmatrix} Q_1 \\ \dots \\ Q_k \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_1 \\ \dots \\ \varepsilon_k \end{bmatrix}. \tag{4}$$

Как видно из уравнения (4), вектор ошибки (ε) указывает на неопределенность прогнозов инвесторов. Когда инвестор на 100 % уверен в своих прогнозах, вектор ошибки (ε) имеет нулевое значение. Однако такая ситуация редко случается в реальности. Трудность оценки ожидаемой доходности активов, входящих в портфель, всегда приводит к наличию неопределенности в прогнозах инвесторов. Поэтому, как правило, вектор ошибки (ε) имеет положительное или отрицательное значение, отличное от нуля. Чем больше дисперсия вектора ошибки (ε), тем больше неопределенность прогноза. Однако, как видно из формулы (1) модели Блэка — Литтермана, вектор ошибки не входит в это уравнение. Вместо этого в модель Блэка — Литтермана включена матрица значений индивидуальных дисперсий вектора ошибок (ε), которая обозначается буквой Ω. Эта матрица является диагональной, внедиагональные элементы которой равны нулю, потому что данная модель предполагает независимость прогнозов [14]:

$$\Omega = \begin{bmatrix} \omega_1 & 0 & 0 \\ 0 & \omega_2 & 0 \\ \dots & \dots & \dots \\ 0 & 0 & \omega_k \end{bmatrix}. \tag{5}$$

Одной из основных трудностей реализации модели Блэка — Литтермана является именно формирование матрицы Ω. Это заставляет инвестора определить функцию плотности вероятности для каждого представления. Вторая сложность реализации модели — выбор параметра τ в уравнении (1), т. е. масштабирующего фактора. По поводу величины параметра τ в научной литературе продолжаются споры. Блэк и Литтерман считают, что этот параметр должен быть близок к нулю, другие полагают, что он должен быть равен единице, третьи предлагают рассчитывать его как единицу, деленную на количество наблюдений.

Хи и Литтерман [15] откалибровали значения индивидуальных дисперсий ω_i матрицы Ω таким образом, чтобы отношение ω/τ было равно дисперсии портфеля прогнозов $p_k \sum p_k^T$, т. е. $\omega_k = \tau p_k \sum p_k^T$. С этой точки зрения Ω принимает следующий вид [14]:

$$\Omega = \begin{bmatrix} \tau p_1 \sum p_1^T & 0 & 0 \\ 0 & \tau p_2 \sum p_2^T & 0 \\ \dots & \dots & \dots \\ 0 & 0 & \tau p_K \sum p_K^T \end{bmatrix}. \quad (6)$$

Прогнозы инвестора, которые записываются в матрицу Q, ставятся в соответствие конкретным активам при помощи матрицы P, имеющей размерность ($K \times N$) [12]:

$$P = \begin{bmatrix} p_{1,1} & 0 & p_{1,N} \\ \dots & \dots & \dots \\ p_{K,1} & 0 & p_{K,N} \end{bmatrix}. \quad (7)$$

Когда прогноз инвестора о доходности актива является абсолютным, то на пересечении строки, соответствующей данному прогнозу, и столбца, соответствующего выбранному активу, ставится единица, все оставшиеся места в этой строке заполняются нулями. Если прогноз — относительный, то сумма всех чисел строки должна быть равна нулю, при этом высокодоходные активы обозначаются в матрице P положительными цифрами, а низкоэффективные — отрицательными.

РЕЗУЛЬТАТЫ ОПТИМИЗАЦИИ СТРУКТУРЫ РОССИЙСКИХ ЗВР

После краткого описания теории формирования портфеля активов при помощи модели Блэка — Литтермана перейдем к количественному анализу структуры российских золотовалютных резервов и попытаемся выяснить, оптимальна ли эта структура по критерию риск-доходность. Проведение данного анализа необходимо для того, чтобы в случае обнаружения неоптимальности структуры ЗВР найти пути снижения риска колебаний их совокупной доходности с целью улучшения инвестиционного климата в России. Для построения модели Блэка — Литтермана необходимо прежде всего сформировать серию матриц, описанных выше. В начале исследования необходимо определиться с доходностью и риском набора российских золотовалютных активов. Как указано в «Обзоре деятельности Банка России по управлению валютными активами» № 1 за 2017 г., доходность ЗВР составляет следующие значения (табл. 1).

Таблица 1

Доходность валютных активов Банка России в июле 2015 г. – июне 2016 г., % годовых

	Американские доллары	Евро	Английские фунты	Канадские доллары	Австралийские доллары	Иены	Золото
Доходность	0,84	0,08	1,11	0,61	2,35	−0,23	6,96
Доли активов в портфеле	41,9244	30,9876	7,6384	3,2116	0,9548	2,0832	13,2

Примечание: доли международных активов в структуре ЗВР России были взяты из «Обзора деятельности Банка России по управлению валютными активами» № 1 за 2017 г., но скорректированы в меньшую сторону, так как в этом обзоре не учитывается доля золота.
Источник: составлено авторами на основе данных Банка России.

Как видно из табл. 1, наиболее высокую доходность имеет золото, среди валютных активов наибольшей доходностью обладают австралийские доллары. Поэтому при построении

оптимального портфеля активов необходимо будет ввести искусственные ограничения на вложение капитала в эти активы, так как в противном случае оптимизационная компьютерная программа («Поиск решения» в оболочке Excel) порекомендует при максимизации доходности все российские золотовалютные резервы вложить именно в приобретение золотых слитков, что невозможно технически и противоречит экономическому смыслу накопления страной международных резервов.

По мере того как мировые валютные резервы значительно увеличились в последние годы, стратегии их управления центральными банками также развивались. Как правило, основная тенденция управления резервами центральными банками характеризуется двумя общими особенностями: использованием более широкого спектра инвестиционных инструментов и сдвигом в валютной структуре резервов. В докладе Европейского центрального банка упоминаются несколько факторов, определяющих валютную структуру ЗРВ [18]. Первым фактором является режим валютного курса, утвержденный органом валютного контроля. Если страна не использует свободно плавающую систему обменного курса, то валютная структура резервов должна быть тесно связана со структурой торгового баланса страны. Следовательно, структура ЗВР в развивающейся экономике должна отражать в себе структуру торгового баланса, и ЦБ РФ не может себе позволить инвестировать большую часть средств, например в долларовые активы, так как крупнейшими торговыми партнерами нашей страны являются Евросоюз и Китай. Что касается золота, если не ограничить искусственно долю вложения средств в этот актив, то компьютерная программа оптимизации структуры ЗВР предложит вложить все средства в золото, так как этот актив на анализируемом временном интервале является самым доходным. В настоящее время доля золота от общего объема российских ЗВР составляет 16,4 %[3]. Поэтому при оптимизации портфеля золотовалютных резервов мы ввели верхнее ограничение на рост доли золота в ближайшей перспективе, равное 20 %, чтобы предотвратить необходимость резкого увеличения доли золота в структуре российских ЗВР и не вызвать колебания мировых цен на этот благородный металл.

Дополнительные ограничения, накладываемые на структуру российских ЗВР и введенные в модель Блэка — Литтермана, следующие: активы, номинированные в канадских и австралийских долларах, а также в японских иенах, не должны превышать 5 % каждый от общего объема; верхняя граница для английских фунтов установлена на уровне 15 %. Эти ограничения вытекают из структуры торгового баланса РФ. В табл. 2 приведены значения рисков активов, включенных в портфель ЗВР. Риски рассчитаны как стандартное отклонение доходности активов от их средних значений.

Таблица 2

Риски международных активов Банка России, % годовых

	Американские доллары	Евро	Английские фунты	Канадские доллары	Австралийские доллары	Иены	Золото
Риски	0,5214	0,8459	0,0275	0,4031	0,0099	0,0159	0,0097

Источник: данные рассчитаны авторами по методике, приведенной в статье [1].

Как видно из табл. 2, австралийские доллары и золото обладают наименьшим риском вложения капитала среди активов, представленных в портфеле российских ЗВР. Наибольший риск демонстрирует объединенная европейская валюта, что связано, вероятно, с политическим и миграционным кризисом, поразившим в последние два года Европейский союз. Значения ковариаций между доходностями активов, включенных в портфель ЗВР, приведены в табл. 3.

---

[3] *Обзор деятельности Банка России по управлению активами в иностранных валютах и золоте / Банк России. 2017. № 4 (https://www.cbr.ru/publ/?PrtId=obzor).*

Таблица 3

Ковариационная матрица Σ доходностей активов

	Американские доллары	Евро	Английские фунты	Канадские доллары	Австралийские доллары	Иены	Золото
Американские доллары	0,271866	−0,09695	0,000415	0,030341	−0,002380	−0,000693	−0,000576
Евро	−0,096953	0,715613	0,002516	0,003349	0,003334	0,000979	−0,000836
Английские фунты	0,000415	0,002516	0,000761	−0,000722	0,000017	0,000052	−0,000014
Канадские доллары	0,030341	0,003349	−0,000722	0,162535	0,000492	0,000384	0,000178
Австралийские доллары	−0,002380	0,003334	0,000017	0,000492	0,000099	0,000043	−0,000002
Иены	−0,000693	0,000979	0,000052	0,000384	0,000043	0,000255	−0,000016
Золото	−0,000576	−0,00083	−0,000014	0,000178	−0,000002	−0,000016	0,000096

Источник: рассчитано авторами.

Остановимся несколько более подробно на описании построения вектора прогнозов Q, в который заносятся абсолютные или относительные пределы изменения доходностей портфельных активов, прогнозируемые инвестором. Идея использования макроэкономических прогнозов в управлении структурой золотовалютных резервов не нова. Так, например, в докладе ЦБ Израиля за 2014 г. [19] отмечается, что при формировании структуры портфеля золотовалютных резервов этой страны учитываются макроэкономические прогнозы динамики ВВП, инфляции, процентных ставок, доходности различных активов, включенных в портфель золотовалютных резервов. В табл. 4 представлены наши прогнозы вариации доходности российских золотовалютных резервов на декабрь 2017 г.

Таблица 4

Структура вектора прогнозов Q

Наименование актива	Прогноз изменения доходности — вектор Q	Комментарии
Американские доллары	1,34	ФРС минимум дважды в 2017 г. повысит учетную ставку по 0,25 %, т. е. на 0,5 %, поэтому доходность составит 1,34 % = 0,84 % + 0,5 %
Евро	0,126	По прогнозу доходность евро возрастет на 15 % по отношению к американскому доллару*
Английские фунты	0,2	Так как инфляция в США возрастет в 2017 г. на 0,2 %**
Канадские доллары	0,2	Так как инфляция в США возрастет в 2017 г. на 0,2 %**
Австралийские доллары	0,2	Так как инфляция в США возрастет в 2017 г. на 0,2 %**
Иены	−0,3	Денежная база Японии увеличится в 2017 г. еще на 80 трлн иен, т. е. прогнозируется снижение доходности японских облигаций до −0,3 % годовых***
Золото	8,69	К концу 2017 г. прогнозируется цена на золото $1250****, т. е. годовая доходность в 2017 г. составит 8,69 % = (1250 − 1150)/ 1150 × 100 %, где $1150 за унцию — рыночная цена золота на 30.12.2016

Примечания:
** см. Пять неожиданных прогнозов от JP Morgan на 2017 год (http://ktovkurse.com/mirovaya-ekonomika/5-neozhidannyh-prognozov-ot-jpmorgan-na-2017-god).*
*** см. Global Economics and Foreign Exchange Strategy. Foreign Exchange Outlook / Scotiabank. September 2016. PP. 1–16 (scotiabank.com/economics).*
**** Банк Японии продолжит курс на увеличение денежной базы (http://www.banki.ru/news/lenta/?id=7966238).*
***** Прогноз ФРС на 2016–2017 гг. по темпам роста ВВП США немного ухудшен, прогнозы по инфляции и уровню безработицы понижены / MFD.RU (http://mfd.ru/news/view/?id=2042044).*
Источник: составлено авторами.

Значение коэффициента τ для наших расчетов было выбрано равным 0,025, как и советуют Хи и Литтерман [15]. Значение коэффициента λ было рассчитано по формуле (3), где в качестве ожидаемой доходности рынка было выбрано математическое ожидание доходности фондового индекса ММВБ за 2016 г., σ^2 — годовая дисперсия доходности этого индекса, а за безрисковую доходность была принята доходность годовых облигаций ОФЗ. В результате выполненных расчетов значение коэффициента λ оказалось равно 0,1425.

Теперь по описанной выше методике можно составить матрицу P, которая связывает прогнозы, записанные в матрицу Q, с конкретными активами (табл. 5).

Таблица 5

Элементы матрицы P

P	1	0	0	0	0	0	0
	−1	1	0	0	0	0	0
	−1	0	1	0	0	0	0
	−1	0	0	1	0	0	0
	−1	0	0	0	−1	0	0
	1	0	0	0	0	−1	0
	0	0	0	0	0	0	1

Источник: составлено авторами.

Далее были составлены следующие матрицы: Ω — ковариационная матрица стандартных ошибок прогнозов, отражающая неопределенность прогнозов; Π — вектор предполагаемой равновесной доходности, а также все обратные и транспонированные матрицы, которые принимают участие в расчете комбинированного вектора доходностей E[R] из уравнения (1). Поиск оптимальной структуры портфеля золотовалютных резервов России был осуществлен при помощи статистического блока «Поиск решения» программы Excel. Решение системы уравнений (1) — (7), составляющих модель Блэка — Литтермана, ищется при помощи метода множителей Лагранжа. Были определены две оптимальные структуры портфеля ЗВР России: первая — при условии максимизации доходности портфеля, вторая — при минимизации портфельного риска. Кроме того, нами были рассчитаны доходность и риск российского портфеля ЗВР при его текущей структуре. Результаты этих вычислений приведены в табл. 6.

Таблица 6

Результаты оптимизации структуры портфеля ЗВР России при помощи модели Блэка — Литтермана

Параметры современного портфеля ЗВР России						
Доходность — 1,417 %				Риск — 0,0923 %		
Доли активов в структуре портфеля, %						
Американские доллары	Евро	Английские фунты	Канадские доллары	Австралийские доллары	Иены	Золото
41,9244	30,9876	7,6384	3,2116	0,9548	2,0832	13,2
Параметры портфеля ЗВР России, оптимизированного по критерию максимума доходности						
Доходность — 1,448 %				Риск — 0,0570 %		
Доли активов в структуре портфеля, %						
Американские доллары	Евро	Английские фунты	Канадские доллары	Австралийские доллары	Иены	Золото
34	24	15	2	0	5	20
Параметры портфеля ЗВР России, оптимизированного по критерию минимума риска						
Доходность — 1,367 %				Риск — 0,0532 %		
Доли активов в структуре портфеля, %						
Американские доллары	Евро	Английские фунты	Канадские доллары	Австралийские доллары	Иены	Золото
40	18	10	2	5	5	20

Источник: составлено авторами.

Как видно из табл. 6, риск портфеля ЗВР России можно снизить примерно в два раза, с 0,0923 до 0,0532 %, при этом доля активов, номинированных в американских долларах, практически не изменяется и остается в пределах 40 % от общего объема резервов. В этом случае существенно снижается доля активов, номинированных в евро, т. к. у них наиболее высокий уровень риска, и возрастает доля монетарного и слиткового золота, а также усиливаются позиции активов, номинированных в австралийских долларах и иенах. При оптимизации портфеля международных резервов по критерию максимума доходности риск портфеля также существенно снижается. Однако выигрыш в доходности получается не столь очевидным, как в случае применения модели Марковица [1]: доходность возрастает только на 0,031 % (1,448 % — 1,417 % = 0,031 %). Учитывая, что на 01.02.2017 золотовалютные резервы России составили $390 585 млн, дополнительный доход от реструктуризации ЗВР может составить $121 млн в год (390 585 × 0,00031 = 121).

Один из самых серьезных недостатков всех моделей построения портфелей активов — возможность наличия неустойчивости ковариационной матрицы во времени, т. е. оптимальное распределение активов в момент выполнения расчетов может оказаться совсем не оптимальным к тому времени, когда произойдет реальное переформирование портфеля в соответствии с произведенными вычислениями. Проверим устойчивость полученного результата во времени, т. е. выясним, значимо ли изменяются на анализируемом интервале доходности валютных активов и их ковариационная матрица. Для анализа постоянства во времени средних доходностей активов необходимо проверить нулевую гипотезу H_0: $\mu_X = \mu_Y$ о том, что средние значения равны, против альтернативы H_1: $\mu_X \neq \mu_Y$, что они не равны, воспользовавшись, например, статистикой Хотеллинга [20]:

$$T^2 = \frac{n_X n_Y}{n_X + n_Y}(\bar{X} - \bar{Y})^T S_{XY}^{-1}(\bar{X} - \bar{Y}),$$

где n_X и n_Y — размер выборки из совокупностей, соответственно, X и Y,
S_X — оценка ковариационной матрицы для совокупности X,
S_Y — оценка ковариационной матрицы для совокупности Y.
$S_{XY} = \frac{1}{n_X + n_Y - 2}[(n_X - 1)S_X + (n_Y - 1)S_Y]$ – несмещенная оценка объединенной ковариационной матрицы.

Статистика T^2 и распределение Фишера F связаны формулой:

$$T^2_{кр} = \frac{p(n_X + n_Y - 2)}{n_X + n_Y - p - 1} F_{\alpha;\,(p;\,nX + nY - p - 1)}$$

где p — количество анализируемых валют в структуре портфеля. $F_{\alpha;\,(p;\,nX + nY - p - 1)}$ находится по таблицам распределения Фишера. Если $T^2 < T^2_{кр}$, то гипотеза H_0 принимается с вероятностью ошибки α и считается доказанной однородность средних величин μ_X и μ_Y.

Для расчета статистики Хотеллинга рассчитаем по каждому временному ряду средние доходности активов на основе первых 2/3 значений ряда и сравним их со средними доходностями полных рядов, т. е. определим, значимо ли отличаются средние значения валютных активов при увеличении прогнозного интервала на 1/3 часть от первоначального уровня. В нашем случае оказалось, что T^2 = 3,02, а $T^2_{кр}$ = 30,06. Следовательно, нулевая гипотеза о постоянстве совокупности средних величин доходности ЗВР принимается. Такой же результат получается и при расчете устойчивости динамики анализируемых временных рядов при помощи коэффициента Спирмена.

Для проверки устойчивости на временном горизонте ковариационной матрицы V можно воспользоваться статистикой Бартлетта [20], в качестве которой берется случайная величина $W = ba$,

где $b = 1 - \left(\frac{1}{(n_X - 1)} + \frac{1}{(n_X - 1)} - \frac{1}{(n_X + n_Y - 2)}\right)\frac{2p^2 + 3p - 1}{6(p + 1)}$,

$a = (n_X + n_Y - 2)\ln\det S_{XY} - [(n_X - 1)\ln\det S_X + (n_Y - 1)\ln\det S_Y]$.

Таким образом, если значение $W = ba$ удовлетворяет неравенству $W < W_{кр} = \chi^2_{\alpha,\frac{p(p+1)}{2}}$, (критерий хи-квадрат), то гипотеза H_0: $S_X = S_Y$ принимается на уровне значимости α и считается, что ковариационные матрицы S_X и S_Y одинаковы, т. е. практически не изменяются во времени.

Для двух ковариационных матриц, одна из которых применяется в приведенных выше расчетах структуры портфеля ЗВР при помощи модели Марковица, а другая построена на базе 2/3 от длины первоначальных временных рядов, статистика Бартлетта оказалась равной W = 13,6 при $\chi^2_{0.05;28} = 41{,}34$. Следовательно, нулевая гипотеза о равенстве ковариационных матриц принимается, а рассчитанная оптимальная структура портфеля ЗВР будет достаточно устойчивой.

Таким образом, нами впервые была проведена оптимизация российского портфеля золотовалютных резервов при помощи модели Блэка — Литтермана в классической ее форме, осуществление которой на практике позволило бы повысить доходность международных резервов России, минимизировать риск колебаний доходности ЗВР. Снижение этого риска приведет к повышению устойчивости национальной валюты, а следовательно, к увеличению притока зарубежных инвестиций в Россию, так как нами при помощи статистических расчетов было доказано, что динамика золотовалютных резервов оказывает значимое воздействие на поступление иностранных инвестиций в Российскую Федерацию.

Библиография / References

1. Иванченко И. С. Оптимизация структуры золотовалютных резервов России: теоретические подходы, практическая реализация // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 64–80 [Ivanchenko I. S. Optimization of Russia's International Reserves Structure: Theoretical Approaches, Practical Implementation. *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 1, pp. 64–80 (In Russ.)].
2. Ganikhodjaev N., Bayram K. The Black-Litterman Model in Central Bank Practice: Study for Turkish Central Bank. *Malaysian Journal of Mathematical Sciences*, 2016, 10 (S) February, pp. 193–203.
3. Litterman R. Returns from Alpha and Beta: An Equilibrium Approach to Investing. In: Central Bank Reserve Management: New Trends from Liquidity to Return. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007.
4. Morahan A., Mulder C. Survey of Reserve Managers: Lessons from the Crisis. *IMF Working Paper*, 2013, WP/13/99.
5. Borio C., Galati G., Heath A. FX Reserve Management: Trends and Challenges. BIS papers no. 40. Bank for International Settlements, 2008, p. 2.
6. Foreign Reserve Management. Central Bank of Colombia, March 2009. Available at: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/2009_March.pdf.
7. Fisher S. J., Lie M. C. Asset allocation for central banks: optimally combining liquidity, duration, currency and non-government risk. In: Risk Management for Central Bank Foreign Reserves. European Central Bank, May 2004.
8. Экономическая энциклопедия / Институт экономики РАН. Гл. ред. Л. И. Абалкин. М.: Экономика, 1999. 1055 с. [Economic Encyclopedia. Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. Chief Editor L. I. Abalkin. M.: Economics Publ., 1999, 1055 pp. (In Russ.)].
9. Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. 7-е изд. М.: Институт новой экономики, 2008. 1472 с. [The Big Economic Dictionary. Ed. A. N. Azrilijan. 7th ed. M.: Institute for New Economics, 2008, 1472 pp. (In Russ.)].
10. Таможников В. В. Теоретические основы формирования портфеля национальных золотовалютных резервов. Дисс. ... канд. экон. наук. Издательство МГУ, 2010. 148 с. [Tamozhnikov V. V. Theoretical Bases of a National International Reserves Portfolio Formation. PhD Thesis. Moscow State University Publ., 2010, 148 pp. (In Russ.)]
11. Markowitz H. Portfolio Selection. *The Journal of Finance*, 1952, vol. 7, no. 1, pp. 77–91.
12. Idzorek T. M. A Step-by-Step Guide to the Black-Litterman Model. January 1, 2002. Available at: http://www.globalriskguard.com/resources/assetman/assetall_0004.pdf.

13. Большакова И., Ковалев М., Павлович В. Использование методик оптимизации активов в банках // Вестник ассоциации белорусских банков. 2012. № 26–27. С. 15–21 [Bolshfkova I., Kovalev M., Pavlovich V. Use of Optimization Techniques in Banks. *Vestnik associacii belorusskikh bankov — Bulletin of the Association of Belarusian Banks*, 2012, no. 26–27, pp. 15–21 (In Russ.)].
14. Таможников В. В. Использование модели Блэка — Литтермана для построения эффективного портфеля ценных бумаг // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2009. № 9. С. 249–257 [Tamozhnikov V. V. Using the Black-Litterman Model to Build an Effective Securities Portfolio. *Nauchnyje vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta — Scientific Statements of the Belgorod State University*, 2009, no. 9, pp. 249–257 (In Russ.)].
15. He G., Litterman R. The Intuition Behind Black-Litterman Model Portfolios. Investment Management Research. Goldman, Sachs & Co, 1999.
16. Black F. Litterman R. Global Portfolio Optimization. *Financial Analysts Journal*, 1992, vol. 48, no. 5, pp. 28–43.
17. Grinold R. C., Kahn R. N. Active Portfolio Management. 2nd ed. New York: McGraw-Hill, 1999.
18. The Accumulation of Foreign Reserves. International Relations Committee Task Force. European Central Bank Occasional Paper Series, 2006, no. 43.
19. Investment of the Foreign Exchange Reserves. Annual Report 2014. Bank of Israel. Market Operations Department. Available at: http://www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Documents/Doch2014/2015-5-Foreign%20Exchange%20Reserves%20Report%202014.pdf.
20. Ниворожкина Л. И., Арженовский С. В. Многомерные статистические методы в экономике: учебник для вузов. М.: Дашков и Ко, 2008. 223 с. [Nivorozhkina L. I., Arzhenovskij S. V. Multivariate Statistical Methods in Economics: a Textbook for High Schools. Moscow: Dashkov i Ko Publ., 2008, 223 p. (In Russ.)].

I. S. Ivanchenko, D. D. Osei

Optimization of the Russian International Reserves Structure Using the Black-Litterman Model

Authors' affiliation:
Igor S. Ivanchenko *(e-mail: ivanchenko_is@mail.ru), Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don 344068, Russian Federation*
Dennis Danso Osei *(e-mail: denngi@yahoo.com), Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don 344002, Russian Federation*

Abstract
The article describes the results of optimizing the portfolio of Russia's international reserves using the Black-Litterman model based on the minimum risk and maximum yield criteria. These results are compared with the current yields and risk of the international reserves of Russia. The work is a continuation of a study initiated by the authors to find the optimal structure of Russia's international reserves to improve the investment climate of the country. The article uses the classical description of the Black-Litterman model. Based on the review of foreign and Russian literature sources, a vector of predictions for the year end 2017 on the yield of assets included in the portfolio of Russia's international reserves were calculated by the authors. Optimization calculations were done in matrix form using the Lagrange multiplier method. The authors draw the conclusion that the optimization of the portfolio structure of Russia's international reserves will increase the profitability of the portfolio, reduce its risk and have a stabilizing effect on fluctuations in the exchange rate of the ruble, and, therefore, will attract additional volumes of foreign investment into the Russian economy.

Keywords:
international reserves, optimization of the asset portfolio, the Black-Litterman model

JEL: *F210*

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1-39-50

В. В. Громов

Проблемы и пути развития налогообложения резидентов ОЭЗ на федеральном уровне

Владимир Владимирович Громов *(e-mail: Gromov@iep.ru), к. э. н., старший научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики ИПЭИ РАНХиГС (г. Москва)*

Аннотация

Особые экономические зоны (ОЭЗ) служат одним из способов привлечения инвестиций в регионы, однако за последние годы они подверглись существенному сокращению на фоне появления иных инструментов развития территорий. Поскольку налогообложение непосредственно влияет на инвестиционные решения, в статье оценивается текущий порядок федерального льготного налогообложения резидентов ОЭЗ с точки зрения его способности формировать стимулы для получения статуса резидента ОЭЗ, в том числе в сравнении с другими благоприятными налоговыми режимами, недавно введенными в России.

Ключевые слова:

налогообложение, налоговая система, особые экономические зоны, резиденты ОЭЗ, налоговые льготы, налог на прибыль

JEL: *H32*

Особые экономические зоны (ОЭЗ) начиная с 2005 г. создаются для достижения комплекса целей, охватывающих как отраслевое развитие, так и формирование в регионах точек роста национальной экономики в целом. Финансовой основой функционирования особых экономических зон являются инвестиции. Для их привлечения государство устанавливает преимущественные, в том числе налоговые, условия деятельности, призванные стать для инвесторов стимулами вкладывать капитал в развитие промышленного производства, инноваций, логистики и туризма, под которые создаются ОЭЗ соответствующего типа. В то же время с высоты более чем десяти лет, прошедших после принятия Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», можно говорить о том, что эффективность ОЭЗ как способа привлечения инвестиций в регионы не оправдывает тех ожиданий, которые на них возлагались. В частности, это подтверждается ликвидацией в 2016 г. восьми особых экономических зон[1], а также отрицательными результатами функционирования многих сохранившихся ОЭЗ.

Оценку эффективности функционирования особых экономических зон ежегодно проводит Минэкономразвития России. Из данных министерского отчета, в котором дана такая оценка по итогам 2016 г.[2], следует, что среди промышленно-производственных зон

---

[1] *См. Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон».*

[2] *Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2016 год и за период с начала функционирования особых экономических зон (http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczone/2017030704).*

отдельные территории эффективны (например, ОЭЗ «Алабуга» в Татарстане), другие недостаточно эффективны или просто неэффективны (например, ОЭЗ на территории города Владивосток в Приморском крае); зоны туризма, в свою очередь, неэффективны как тип: лишь единицы из них имеют резидентов, а от зон портового типа осталась только одна территория с особым режимом деятельности (ПОЭЗ «Ульяновск»). Полностью эффективными признаются только технико-внедренческие зоны, однако и они в большинстве случаев развиваются за счет бюджетных средств, которые не окупаются частными инвестициями. В целом, по данным Счетной палаты РФ, только из федерального бюджета за период 2005–2016 гг. на развитие ОЭЗ было выделено более 127 млрд руб., при этом создание одного нового рабочего места в границах ОЭЗ обошлось государству в сумму, превышающую 9 млн руб. [1]. Но и при этом условии лишь единицы ОЭЗ — исходя из соотношения частных и государственных инвестиций — функционируют эффективно[3].

На этом фоне государство перенаправило свое внимание к новым инструментам развития территорий, которые сейчас вызывают у него больший интерес, — это и территории опережающего социально-экономического развития (ТОР), и региональные инвестиционные проекты (РИП), и специальные инвестиционные контракты, а также Свободный порт Владивосток. В то же время при отсутствии единой стратегии поддержки территорий, которая могла бы четко разграничить цели, критерии и условия создания благоприятных условий деятельности инвесторов в границах отдельно взятых регионов, появление каждого нового инструмента развития идет не в русле рациональной унификации этих условий, но сопровождается лишь усилением многообразия особых налоговых режимов для инвесторов. И это при том, что даже в рамках налогообложения резидентов ОЭЗ не сформирован единый налоговый режим. Как следствие, различия иногда проявляются даже на уровне теоретического осмысления исходных понятий, когда к особым экономическим зонам относят не только отдельные типы ОЭЗ, определенные соответствующим законом, но также иные инструменты развития территорий, включая названные выше территории опережающего развития и Свободный порт Владивосток [2].

Сами по себе различия в налоговых условиях не являются недостатком и могут быть даже необходимы, если в достаточной степени обоснованы, отражают специфику целей применения конкретного режима деятельности и не приводят к взаимной конкуренции соседних территорий с альтернативными режимами деятельности за инвестиции и капитал. Примером обоснованных различий среди налоговых правил, регулирующих деятельность в границах ОЭЗ, служит освобождение от уплаты НДС операций по проведению работ и оказанию услуг резидентами ОЭЗ портового типа, направленное на увеличение товарооборота и экспорта [3, с. 35]. Однако в России накопилось много территорий с особыми условиями деятельности, среди них около трех десятков особых экономических зон, более четырех десятков решений о создании ТОР и примерно столько же региональных инвестиционных проектов, планируемых к реализации только на территории Дальнего Востока, не считая Свободный порт Владивосток. Цели их создания частично пересекаются с целями создания ОЭЗ, но, например, для резидентов Свободного порта Владивосток (как и для резидентов ТОР) аналогичного освобождения от уплаты НДС нет, зато для них ускорена процедура возмещения этого налога из бюджета благодаря заявительному порядку.

Учитывая влияние налоговых преференций на инвестиционную активность, появилась необходимость оценить действующие для резидентов ОЭЗ налоговые стимулы с точки

---

[3] *К ним Счетная палата РФ относит три промышленно-производственные зоны: в Республике Татарстан, Липецкой, Самарской областях, и одну технико-внедренческую зону в г. Санкт-Петербург.*

зрения их соответствия современным реалиям и степени конкурентоспособности в сравнении с созданными государством альтернативами. Как мы покажем далее, действующий порядок налогообложения резидентов ОЭЗ имеет внутренние противоречия, связанные с отсутствием системности в установлении налоговых льгот, и формирует менее конкурентоспособные условия налогообложения в сравнении с другими инструментами развития территорий, что само по себе служит одной из причин неэффективности особых экономических зон.

Наряду с этим оценка налоговых условий деятельности инвесторов в границах ОЭЗ важна с точки зрения их совершенствования, потому что в экономической литературе данный вопрос обычно не ставится: как правило, действующий состав и параметры льгот не оцениваются критически и не являются самостоятельным предметом исследования, но рассматриваются в иных плоскостях, например, когда речь заходит о способах ухода от налогообложения [4]. В свою очередь, переход от общих целей развития налоговой системы к конкретным положениям налогового законодательства — одно из условий такого развития.

В то же время, учитывая отсутствие в России единого определения для такого понятия, как «особая экономическая зона», отметим, что в данной статье мы рассматриваем налогообложение в особых экономических зонах, которые создаются решениями Правительства РФ на 49 лет. Различному пониманию внутреннего состава особых экономических зон сегодня способствует, в частности, применение аналогичных терминов для обозначения по сути иных режимов деятельности, которые вводятся на территории не отдельных муниципальных образований, а субъектов РФ и создаются на иные сроки и в ином порядке — не решениями Правительства РФ, а федеральными законами, а также по иным основаниям (исходя из особенностей географического положения регионов и важности их поддержки с точки зрения геополитических интересов государства). К таким регионам сегодня относятся Калининградская и Магаданская области, Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Причем в первых двух регионах функционируют особые экономические зоны, созданные до 31 декабря 2045 г. и 31 декабря 2025 г. соответственно, а в двух последних регионах на 25 лет созданы свободные экономические зоны. С учетом этих различий в статье анализируется преференциальный режим налогообложения тех особых экономических зон, которые определены Законом об ОЭЗ № 116-ФЗ.

НУЛЕВАЯ СТАВКА НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ, ЗАЧИСЛЯЕМОГО В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ

Налогообложение было и остается одним из ключевых факторов воздействия на экономический интерес налогоплательщиков в осуществлении инвестиций. При этом основным налогом, который непосредственно влияет на рентабельность инвестиций, независимо от правового статуса территории, является налог на прибыль организаций, ставки которого закреплены в ст. 284 НК РФ. Для резидентов ОЭЗ законодатель, во-первых, установил нулевую ставку в части налога, зачисляемого в федеральный бюджет, и, во-вторых, ограничил верхнюю границу ставки налога, зачисляемого в региональные бюджеты, на уровне 13,5 %, разрешив регионам снижать ее вплоть до нулевого значения и гарантируя резидентам благоприятный режим деятельности по сравнению с обычными налоговыми условиями.

Нулевая ставка налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет, — важный налоговый стимул, входящий в пакет преференций любого современного инструмента развития территорий, будь то территории опережающего развития или, например, региональные инвестиционные проекты, в том числе специальные инвестиционные контракты. Однако при ближайшем рассмотрении условий применения этой льготы в отношении

резидентов ОЭЗ обращают на себя внимание два обстоятельства: первое — нулевая ставка доступна не всем резидентам ОЭЗ, а только тем из них, кто осуществляет деятельность на территории технико-внедренческих зон и зон туристического кластера; второе — данная льгота помимо ограниченной сферы действия установлена как временная мера, т. е. по прошествии ряда лет новым резидентам ОЭЗ доступна не будет.

Выборочный, адресный порядок применения нулевой ставки говорит о том, что эта льгота не входит в число обычных условий налогообложения резидентов ОЭЗ; одновременно такой порядок отражает стремление законодателя в ускоренных темпах стимулировать развитие зон инноваций, а также оказать дополнительную налоговую поддержку регионам туристического кластера, находящегося, в отличие от других типов ОЭЗ, в экономически очень плохом состоянии — там почти нет резидентов и инфраструктуры. Причем последнее обуславливает невостребованность нулевой ставки в зонах кластера: из пяти регионов, входящих в туристический кластер, только в Карачаево-Черкесской и Чеченской Республике есть резиденты, которые пользуются преференциями, предоставленными на федеральном уровне[4]. На остальных территориях кластера никакой деятельности нет, соответственно, не используются и льготы, что лишний раз подтверждает вывод о невозможности привлечения инвесторов только мерами налоговой политики. В этом контексте наличие нулевой ставки для резидентов зон туризма даже не обязательно.

Однако отсутствие нулевой ставки для резидентов других ОЭЗ в текущих условиях способно искусственно снизить инвестиционную привлекательность особых экономических зон, потому что в системе преференций новых инструментов развития территорий нулевая ставка налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет, — неотъемлемый элемент. Так, участники региональных инвестиционных проектов могут не платить налог на прибыль в федеральный бюджет до 2029 г., но не более чем в течение десяти лет после получения первой прибыли, а резиденты территорий опережающего развития — в течение пяти лет. Причем действие нулевой ставки во времени там ограничивается прежде всего периодом, прошедшим с момента появления рентабельности, а при отсутствии прибыли — с момента получения соответствующего статуса резидента или участника. Такой подход формирует благоприятные условия деятельности для всех новых резидентов (участников), не позволяя им применять льготу бессрочно. В отношении резидентов ОЭЗ аналогичный подход не применяется, что, безусловно, негативно влияет на конкурентоспособность особых экономических зон в привлечении инвесторов, многие из которых просто не смогут воспользоваться нулевой ставкой. Иными словами, выбор ОЭЗ для инвестирования средств с точки зрения окупаемости инвестиций менее эффективен.

Так, для резидентов технико-внедренческих зон нулевая ставка уже прекратила свое действие: последний раз ею можно было воспользоваться за налоговый период 2017 г., а резиденты туристического кластера смогут пользоваться налоговыми каникулами до 2023 г. Резиденты остальных типов ОЭЗ — промышленно-производственных и портовых — и вовсе обязаны платить налог на прибыль в федеральный бюджет по обычной налоговой ставке. Подобное соотношение налоговых условий свидетельствует о том, что инвестор с большой долей вероятности выберет тот проект для вложения средств, где гарантированно сможет получить льготу по налогу на прибыль. В этом отношении ОЭЗ с перспективами отмены нулевой ставки явно уступают своим альтернативам.

В то же время заметим, что на фоне временной централизации поступлений налога на прибыль в федеральный бюджет на период 2017–2020 гг. резиденты ОЭЗ, не освобожденные от уплаты этого налога на федеральном уровне, все же получат небольшое

---

[4] *В границах ОЭЗ на территории Карачаево-Черкесской Республики по итогам 2016 г. зарегистрировано 24 резидента, в границах ОЭЗ на территории Чеченской Республики — 1 резидент.*

преимущество по сравнению с остальными налогоплательщиками, не являющимися резидентами ОЭЗ. По инициативе Правительства России в границах ОЭЗ сохраняется ставка налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет, на уровне 2 %[5], тогда как для исчисления налога в общем случае необходимо применять ставку в размере 3 %. Данное решение обосновывается недопущением роста налоговой нагрузки на инвесторов, не подпадающих под действие льготы. В свою очередь, верхняя граница ставки налога на прибыль, который зачисляется в бюджет регионов, также остается на уровне 13,5 %, для того чтобы исключить ситуацию, когда «без решения субъекта Российской Федерации снижается налоговая ставка по налогу в части подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации»[6].

УСКОРЕННАЯ АМОРТИЗАЦИЯ

Ускоренная амортизация также относится к числу преференций по налогу на прибыль организаций, но в отличие от нулевой ставки и в силу своей специфики действует на бессрочной основе и применяется в виде повышающего коэффициента 2 к основной норме амортизации (подп. 3 п. 1 ст. 259.3 НК РФ). Однако она тоже является налоговым преимуществом резидентов не всех ОЭЗ и действует в границах только промышленно-производственных зон и зон туризма. Состав последних при этом не ограничен территорией туристического кластера, а включает все зоны туристско-рекреационного типа. Наличие механизма ускоренной амортизации, таким образом, создает выгоды при ведении деятельности в границах ОЭЗ указанных типов, потому что для инвесторов всех других территорий и проектов с особым правовым статусом он специально не установлен, за исключением налогоплательщиков — участников специальных инвестиционных контрактов. С другой стороны, указанное преимущество не является ключевым фактором при выборе налогоплательщиком инвестиционного проекта хотя бы потому, что не может заменить собой непосредственное снижение налоговой ставки.

В действующей системе распределения федеральных преференций по типам ОЭЗ, в которой нулевая ставка налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет, не доступна резидентам промышленно-производственных зон, ускоренная амортизация может лишь отчасти компенсировать этот недостаток. В то же время механизм более быстрого списания расходов даже не всегда квалифицируется в качестве налоговой льготы, хотя и находится в одном ряду с другими способами стимулирования инновационной деятельности [5, с. 24]. На этом фоне особенно нелогично выглядит отсутствие норм, позволяющих быстрее включать в расходы стоимость основных средств резидентами технико-внедренческих зон. Тем не менее для них эта ситуация не является критичной, поскольку выход они могут найти в возможности применять повышающий коэффициент 3, установленный в отношении основных средств, которые используются только для осуществления научно-технической деятельности (подп. 2 п. 2 ст. 259.3 НК РФ), а также единовременно списывать в расходы стоимость электронно-вычислительной техники (п. 6 ст. 259 НК РФ).

Вопрос о том, является ли ускоренная амортизация налоговой льготой, — методологический, и единого ответа на него пока нет. Если исходить из того, что этот механизм просто позволяет отсрочить уплату налога, а в долгосрочном периоде не ведет к уменьшению налоговой базы [6, с. 43] и экономии на суммах налога на прибыль, то ускоренная амортизация не является льготой. С другой стороны, инвесторы со статусом резидента ОЭЗ

---

[5] *Федеральный закон от 27 ноября 2017 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в статью 284 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».*

[6] *Пояснительная записка к проекту федерального закона № 269132-7 «О внесении изменений в статью 284 Налогового кодекса Российской Федерации».*

могут быстрее списывать в расходы стоимость основных фондов не потому, что их фонды на самом деле изнашиваются быстрее, а просто потому, что имеют статус резидента ОЭЗ. В этом смысле ускоренную амортизацию следует считать налоговой льготой [7, с. 105].

ПОНИЖЕННЫЕ ТАРИФЫ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ

Пониженные тарифы страховых взносов аналогичным образом получили в законодательстве собственную сферу действия, которая не совпадает со сферой действия ни нулевой ставки налога на прибыль, ни ускоренной амортизации. По совокупному льготному тарифу, который в 2018 г. составляет 21 %, страховые взносы могут уплачивать резиденты туристического кластера, а также резиденты промышленно-производственных и технико-внедренческих зон, но при условии, что их деятельность в последних двух случаях является технико-внедренческой. Это значит, что, например, осуществление промышленно-производственной деятельности на территории промышленно-производственной зоны право на уплату страховых взносов по льготному тарифу не дает. В механизм применения льготного тарифа заложен принцип его поэтапного, ежегодного увеличения с выходом на основной уровень обложения. В 2017 г. льготный тариф составлял 14 %, в 2019 г. он будет повышен до 28 %, т. е. приблизится к основному уровню, а с 2020 г. сравняется с ним (подп. 1 п. 2 ст. 427 НК РФ). В то же время наличие льготы по страховым взносам даже без учета ограниченной сферы ее действия не делает более выгодными условия осуществления инвестиций в ОЭЗ по сравнению с ТОР, а также Свободным портом Владивосток. Льготный тариф страховых взносов там не только ниже почти в два раза, поскольку составляет 7,6 % (подп. 5 п. 2 ст. 427 НК РФ), но и зафиксирован в этом значении и может применяться каждым новым резидентом в течение десяти лет. Данное обстоятельство предопределяет преимущественное положение тех, кто выберет для осуществления инвестиций указанные территории, а не особые экономические зоны.

ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ УПЛАТЫ ИМУЩЕСТВЕННЫХ НАЛОГОВ

Среди налоговых льгот, гарантируемых в федеральном законодательстве резидентам ОЭЗ любого типа, выделяются налоговые каникулы по налогу на имущество организаций и земельному налогу, действующие в течение десяти и пяти лет соответственно[7]. В отличие от других льгот они универсальны и доступны любому новому инвестору, получающему статус резидента ОЭЗ. Тем не менее эти льготы могут быть легко заменены аналогичными положениями в субнациональном законодательстве о налогах и сборах, потому что данные платежи не являются федеральными налогами. И, более того, освобождение от уплаты указанных налогов относится к числу федеральных льгот по региональным и местным налогам, о которых неоднократно говорилось в «Основных направлениях налоговой политики РФ» как о недостатке российской налоговой системы (в силу существенного влияния решений, принимаемых на федеральном уровне, на устойчивость доходов субнациональных уровней бюджетной системы), и высказывалось предложение об их отмене в разумных пределах[8]. К тому же налоговые каникулы по транспортному налогу, который тоже относится к имущественным налогам, устанавливаются законами регионов, а не Налоговым кодексом РФ, из чего следует необходимость как минимум восстановить единый порядок установления льгот по налогам, которыми облагается движимое и недвижимое имущество резидентов ОЭЗ.

---

[7] *Для судостроительных организаций — резидентов промышленно-производственных зон налоговые каникулы по земельному налогу длятся десять лет.*

[8] *См., напр., «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов».*

НЕДОСТАТКИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Систематизируя условия налогообложения, созданные на федеральном уровне для резидентов ОЭЗ (представлены в табл. 1), можно отметить, что к их основным характеристикам сегодня относятся:

— отсутствие единства и согласованности между налоговыми льготами, так как сфера действия каждой из них определяется обособленно, без применения системного подхода; льготное налогообложение резидентов ОЭЗ не складывается в единый и простой налоговый режим, а представляет собой набор точечно регулируемых преференций;

— неоднородный уровень налоговой нагрузки на резидентов ОЭЗ и искусственная дифференциация налоговых условий по специфическому составу критериев, определяемых не только типом особой экономической зоны, но и ее принадлежностью к туристическому кластеру и даже видом осуществляемой резидентом деятельности; внутри ОЭЗ сосуществуют несколько налоговых режимов с разным уровнем поддержки инвесторов; наибольшую налоговую поддержку получает неэффективный туристический кластер, а наименьшую — портовый тип ОЭЗ, в котором осталась лишь одна особая зона;

— невысокая привлекательность особых экономических зон для инвесторов ввиду менее выгодных условий налогообложения в сравнении с альтернативными инструментами развития территорий: порядок применения налоговых льгот установлен таким образом, что делает более выгодным осуществление инвестиций в территории и проекты с иным правовым статусом.

Таблица 1

Налоговые режимы для резидентов ОЭЗ

Вид налога	Мера поддержки		Тип особой экономической зоны				
			ОЭЗ ППТ	ОЭЗ ТВТ	ОЭЗ ТРТ	тур. кластер	ОЭЗ ПТ
НДС	Освобождение от налога при реализации (работы, услуги)		нет	нет	нет	нет	есть
Налог на прибыль организаций	Снижение ставки	федеральная часть	нет	0 %*	нет	0 %**	нет
		региональная часть	Для всех типов ОЭЗ — не более 13,5 %				
	Ускоренная амортизация		есть	нет	есть	есть	нет
Налог на имущество организаций	Освобождение от уплаты налога		Для всех типов ОЭЗ сроком на 10 лет				
Земельный налог	Освобождение от уплаты налога		Для всех типов ОЭЗ сроком на 5 лет, для судостроительных организаций промышленно-производственных зон — на 10 лет				
Страховые взносы	Снижение тарифа***		21 % ТВД	21 % ТВД	нет	21 %	нет
Свободная таможенная зона	Освобождение от уплаты НДС и пошлин при ввозе товаров		есть	есть	нет	нет	есть****

*Примечания: * до 2018 г.; ** до 2023 г.; *** указан тариф за 2018 г.; ТВД — технико-внедренческая деятельность; **** в ОЭЗ портового типа при ввозе товаров также дается освобождение от уплаты акцизов.*
Источник: составлено автором.

Кроме того, хотелось бы также выделить три важных аспекта. Во-первых, если исходить из того, что резидентам зон туризма действительно нужны дополнительные налоговые стимулы, то тогда они должны быть предоставлены резидентам действительно всех таких зон, а не только зон, объединенных решением Правительства РФ в туристический кластер, принимая во внимание, что почти все ОЭЗ туристско-рекреационного типа не развиты и с этой точки зрения нуждаются в большей поддержке. Однако в настоящее время тот инвестор, который захочет вложить средства в «некластерный» регион, получит меньше преференций, и это ничем не обосновано.

Во-вторых, если рассматривать преимущественное положение региональных инвестиционных проектов и территорий опережающего развития как фактор привлечения инвестиций прежде всего в регионы Дальнего Востока, то текущие различия в налоговых условиях легко объяснимы и даже оправданны. Однако не стоит забывать, что эти инструменты привлечения инвестиций в соответствии с российским законодательством не имеют территориальных ограничений и могут использоваться в любом регионе страны. Например, налоговые льготы при реализации региональных инвестиционных проектов инвесторы могли получать независимо от выбранного для осуществления инвестиций субъекта РФ уже с 2016 г.[9], а в 2018 г. истекает трехлетний срок, в пределах которого создание территорий опережающего развития ограничивалось территорией Дальнего Востока и моногородов[10]. Широкое распространение льготных налоговых режимов по всей стране может стать препятствием для улучшения экономического положения территорий, на которых созданы ОЭЗ, и способно оттолкнуть от них потенциальных инвесторов.

В-третьих, налогообложение резидентов ОЭЗ заметно отличается от стандартных условий ведения деятельности и, заключая в себе льготы по разным платежам, фактически формирует специальный налоговый режим, но формально таковым не является. Тем не менее до 2005 г. (до принятия Закона об ОЭЗ) в перечень специальных налоговых режимов (ст. 18 НК РФ) входила система налогообложения в свободных экономических зонах. Существует мнение, что исключение этой системы из указанного перечня отрицательно повлияло на формирование особых налоговых режимов в особых экономических зонах и «не позволило разработать системообразующий специальный налоговый режим, в рамках которого могли бы устанавливаться особые налоговые режимы применительно к конкретным ОЭЗ» [8, с. 27–28]. На наш взгляд, само наличие множества разных налоговых режимов внутри правил, регулирующих налогообложение резидентов ОЭЗ, является существенным недостатком налогового законодательства РФ. При этом вопрос о формальном закреплении в первой части НК РФ единого территориального специального налогового режима не столь принципиален, поскольку данный шаг автоматически не ведет к решению проблемы несистематичного установления налоговых льгот в отношении резидентов ОЭЗ, а ввиду многообразия особых условий деятельности, созданных для инвесторов в целом, такой режим вряд ли сможет стать действительно единым. Кроме того, унификация налоговых условий должна быть разумной и с практической точки зрения представляет собой вполне достижимую задачу и без расширения перечня специальных налоговых режимов.

Таким образом, в условиях появления новых механизмов развития территорий о необходимости эффективного регулирования налоговых условий деятельности в особых экономических зонах фактически забыто. В рамках правил, регулирующих деятельность на территории ОЭЗ, не используются актуальные подходы налогообложения, а те, что есть, отстают от современной практики. При этом созданные внутри этих правил различия искусственны и в действительности не привели к реальным положительным изменениям.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ

На наш взгляд, дальнейшее развитие условий налогообложения резидентов ОЭЗ, с одной стороны, зависит от определения государством роли особых экономических зон в системе стимулирования инвестиций и их места в российской экономике на ближайшие годы и на отдаленную перспективу, а с другой стороны, определяется необходимостью

---

[9] *Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».*

[10] *Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».*

построения нормальных условий налогообложения в сохраняющихся ОЭЗ. В рамках текущего периода процесс создания новых особых экономических зон приостановлен по поручению Владимира Путина: последняя российская ОЭЗ была создана в Тульской области в начале 2016 г. [9], после этого и до настоящего времени ни одна такая зона в России не появилась. Следует признать, что заинтересованность государства в ОЭЗ снизилась, и данное обстоятельство отчасти объясняет недостаток внимания к проблемам налогообложения резидентов ОЭЗ.

В то же время, пока институт особых экономических зон в России существует, проблемы налогообложения их резидентов необходимо решать, иначе инвестиционная привлекательность ОЭЗ будет занижена просто из-за несовершенных налоговых правил, а такой подход экономически не оправдан. Не стоит забывать и о том, что отнюдь не все особые экономические зоны неэффективны, и если одни из них не могут нормально функционировать (прежде всего зоны туризма), это еще не значит, что правила налогообложения резидентов ОЭЗ тоже должны оставаться неэффективными.

Ориентирами в развитии налогообложения резидентов ОЭЗ должны стать: повышение привлекательности особых экономических зон для инвесторов, унификация условий налогообложения в разумных пределах как внутри ОЭЗ, так и между альтернативными налоговыми режимами, обеспечение простоты законодательства и эффективности налогообложения с учетом актуальных приоритетов налоговой политики РФ, включающих в себя в т. ч. отказ от регулирования федеральным центром льгот по налогам, отнесенным к ведению нижестоящих уровней власти. При этом развитие налогообложения не следует связывать с потерями бюджетной системы. Более того, учитывая сложившуюся ситуацию в сфере ОЭЗ, на цели развития которых государством уже потрачен огромный объем бюджетных средств, принимаемые меры должны базироваться в первую очередь на качественном регулировании льгот, а не их количественном расширении, т. е. не должны приводить к увеличению выпадающих доходов бюджетной системы. Исходя из этого, целесообразно принять следующие меры.

1. По налогу на прибыль организаций: установить нулевую ставку в части налога, который зачисляется в федеральный бюджет, для резидентов ОЭЗ независимо от типа ОЭЗ, со сроком действия пять либо десять лет после получения инвестором первой прибыли в качестве резидента ОЭЗ (п. 1.2 ст. 284 НК РФ). Применение нулевой федеральной налоговой ставки в соответствии с отмеченными параметрами позволит актуализировать правила налогообложения инвесторов, которые получают статус резидента ОЭЗ, в соответствии с современной практикой и тем самым создаст конкурентоспособные условия ведения деятельности в сравнении с альтернативными инструментами развития территорий при одновременной унификации налоговых льгот. Причем эти параметры не приведут к нарушению действующих условий налогообложения в границах ОЭЗ: поскольку нулевая ставка будет применяться только новыми резидентами (за счет условия о получении первой прибыли), для инвесторов, ранее получивших данный статус и уплачивающих налоги в текущем порядке, налоговая нагрузка не будет снижена. Это позволит избежать возникновения выпадающих доходов бюджетной системы, но станет важным условием привлечения новых инвесторов в непростой экономической ситуации, а также основным налоговым фактором повышения инвестиционной привлекательности ОЭЗ.

2. По налогу на имущество организаций и земельному налогу: перенести практику установления налоговых каникул на региональный и местный уровни, соответственно (отменив льготы, закрепленные в пп. 17, 22 ст. 381, пп. 9, 11 ст. 395 НК РФ). Отмена федеральных льгот, предоставляемых в виде налоговых каникул по налогу на имущество организаций и земельному налогу, соответствует приоритетам налоговой политики РФ и создаст унифицированную практику предоставления льгот по имущественным налогам не только в рамках ОЭЗ, но и между различными инструментами развития территорий,

в отношении которых установление налоговых каникул по имущественным налогам полностью передано в ведение региональных и местных властей. Данный шаг не приведет к ухудшению налоговых условий деятельности резидентов особых экономических зон, поскольку им даны гарантии от неблагоприятного изменения налогового законодательства в Законе об ОЭЗ (ст. 38), а регионы, на территории которых эти льготы применяются в настоящее время, вряд ли откажутся от своего права установить их в своем законодательстве. Более того, можно привести примеры регионов, которые ввели налоговые каникулы по налогу на имущество для резидентов ОЭЗ параллельно с положениями Налогового кодекса РФ: это Астраханская область[11], Томская область[12], а также Ульяновская область[13]. Не менее важно и то, что процесс установления этих льгот на региональном и местном уровнях власти будет осуществляться с учетом состояния региональных и местных бюджетов конкретных территорий, что повысит сбалансированность бюджетной системы страны в целом.

3. Отказаться от обособления туристического кластера в налоговых целях, в т. ч. при возможном установлении налоговых льгот для резидентов ОЭЗ в будущем. В свою очередь, на сегодняшний день можно сделать вывод, что при снижении размера страховых взносов для резидентов ОЭЗ было бы правильно сразу установить возможность их применения резидентами всех туристско-рекреационных зон, а не только туристического кластера. Однако, учитывая временный характер данной льготы, прекращающей действовать уже в 2020 г., сегодня что-либо менять фактически бессмысленно. Во-первых, даже если расширить действие пониженных тарифов на все зоны туризма, то такие тарифы будут действовать лишь в 2018–2019 гг. Во-вторых, предусмотренные тарифы в 2019 г. будут мало отличаться от основного уровня обложения, что не превратит эту льготу в действенный стимул для инвесторов. Снять ограничение по кластеру можно было бы при принятии решения о продлении действия пониженных тарифов для резидентов ОЭЗ на будущие периоды, однако при сохранении их текущей величины в этом также нет особого смысла, потому что на фоне гораздо более низкого тарифа для резидентов территорий опережающего развития, установленного на уровне ниже 10 %, пониженные тарифы выше 20 % не будут конкурентоспособными. Иными словами, промежуточные решения вряд ли принесут какую-либо пользу для развития особых экономических зон. В этом контексте конкурентоспособным для резидентов ОЭЗ может стать только аналогичный уровень преференций по страховым взносам, но это приведет к бюджетным потерям, что нежелательно.

В свою очередь, унификация сферы применения ускоренной амортизации в текущих условиях не будет целесообразным шагом. С одной стороны, это связано с тем, что данный стимул важен в первую очередь для капиталоемких отраслей, которые развиваются прежде всего в зонах промышленности, т. е. ускоренная амортизация характеризует специфику функционирования ОЭЗ данного типа. С другой стороны, в технико-внедренческих зонах она могла бы стать важным стимулом для развития инноваций, однако резиденты этих зон фактически могут использовать даже более высокий повышающий коэффициент амортизации на основе других положений Налогового кодекса РФ.

В зонах туризма ускоренная амортизация на практике не работает. По данным Федеральной налоговой службы, как минимум с 2010 г. в зонах туризма ускоренной амортизацией не пользовался никто и ни разу[14]. То есть эта преференция относится к числу

---

[11] *Закон Астраханской области от 26 ноября 2009 г. № 92/2009-ОЗ «О налоге на имущество организаций».*

[12] *Закон Томской области от 27 ноября 2003 г. № 148-ОЗ «О налоге на имущество организаций».*

[13] *Закон Ульяновской области от 2 сентября 2015 г. № 99-ЗО «О налоге на имущество организаций на территории Ульяновской области».*

[14] *Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций по состоянию на 01.01.2017 (https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/).*

неэффективных льгот, поэтому без заметного роста показателей функционирования ОЭЗ туристско-рекреационного типа в скором времени станет актуальным вопрос о необходимости ее сохранения применительно к данному типу особых экономических зон[15].

Таким образом, реализация предложенных мер технически проста в осуществлении и является компромиссом между повышением качества налогового регулирования деятельности резидентов ОЭЗ и пресечением отрицательных последствий для бюджетной системы РФ. Предоставлять чрезмерно большие налоговые льготы в рамках инструмента, не оправдавшего ожиданий, не стоит, но и оставлять явные проблемы нерешенными тоже неверно. При этом важно понимать, что сами по себе налоговые льготы не могут решить всей совокупности проблем, накопившихся в сфере особых экономических зон. Развитие налогообложения необходимо, но должно сочетаться с усилиями по улучшению ситуации в неблагополучных и недостаточно эффективных ОЭЗ за счет и неналоговых мер, прежде всего на основе активного развития инфраструктуры, а также более обоснованного выбора территории для создания режима ОЭЗ; в случае, когда эффективность ОЭЗ не повышается, необходимо рассматривать вопрос об отмене самого режима ОЭЗ. Как и в 2004 г. (перед вступлением в силу Закона об ОЭЗ), сегодня вполне актуальными остаются слова о необходимости «изжить иллюзию о том, что достаточно только объявить о создании ОЭЗ с соответствующими льготами, чтобы туда широкой рекой устремился иностранный капитал, с помощью которого можно будет решать наиболее острые социальные, экономические и даже экологические проблемы» [10].

Библиография

1. Не в полной мере обосновано увеличение в 2016 г. уставного капитала АО «ОЭЗ» на сумму 5,2 млрд руб. / Счетная палата РФ. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/29969.
2. Резяпова А. М. Развитие теоретических аспектов налоговой оптимизации в условиях совершенствования законодательства // Аудитор. 2017. № 9. С. 32–47.
3. Гордеева О. В. Особые экономические зоны: налоговый аспект // Финансы. 2009. № 7. С. 32–35.
4. Копина А. А. Ограничения налоговой оптимизации при дроблении бизнеса // Газета «Налоги». 2017. № 17.
5. Крохина Ю. А. Проблемы налогового регулирования государственно-частного партнерства в инновационной сфере // Финансовое право. 2012. № 2. С. 21–26.
6. Митрофанова И. А. Экономический потенциал налогового стимулирования деятельности предприятий // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 43. С. 37–48.
7. Малинина Т. А. Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика. М.: Ин-т Гайдара, 2010. 212 с.
8. Королева Л. П., Васяева Е. С. Проблемы правового регулирования налогообложения резидентов особых экономических зон в России // Финансовое право. 2011. № 8. С. 26–29.
9. Путин поручил прекратить создание особых экономических зон / Forbes.ru. URL: http://www.forbes.ru/news/322275-putin-poruchil-prekratit-sozdanie-osobykh-ekonomicheskikh-zon.
10. Особые экономические зоны — важный инструмент инвестиционной политики и государственной поддержки инновационной деятельности. Материалы парламентских слушаний / Официальный сайт Совета Федерации. URL: http://archiv.council.gov.ru/publications_sf/2005/05/item87.html.

[15] *В 2016 г. большинство ОЭЗ, прекративших существование досрочно, относились к туристско-рекреационному типу. Но и сейчас в рамках данного типа ОЭЗ остается много неэффективных территорий, что не исключает вероятности повторной оптимизации количественного состава ОЭЗ в ближайшие годы.*

V. V. Gromov

Problems and Improvement Issues of Russia's SEZ Residents in Regard to Federal Taxation

Author's affiliation:
Vladimir V. Gromov *(e-mail: Gromov@iep.ru), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation*

Abstract
Special Economic Zones are important mechanism of attracting investments to regions but in recent years their number has significantly reduced and other investment tools have appeared. Since taxation directly affects investment decisions, the article provides estimation of current federal tax reliefs concerning SEZ residents in terms of their ability to create incentives for obtaining resident status in SEZ. It also includes comparison with other favourable tax regimes recently introduced in Russia.

Keywords:
taxation, tax system, special economic zones, SEZ resident, tax reliefs, income tax

JEL: *H32*

References

1. The Increase in the Authorized Capital of JSC "SEZ" in the Amount of 5.2 Billion Rubles was not Fully Justified in 2016. Accounts Chamber of the Russian Federation. Available at: http://audit.gov.ru/press_center/news/29969.
2. Rezyapova A. M. Development of Theoretical Aspects of Tax Optimization in Conditions of Improving Legislation. *Auditor*, 2017, no. 9, pp. 32–47.
3. Gordeeva O. V. Special Economic Zones: Tax Aspect. *Finansy — Finance*, 2009, no. 7, pp. 32–35.
4. Kopina A. A. Limitations of Tax Optimization upon Business Fragmentation. *Gazeta Nalogi — Newspaper Taxes*, 2017, no. 17.
5. Krokhina Ju. A. Problems of Tax Regulation of State-Private Partnership in Innovation Sphere. *Finansovoe pravo — Financial Law*, 2012, no. 2, pp. 21–26.
6. Mitrofanova I. A. The Economic Potential of Tax Incentives for Business. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet — International Accounting*, 2012, no. 43, pp. 37–48.
7. Malinina T. Recognition and Measurement of Tax Expenditures: International Experience and Russian Practice. Moscow: The Gaidar Institute Publ., 2010, 212 p.
8. Koroleva L. P., Vasyaeva E. S. Legal Regulation Problems of Special Economic Zone Residents' Taxation in Russia. *Finansovoe pravo — Financial Law*, 2011, no. 8, pp. 26–29.
9. Putin Instructed to Stop the Creation of Special Economic Zones / Forbes.ru. Available at: http://www.forbes.ru/news/322275-putin-poruchil-prekratit-sozdanie-osobykh-ekonomicheskikh-zon.
10. Special Economic Zones as an Important Instrument of Investment Policy and State Support of Innovative Activity. Materials of Parliamentary Hearings. Official Website of the Council of the Federation. Available at: http://archiv.council.gov.ru/publications_sf/2005/05/item87.html.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1-51-60

Н. И. Малис

Совершенствование налоговой политики на региональном уровне: основные направления

Нина Ильинична Малис *(e-mail: malis.nina@mail.ru), к. э. н., профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)*

Аннотация

Различные финансовые возможности регионов в реализации социально-экономической политики требуют разработки налоговой политики, которая учитывала бы данную особенность. Существующая в настоящее время система распределения налоговых полномочий характеризуется их значительной централизацией на федеральном уровне. В статье рассматривается проблема достижения сбалансированности региональных бюджетов на основе увеличения их налоговых доходов. В частности, анализируется соотношение доходных источников и расходных обязательств бюджетов субъектов РФ, в том числе их зависимость от межбюджетных трансфертов. Предлагаются меры по совершенствованию региональной налоговой политики, включающие сокращение неэффективных налоговых льгот, реформирование налога на доходы физических лиц, повышение эффективности налогообложения малого бизнеса, а также вывод из тени самозанятых граждан.

Ключевые слова:

налоги в России, региональная налоговая политика, бюджетные доходы, сбалансированность бюджетов, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, самозанятое население, налоговое администрирование

JEL: *H71*

Неравномерность территориального развития регионов России обуславливает необходимость адаптации налоговой политики государства к особенностям экономики субъектов РФ, с тем чтобы повысить эффективность налогообложения и создать устойчивую доходную базу каждого региона. Это обеспечит сбалансированность региональных бюджетов, необходимую для выполнения возложенных на них расходных обязательств.

Рост бюджетных расходов субъектов Федерации, опережающий рост доходов, привел к разбалансированности региональных бюджетов. При этом снижается доля инвестиционных расходов, что ограничивает собственные возможности развития региональных экономик. Так, по данным Росстата, доля инвестиций в основной капитал в процентах к ВВП снизилась с 21,2 % в 2013 г. до 20,8 % в 2016 г., при этом доля инвестиций в основной капитал по регионам в процентах к ВРП резко различается: от 15,8 % по Центральному федеральному округу до 27,8 % по Северо-Кавказскому федеральному округу[1].

Вследствие несоответствия доходных источников и расходных обязательств, возложенных на региональные бюджеты, растут долги регионов, причем не только государственные,

[1] *Регионы России. Социально-экономические показатели / Официальный сайт Росстата (http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm).*

но и коммерческие. За последние десять лет объем государственного долга субъектов Федерации вырос в шесть раз и на начало декабря 2017 г. составил 2114,2 млрд руб.[2]

Принятые государством меры к тому, чтобы в возможной степени заместить коммерческие, крайне дорогие, кредиты предоставлением регионам бюджетного кредитования позволили стабилизировать ситуацию с ростом долговой нагрузки. В результате на 1 ноября 2017 г. структура долговых обязательств регионов выглядела следующим образом:

— бюджетные кредиты — 1048,9 млрд руб. (48,3 %);
— ценные бумаги — 472,3 млрд руб. (21,7 %);
— банковские кредиты — 552,6 млрд руб. (25,4 %);
— государственные гарантии — 90,8 млрд руб. (4,2 %).[3]

Вместе с тем уровень обеспечения бюджетов субъектов Федерации необходимыми средствами недостаточен. Это связано с тем, что бюджетные кредиты не устраняют причин сложившегося у регионов дисбаланса объемов доходов и принятых расходных обязательств — большинство бюджетов субъектов Федерации в 2016 г. были исполнены с дефицитом[4].

Если не принять кардинальных мер, то в дальнейшем можно спрогнозировать ухудшение ситуации, поэтому начиная с 2018 г. от бюджетных кредитов решено отказаться. В «Основных направлениях государственной долговой политики РФ на 2017–2019 годы» отмечается, что, несмотря на то что бюджетные кредиты привлекаются регионами по сверхльготной процентной ставке (0,1 % годовых), неправильно оценивать указанную тенденцию как однозначно положительную. Высокая доля таких обязательств в общей структуре долга региона — свидетельство того, что заемщик испытывает проблемы с доступом к рыночным заемным ресурсам, облигационному рынку и банковским кредитам. Субъекты, получающие значительные объемы бюджетных кредитов, быстро ухудшают кредитную историю, лишаются опыта управления накопленным долгом[5].

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ ДОСТИЖЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Очевидно, что в сложившейся ситуации проблема сбалансированности бюджетов регионов и местных бюджетов должна решаться в первую очередь за счет увеличения налоговых доходов, а значит, путем реформирования налогового законодательства. Особенности ведения деятельности и проживания в разных регионах обуславливают необходимость для каждого субъекта Федерации разрабатывать свой собственный комплекс мер и инструментов реализации региональной налоговой политики.

В связи с тем, что речь идет о налоговых доходах бюджетов субъектов Федерации, уместно отметить, что эти доходы в процентах к ВВП последовательно снижаются. Так, если в 2000–2009 гг. это значение колебалось в диапазоне от 13,9 до 15,3 %, то начиная с 2010 г. прослеживается его устойчивое снижение до 11,6 % ВВП в 2016 г. При этом с 2009 г. наблюдается тенденция перераспределения доходов в пользу федерального бюджета в ущерб консолидированным бюджетам субъектов Федерации [1]. В 2016 г.

---

[2] *Государственный долг / Официальный сайт Минфина России (https://www.minfin.ru/ru/perfomance/public_debt/subdbt/).*

[3] *Там же.*

[4] *По данным Федерального казначейства, по итогам 2016 г. у 57 регионов консолидированные бюджеты исполнены с дефицитом, который составил 201,4 млрд руб.*

[5] *Основные направления государственной долговой политики РФ на 2017–2019 годы / Официальный сайт Минфина России (https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dolgovaya_politika_2017-2019.pdf).*

доля налоговых доходов, поступивших в бюджет субъектов Федерации, составляла 51,4 %, а в 2017 г. — только 46,5 %.

Поскольку доля собственных налоговых доходов в структуре доходов региональных и местных бюджетов невысока, существует зависимость региональных и местных бюджетов от межбюджетных трансфертов. Доля безвозмездных поступлений в доходах регионов в среднем составляет около 20 %. В 2016 г. объем безвозмездных поступлений, в структуре которых основная доля принадлежит безвозмездным трансфертам (более 95 %), от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации составил 1,54 трлн руб., а их доля в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ — 15,7 %. При этом в разных регионах эта доля различается. Так, если в 2016 г. она составила в Чеченской Республике 83,7 %, в Карачаево-Черкесской Республике — 83,7 %, в Республике Ингушетия — 88 %, то в Ямало-Ненецком автономном округе — 1,5 %, в Сахалинской области — 2,6 %, в Ханты-Мансийском автономном округе — 3,7 %[6].

Представляется, что решение проблемы лежит в разных плоскостях. С одной стороны, можно существенно изменить ситуацию при помощи реформирования бюджетного законодательства с позиции закрепления новых доходных источников за бюджетами субъектов Федерации, собранных на соответствующей территории. Более простой и понятный путь — возможность установления повышенных нормативов отчислений в региональные бюджеты от акцизов на алкогольную и табачную продукцию и налога на добычу полезных ископаемых или возможность зачисления доходов от водного налога в региональные бюджеты [1].

Можно рассмотреть вопрос о передаче дополнительных поступлений от акцизов, связанных с ежегодной индексацией ставок на алкогольную и табачную продукцию и на нефтепродукты, в доходы субъектов Федерации пропорционально реализации соответствующей продукции на территории региона. Однако в условиях возрастающих доходов от акцизного обложения «вредных» товаров, связанных с индексацией налоговых ставок, возрастает чрезмерная заинтересованность регионов в выпуске и реализации такой продукции. В то же время можно предположить, что повышение отчислений в региональные бюджеты от акцизов на алкогольную продукцию возможно без нанесения ущерба федеральному бюджету путем ужесточения контроля за нелегальным оборотом алкогольной продукции, который по данным за девять месяцев 2017 г. составил 287,1 тыс. декалитров, то есть практически половину реализованной продукции[7].

Что касается водного налога, то можно отметить, что доходы федерального бюджета от него в настоящее время составляют около 2,4 млрд руб., но если принять решение об их зачислении в доходы региональных бюджетов, то очевидно, что регионы, богатые водными ресурсами (таких большинство), получат значительно большие отчисления, чем те, в которых доля водных ресурсов незначительна, то есть проблема роста доходных источников регионов таким путем не решится.

Альтернативный вариант — введение налога с продаж, который в России уже вводился дважды, но по вполне объективным причинам был отменен. Несмотря на то что возможность его использования до сих пор обсуждается в экономической литературе, представляется, что такая перспектива сомнительна из-за последствий в виде несомненного роста инфляции, что противоречит поставленным задачам развития экономики [2].

Второй путь повышения доходов бюджетов субъектов Федерации лежит в плоскости реформирования налогового законодательства и ужесточения налогового администри-

---

[6] *Отчет об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов / Официальный сайт Федерального казначейства (http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/).*

[7] *Официальный сайт Росалкогольрегулирования.*

рования. В этом смысле существенным резервом роста доходов региональных бюджетов являются мероприятия по снижению налоговой задолженности, которая растет чрезвычайно высокими темпами. К ноябрю 2017 г. налоговая задолженность консолидированных бюджетов регионов достигла 9585,5 млн руб. и с начала 2017 г. выросла на 75 %[8], что предполагает необходимость принятия немедленных мер по реструктуризации и взысканию указанных сумм.

В настоящее время в распоряжении регионов присутствуют такие инструменты налоговой политики, как:

— налоговая ставка по налогу на прибыль, региональная составляющая которой может быть снижена до 13,5 % (ст. 284 НК РФ);

— налоговая ставка при применении специальных налоговых режимов;

— законодательство по применению специальных режимов налогообложения;

— механизмы формирования региональных налогов;

— налоговое администрирование;

— установление налоговых льгот, относящихся к компетенции регионов.

В связи с тем, что налоговое законодательство предоставляет широкие права регионам по установлению пониженной ставки налога на прибыль, у региональных бюджетов растут соответствующие налоговые расходы. Так, если в 2014 г. льготы, устанавливаемые по налогу на прибыль субъектами Федерации в соответствии с п. 1 ст. 284 НК РФ (возможность снижения региональной части налоговой ставки до 13,5 %), составляли 77 784 млн руб., то в 2017 г. — 95 452 млн руб., то есть выросли на 22,8 %.

Кроме того, федеральным законодательством предусматриваются определенные налоговые льготы по налогу на прибыль, которые тоже негативно влияют на его поступление в бюджеты регионов и тоже последовательно растут — с 98 393 млн руб. в 2014 г. до 121 988 млн руб. в 2017 г. (рост — 24,1 %)[9].

Что касается имущественных налогов, которые хотя и не поступают в федеральный бюджет, но существенная часть налоговых льгот по ним предусматривается федеральным налоговым законодательством, то можно отметить, что уровень таких федеральных льгот очень высок — из 372 791 млн руб. налоговых расходов по имущественным налогам 145 025 млн руб. налоговых расходов предусмотрены федеральными законами, при этом суммы расходов ложатся бременем на субфедеральные бюджеты.

Высокий уровень налоговых льгот по налогу на имущество физических лиц, который целиком поступает в местные бюджеты, связан с тем, что федеральным законодательством для пенсионеров и ряда других категорий граждан предусмотрены льготы, которые в 2016 г. составили 88,4 % от общего размера льгот (17 365 млн руб.). При этом не учитывается фактическая возможность регистрации дорогого имущества на пенсионеров или другие категорий «льготников» с целью ухода от налогов.

В целом в 2016 г. льготы по налогам, поступающим в доходы субъектов Федерации, составили более 17 % от налоговых доходов региональных бюджетов (в основном льготы по налогу на прибыль, налогу на имущество организаций и налогу на имущество физических лиц). А с учетом предусмотренных федеральным законодательством возможных изъятий из объектов налогообложения уровень льгот еще выше. Вероятно, необходим механизм компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов либо отмена соответствующих федеральных льгот и передача полномочий на региональный или местный уровень.

---

[8] *Статистика и аналитика. Отчет по ф. № 4-НМ / Официальный сайт ФНС России (https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/).*

[9] *Приложение № 1 к «Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» / Официальный сайт Минфина России.*

В «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019–2020 годов»[10] отмечается особая важность предоставления налоговых льгот, поскольку в отличие от прямых бюджетных расходов контроль, учет и оценка эффективности налоговых льгот и преференций (или налоговых расходов) пока не формализованы, что создает предпосылки для уменьшения прозрачности и эффективности бюджетной и налоговой политики. Уже проделана работа по инвентаризации и систематизации в едином документе всех льгот и освобождений, выделение в их структуре налоговых и неналоговых расходов, оценке их объема за исторический и прогнозный периоды и разнесению таких налоговых расходов по отдельным госпрограммам. На 2018 г. год стоит задача по внедрению концепции налоговых и неналоговых расходов в бюджетный процесс, закреплению соответствующих норм в законодательстве и созданию прозрачного механизма анализа объемов налоговых и неналоговых расходов и оценки их эффективности на всех уровнях бюджетов бюджетной системы.

С учетом существенного влияния на устойчивость региональных и местных бюджетов принимаемых решений о введении налоговых льгот по налогам, доходы от которых поступают в эти бюджеты, оценка эффективности введения льготы должна быть обязательной, и любая льгота должна устанавливаться на определенный срок в зависимости от целевой направленности. Кроме того, принятие решения о введении любой новой льготы в рамках налоговой политики должно обязательно сопровождаться определением источника такого решения, например отмены другой неэффективной льготы или нескольких льгот.

ПРОБЛЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Одним из наиболее дискуссионных вопросов реформирования налогообложения в РФ, касающихся размеров налоговых баз в регионах, является вопрос о введении прогрессивной шкалы налогообложения физических лиц в России. Впервые законопроект о введении прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц (НДФЛ) был внесен на рассмотрение в Государственную думу в 2014 г., но был отклонен.

Однако дифференциация по доходам среди населения продолжает усугубляться, в том числе и по отраслям экономики, что является побудительным мотивом вернуться к обсуждению возможности введения прогрессивной шкалы НДФЛ. По данным Росстата, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в 2017 г. составляла 38 848 руб., а среднемесячная заработная плата в отрасли добычи сырой нефти и природного газа — 95 039 руб., в финансовой деятельности — от 72 683 до 111 633 руб.; в сфере IT (по разработке ПО) — 105 455 руб.; в сфере рекламной деятельности — 112 388 руб. [2].

Эта проблема активно обсуждается в экономической литературе и на многочисленных экономических форумах и конференциях [3–5]. Главным аргументом сторонников прогрессивной шкалы налогообложения является утверждение, что пропорциональная шкала не способствует установлению социальной справедливости среди граждан [6]. В связи с этим уместно определиться с понятием «социальная справедливость» [7], однозначного определения которому не существует.

А. Смит утверждал, что справедливость — это «строгая равномерность распределения бремени налога между всеми его плательщиками» [8]. Можно предположить, что речь шла о пропорциональном обложении доходов. Представители кейнсианской школы считали социально справедливой прогрессивную шкалу налогообложения, поскольку она учитывала интересы малоимущих слоев общества. По их мнению, такое перераспределение доходов граждан с полярно разным уровнем доходов расширяет платежеспособный спрос, что положительно влияет на развитие экономики страны [9].

---

[10] *Официальный сайт Минфина России (https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119695).*

В выступлении Л. Н. Лыковой на семинаре Аналитического управления аппарата Совета Федерации отмечалось: «В части налогообложения доходов населения следует предусмотреть переход к прогрессивному налогообложению и принципиальному перераспределению налогового бремени на высокодоходные категории населения. Необходимость возврата к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц связана как с социальными проблемами (смещением налогового бремени в сторону низкодоходных категорий населения), так и с неэластичностью системы налогообложения в условиях возникновения негативных шоков» [10].

В октябре 2017 г. в Государственную думу РФ были внесены приоритетные законопроекты от трех фракций («Справедливая Россия», КПРФ и ЛДПР) о переходе к прогрессивной шкале налога на доходы физических лиц.

Предложения «Справедливой России» заключались во введении прогрессивной шкалы по доходам, превышающим в год на одного человека 24 млн руб. Так, ставка налога по доходам до 24 млн руб. включительно должна составить 13 %, от 24 млн до 100 млн руб. — 25 %, от 100 до 200 млн руб. — 35 %, по доходам свыше 200 млн руб. — 50 %, то есть подавляющего большинства граждан принятие законопроекта не коснется.

КПРФ предложила оставить ставку 13 % для годового дохода до 400 тыс. руб., для дохода от 400 тыс. до 1 млн руб. ввести ставку в размере до 30 %, а для дохода свыше 1 млн руб. — 50 %.

ЛДПР выступила с предложением освободить от уплаты НДФЛ доходы до 15 тыс. руб. в месяц (180 тыс. руб. в год). Доходы от 180 тыс. до 2,4 млн руб. в год облагать налогом по ставке 13 %; доходы от 2,4 млн до 100 млн руб. обложить фиксированной суммой 288,6 тыс. руб. плюс налог 30 %; доходы от 100 млн руб. и выше обложить фиксированной суммой в размере 29,57 млн руб. плюс налог 70 %[11].

В результате обсуждения ни один из законопроектов не набрал большинства голосов, что понятно, учитывая их полярность и некоторую поверхностность, однако вернуться к решению проблемы, по всей вероятности, придется.

Стратегической задачей налоговой политики может стать рассмотрение возможности перехода к налогообложению доходов семьи вместо применяемого в настоящее время НДФЛ, обремененного большим количеством налоговых вычетов, большинство из которых неэффективны, но которые в силу значительного контингента пользователей наносят существенный урон региональным бюджетам.

В качестве аргумента можно привести данные относительно налоговых вычетов по НДФЛ, приведенные ИФНС по г. Москве: из общей суммы доходов налогоплательщиков в 1,5 трлн руб. налоговые вычеты составляли в 2016 г. 163,3 млрд руб.[12], в результате чего эффективная налоговая ставка опустилась до 10,6 %. Основу налоговых вычетов составляют налоговые вычеты на детей, при этом непосредственно налоговая выгода родителей составляет от 200 до 400 руб., что ни в какой мере не возмещает расходы на их содержание. Примерно такая же ситуация и с социальными налоговыми вычетами, и с вычетами в 500 или даже 300 руб., предусмотренными для Героев Советского Союза и России, ликвидаторов чернобыльской аварии и многих других категорий налогоплательщиков. Очевидно, что замена налоговых вычетов на прямые субсидии нуждающимся гражданам значительно более эффективна [11], и по этому пути уже пошли, введя субсидии нуждающимся родителям до достижения ребенком определенного возраста.

Есть смысл еще раз рассмотреть вопрос о целесообразности возвращения в налоговую систему РФ регионального налога на наследство и дарение, который, во-первых,

---

[11] *Госдума отклонила сразу три депутатских законопроекта о введении прогрессивной шкалы НДФЛ / Финмаркет (http://www.finmarket.ru/news/4628751).*

[12] *Статистика и аналитика. Отчет по ф. № 7-НДФЛ / Официальный сайт ФНС России (https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/).*

имеет существенный фискальный потенциал, а во-вторых, может выступить препятствием на пути использования перехода права собственности для ухода от налогообложения недвижимого имущества [12].

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА

Важным приоритетом налоговой политики РФ на всех уровнях власти является поддержка малого и среднего бизнеса, налоги от деятельности которого в значительной степени поступают в субфедеральные бюджеты.

Можно отметить, что по количеству зарегистрированных в ФНС РФ малых предпринимателей лидируют индивидуальные предприниматели, но при этом их вклад в доходы бюджетов регионов крайне низок. При общем количестве малых предприятий 2,7 млн микропредприятия составляют 2,6 млн. При этом от налогоплательщиков, которые находятся на упрощенной системе налогообложения (УСН), в бюджет поступило в 2016 г. 287,1 млрд руб., а от налогоплательщиков Единого налога на вмененный доход (ЕНВД) и патентной формы налогообложения (ПСН), которые являются в подавляющем большинстве индивидуальными предпринимателями в сфере микробизнеса и применяют косвенные методы налогообложения, — 80,1 млрд руб.

Таким образом, можно сделать вывод, что основные налоговые поступления связаны с достаточно крупными налогоплательщиками, микробизнес пока показывает низкие результаты, и одна из причин такого положения — большой объем теневого оборота в этой сфере. Эту проблему предполагается решить путем реформирования налогового законодательства по малому бизнесу и вовлечения в легальную деятельность предпринимателей, которые являются самозанятыми гражданами, на налоговом учете не состоят и, соответственно, налоги не платят.

В настоящее время большое количество трудоспособных граждан не зарегистрированы в налоговых инспекциях как предприниматели, не имеют ИНН, но при этом получают доходы от ведения предпринимательской деятельности, а также пользуются разнообразными социальными услугами, не участвуя в их финансировании.

Одной из возможных мер вывода самозанятого лица из теневого бизнеса является возможность приобрести патент для самозанятых граждан и подтвердить свой статус «индивидуальный предприниматель — самозанятый», что должно позволить микропредприятиям, находящимся в «сером» секторе экономики, легализовать свою деятельность и рассчитывать на поддержку государства и налоговые послабления, которые могут быть доступны только официально зарегистрированным предпринимателям.

Очевидность того, что самозанятые граждане — это труднооблагаемые налогоплательщики с крайне низким уровнем налоговой культуры и доверия к государству, явилась побудительным мотивом для предложения, выдвинутого Президентом РФ В. В. Путиным, об освобождении самозанятого населения от налогов и обязательных взносов на два года[13].

Вариантов легализации самозанятых предполагалось несколько:

— выдавать патент, разрешающий без регистрации ИП вести определенные виды деятельности;

— выдавать такой патент на два года, но бесплатно;

— ставить самозанятых на налоговый учет без выдачи патента, но с возможностью два года не платить налоги и взносы.

Недостатком первого варианта является то, что выдача патента за деньги, пусть и без регистрации ИП, практически ничем не отличается от действующей патентной системы

---

[13] *Путин поручил освободить самозанятых от налогов / Интернет-портал «Российской газеты» (https://rg.ru/2016/09/21/putin-poruchil-osvobodit-samozaniatyh-grazhdan-ot-nalogov.html).*

налогообложения. В обоих случаях оформляется патент и оплачивается его стоимость, поэтому никакой мотивации для самозанятых здесь нет.

С другой стороны, бесплатно выдавать самозанятым патент на оказание услуг — значит нарушать принцип справедливости налогообложения и ставить зарегистрированных индивидуальных предпринимателей в невыгодное положение, поскольку они-то со своих доходов платят налоги и взносы. В итоге был принят третий вариант.

В соответствии с поручением Президента РФ были подготовлены и введены поправки в Налоговый кодекс (ст. 217, п. 70), в которых освобождают от налогов и страховых взносов на 2017–2018 гг. три категории самозанятых граждан. Это те, кто занимается присмотром и уходом за детьми, больными и достигшими 80-летнего возраста гражданами; репетиторством; уборкой жилых помещений, ведением домашнего хозяйства.

Естественно, по окончании льготного срока указанные категории самозанятых граждан должны будут зарегистрироваться как индивидуальные предприниматели и определиться с выбором наиболее удобной и выгодной для них системы налогообложения. При этом регионам было предоставлено право устанавливать иные виды услуг, доходы от которых будут освобождаться от налогообложения, но пока что ни один регион такими возможностями не воспользовался.

Предпринятые усилия для вывода из тени самозанятых граждан по замыслу законодателей должны были охватить не менее 10 млн человек, но результат оказался удивительным. По данным ФНС, количество самозанятых граждан, оказывающих услуги физическим лицам, за 10 месяцев 2017 г. составило по стране всего 559 человек, причем граждан РФ — 481 человек, при этом было зарегистрировано 567 уведомлений об осуществлении деятельности, из них 40 — по Москве, по 37 — по Московской области и Крыму и 29 — по Белгородской области. В остальных регионах уведомлений или не было вообще, или их общее количество не достигало десяти[14]. Таким образом, вывод очевиден: предложенные меры не сработали, а регионы не воспользовались своим правом расширять виды деятельности, которые могут дать право самозанятым гражданам получить налоговые освобождения на два года.

Еще один стимул для микропредпринимателей войти в легальный бизнес — введение двухлетних налоговых каникул для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей. Законы о налоговых каникулах в регионах могут устанавливать свой лимит доходов для работающих на УСН. Так, в 2017 г. лимит для «упрощенцев» установлен в размере 150 млн руб. Регионы могут снижать этот лимит, но не более чем в 10 раз. Есть ограничения и относительно наемных работников. Московские предприниматели, к примеру, смогут нанимать не больше 15 человек, причем не только на ПСН, но и на УСН (по общему правилу, на упрощенной системе можно иметь до 100 работников).

Из материалов, представленных на сайтах регионов, можно сделать вывод о том, что своими возможностями они воспользовались. Так, Законом г. Москвы № 10 от 18 марта 2015 г. для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, находящихся на УСН, налоговая ставка 0 % установлена по 25 видам деятельности, а на патенте — по 17 видам.

Главная опасность введения налоговых каникул — в вероятности получения налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды путем перерегистрации бизнеса. С одной стороны, регистрация физического лица осуществляется по ИНН индивидуального предпринимателя, который не меняется в течение жизни, поэтому легко отследить тех, кто снялся с учета и открыл новую фирму, чтобы попасть под действие налоговых каникул. А вот закрыть работающую фирму и открыть новую, которая попадет под льготу, легко, ведь ИНН

---

[14] *Статистика по самозанятым гражданам / Официальный сайт ФНС России (https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/selfemployed/).*

будет другой. Видимо, необходимо привязать регистрацию льготной фирмы к конкретным учредителям, но соответствующий механизм еще не разработан.

В целом результаты введения налоговых каникул пока не впечатляют: в 2016 г. количество налогоплательщиков УСН, применяющих нулевую ставку, составило всего 8795, при этом 7196 применяли объект налогообложения «доходы», налоговая база этих налогоплательщиков составила всего 21,4 млн руб., а из 321 606 выданных в 2016 г. патентов нулевой ставкой воспользовались только в 10 112 случаях (3,2 %), что говорит о том, что предприниматели крайне редко используют свои возможности.

В перечне мероприятий налогового стимулирования микробизнеса немалое место занимают упрощенные правила налогового контроля. Одно из существенных преимуществ в механизме налогообложения индивидуальных предпринимателей — последовательное сокращение налоговых проверок, особенно это касается выездных налоговых проверок. Однако это не означает, что эффективность налогового контроля снижается.

Приведенные на сайте ФНС России данные за 2016 г. показывают, что если в 2015 г. была проведена 3201 выездная налоговая проверка индивидуальных предпринимателей, то в 2016 г. — 2285, то есть почти на 30 % меньше. При этом эффективность одной налоговой проверки (выявленные нарушения на количество проверок) повысилась с 2186,8 до 3452,8 руб. — почти на 60 %. За девять месяцев 2017 г. проведено 1368 проверок с выявленными нарушениями на сумму 5 071 819 руб., а эффективность одной проверки составила 3707,4 руб.[15] Очевидно, что риск выявления налоговых правонарушений даже в условиях сокращения налоговых проверок несомненно остается, что должно мотивировать предпринимателей к соблюдению налогового законодательства.

В то же время настораживает тот факт, что доля индивидуальных предпринимателей, совершивших налоговые правонарушения, в общем количестве проверенных предпринимателей не снижается: в 2015–2016 гг. — 99,2 %, в 2017 г. — 98,8 %, то есть нарушения выявляются практически у всех.

Еще одним резервом роста налоговых доходов регионов является повышение собираемости имущественных налогов, но при этом главная задача — справедливая оценка имущества — пока не решена, хотя налоговые поступления растут в результате последовательного перехода регионов на кадастровую оценку недвижимости и установления новых налоговых ставок.

В результате проведенного исследования можно сделать вывод, что сбалансированность бюджетов субъектов Федерации может быть достигнута путем реформирования налогообложения и межбюджетных отношений, а также в результате совершенствования налогового контроля (в том числе за деятельностью ИП и самозанятых граждан), снижения налоговой задолженности и отмены неэффективных налоговых льгот.

Библиография

1. Малис Н. И. Налоговые доходы региональных бюджетов: проблемы и перспективы // Налоги и финансы. 2017. № 2. С. 44–48.
2. Малис Н. И. Арцханова М. М. Налоговый маневр: реформирование системы перераспределения налоговой нагрузки в интересах повышения конкурентоспособности экономики // Инновации и инвестиции. 2017. № 9. С. 84–87.
3. Брызгалин А. В., Федорова О. С., Аникеева О. Е. Налогообложение доходов физических лиц и страховые взносы: сложные вопросы исчисления и уплаты // Налоги и финансовое право. 2016. № 9. С. 7–60.
4. Пансков В. Г. К вопросу о прогрессивной шкале налогообложения доходов физических лиц // Налоги и налогообложение. 2009. № 9.
5. Урубкова И. А. Принцип справедливости в налоговом праве (на примере налога на доходы физических лиц): автореферат дисс. ... канд. юр. наук. М.: МГИМО, 2011.

[15] *Статистика и аналитика. Отчет по ф. № 2-НК / Официальный сайт ФНС России (https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/).*

6. Пансков В. Г. О принципах налогообложения физических лиц // Финансы. 2008. № 1. С. 28–33.
7. Кучеров И. И. Справедливость налогообложения и ее составляющие // Финансовое право. 2009. № 47.
8. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. 7-е изд. М.: Эксмо, 2016.
9. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Гелиос, 2002. 352 с.
10. Букина И. С., Лыкова Л. Н. Бюджетно-налоговая политика России в условиях внешних шоков // Аналитический вестник Совета Федерации. 2016. № 45. С. 59. URL: http://council.gov.ru/media/files/4XfvbpSwjhC3nfLOLkM8EVwiopJMwiqS.pdf.
11. Андреева Е. И., Бычков Д. Г., Феоктистова О. А. Региональные подходы к оптимизации системы мер социальной поддержки // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 5. С. 25–36.
12. Малис Н. И. Налог на роскошь: популизм или стремление увеличить доходы страны // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 1. С. 83–90.

N. I. Malis

Improvement of Tax Policy at the Regional Level: Main Directions

Author's affiliation:
Nina I. Malis *(e-mail: malis.nina@mail.ru), Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation*

Abstract
Different financial possibilities of the regions in the implementation of social and economic policy require the development of a tax policy that would comply these features. The present system of tax authority distribution is characterized by its considerable centralization at the federal level. The article considers the problem of achieving a regional budgets' balance based on raising of their tax revenues. In particular, the author analyzes the ratio of revenue sources and expenditure obligations of the Russian Federation subjects' budget, including their dependence on inter-budgetary transfers. In addition, the author proposes the measures to improve the regional tax policy, including reducing inefficient tax benefits, the reform of a personal income tax, improvement of the efficiency in small businesses taxation and legalizationof self-employed citizens

Keywords:
taxes in Russia, regional tax policy, budget revenue, budget balance, profit tax, personal income tax, self-employed population, fiscal management

JEL: *H71*

References

1. Malis N. I. Tax Revenues of Regional Budgets: Problems and Prospects. *Nalogi i finansy — Taxes and Finances*, 2017, no. 2, pp. 44–48.
2. Malis N. I., Artskhanova M. M. Tax Maneuver: Reforming of the Tax Burden Redistribution System in the Interests of the Economy Competitiveness Increase. *Innovatsii i investitsii — Innovations and Investments*, 2017, no. 9, pp. 84–87.
3. Bryzgalin A. V., Fedorova O. S., Anikeeva O. E. Taxation of Personal Income and Insurance Premiums: Complex Issues of Calculation and Payment. *Nalogi i finansovoe pravo — Taxes and Financial Law*, 2016, no. 9, pp. 7–60.
4. Panskov V. G. On the Issue of the Progressive Scale of the Personal Income Taxation. *Nalogi i nalogoblozhenie — Taxes and Taxation*, 2009, no. 9.
5. Urubkova I. A. The Principle of Equity in Tax Law (by the example of the personal income tax). Moscow: MGIMO University, 2011.
6. Panskov V. G. On the Principles of Individuals Taxation. *Finansy — Finance*. 2008, no. 1, pp. 28–33.
7. Kucherov I. I. The Validity of Taxation and its Components. *Finansovoe pravo — Financial Law*, 2009, no. 47.
8. Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. 1 ed. London: W. Strahan Publ., 1776.
9. Keynes J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. Palgrave Macmillan Publ., 1936.
10. Bukina I. S., Lykova L. N. Fiscal-Tax Policy of Russia in Conditions of External Shocks. *Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii — Analytical bulletin of the Federation Council*, 2016, no. 45, p. 59.
11. Andreeva E. I., Bychkov D. G., Feoktistova O. A. Regional Approaches to Optimization of Sub-Federal Systems of Social Support Benefits in Russia. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 5, pp. 25–36.
12. Malis N. I. Luxury Tax: a Populists' Measure or a Way to Improve the Public Budget Income? *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2011, no. 1, pp. 83–90.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1-61-70

А. А. Михайлова, В. В. Климанов

Модель бюджетного федерализма Индии: сходство и различия с Россией

Анна Александровна Михайлова *(e-mail: aam@irof.ru), к. э. н., начальник отдела Института реформирования общественных финансов; доцент РАНХиГС (г. Москва)*
Владимир Викторович Климанов *(e-mail: vvk@irof.ru), д. э. н., директор Института реформирования общественных финансов; заведующий кафедрой государственного регулирования экономики РАНХиГС (г. Москва)*

Аннотация
В статье сравниваются индийская и российская модели бюджетного федерализма, охарактеризованы основные схожие элементы и различия данных моделей. Рассмотрены виды межбюджетных трансфертов в каждой из стран, и сделаны выводы о межстрановых различиях в их предоставлении. Выявлена значимая роль, которую играют в доходной части бюджетов индийских штатов не только межбюджетные трансферты, но и поступления от доли налогов штатов в налоговых доходах центрального правительства.

Ключевые слова:
бюджетный федерализм, межбюджетные трансферты, налоговые доходы, Индия, Российская Федерация

JEL: *H77, H71, E62*

Россия и Индия, являясь членами БРИКС, имеют ряд схожих характеристик в сфере социально-экономического развития, как и ряд существенных отличий. На территории Индии проживают 18 % населения Земли (второе место в мире), население России составляет около 2 % населения планеты (девятое место в мире). При этом перенаселенность является важнейшей проблемой для Индии, в то время как в России уже многие годы применяются программы, призванные увеличить рождаемость. Из-за высокой численности населения и низкого уровня развития экономики страны Индия занимает лишь 141-е место в мире по ВВП на душу населения, будучи третьей по размерам экономикой мира. Россия, являясь пятой экономикой мира по размерам ВВП, существенно опережает Индию по ВВП на душу населения (67-е место в мире).

Российская Федерация состоит из 85 субъектов, в то время как в состав Индии входят 29 штатов и семь союзных территорий. По Конституции Российской Федерации все ее субъекты равнозначны. Принято говорить о том, что Индия представляет собой классическую модель асимметричного федерализма, как де-юре, так и де-факто, поскольку объем полномочий штатов и союзных территорий разный [1].

Если говорить о местном самоуправлении, то по аналогии с Россией Индия имеет несколько видов органов местного самоуправления разного уровня, в том числе около 250 тыс. органов самоуправления в сельской местности и около 4 тыс. органов на городских территориях. Система органов самоуправления сельскими территориями состоит из трех уровней: районы (*district*), блоки (*talic block*) и собственно деревни (*village*).

Органы местного самоуправления в городах бывают трех видов: муниципальные корпорации (*municipal corporation*), муниципалитеты (*municipality*) и панчаяты (*nagar panchayat*).

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Бюджетный год в Индии начинается 1 апреля, а не 1 января, как в России. Важный орган управления в Индии — предусмотренная Конституцией Финансовая комиссия, которая назначается раз в пять лет и определяет основные направления бюджетной и налоговой политики; кроме того, она обладает крайне широкими полномочиями в сфере распределения бюджетных средств, в том числе в сфере перераспределения бюджетных средств между центром и штатами [2].

В качестве основных достижений в Индии, которые задекларированы в документах «Экономический обзор на 2016–2017 гг.» и «Бюджет на 2017–2018 гг.», можно отметить рост прозрачности в бюджетном секторе, сокращение уровня инфляции и успешную борьбу с фальшивомонетничеством. В качестве основных целей на ближайшие годы Министерством финансов заявлены: сокращение объемов бюджетного дефицита, ограничение на объем рыночных заимствований, дальнейший рост бюджетной прозрачности[1] [3; 4].

Статистика государственных финансов в Индии публикуется в расширенных обзорах, содержащих подробную информацию о налоговых доходах центрального правительства и штатов начиная с бюджетного цикла 1950–1951 гг., и информацию об остальных основных бюджетных параметрах начиная с бюджетного цикла 1990–1991 гг.[2]. Такая статистика позволяет делать широкие обобщения о динамике бюджетных показателей [3]. К сожалению, аналогичные временные ряды по бюджетным данным Российской Федерации в открытом доступе отсутствуют.

Обе страны в настоящий момент продолжают совершенствовать свою налоговую и бюджетную политики [4; 5].

Довольно часто, когда говорят о степени бюджетной централизации или децентрализации, оперируют такими параметрами, как доля региональных бюджетов (бюджетов штатов) в консолидированном бюджете. В Индии налоговые доходы играют основную роль в совокупных бюджетных доходах. В бюджетном цикле 2015–2016 гг. на них приходилось 85 % доходов бюджетов всех уровней. Налоговые доходы в этот период составили 17,15 % от ВВП. Можно говорить о стабильном и планомерном росте данного показателя год от года за последние 65 лет. При этом доля косвенных налогов в ВВП (11,38 %) примерно в два раза превышает долю прямых налогов (5,76 %).

Как и в Российской Федерации, в Индии есть налоги центрального (союзного) правительства и региональные налоги. Раз в пять лет новоизбранная Финансовая комиссия определяет формулу, по которой рассчитывается, какая доля от налогов центрального правительства и в каких пропорциях будет поступать в субнациональные бюджеты дополнительно к собственным налоговым доходам штатов. Это делается для того, чтобы улучшить финансовое состояние региональных бюджетов. Как можно видеть из табл. 1, зачисления в бюджеты штатов доли в налогах центрального правительства играют весьма существенную роль в совокупных налоговых доходах субнациональных бюджетов. Так, если в бюджетном цикле 2015–2016 гг. собственные налоговые доходы штатов составляли 6,87 % ВВП, то отчисления в бюджеты штатов от налоговых доходов центрального правительства — 3,75 % ВВП.

---

[1] *Economic Survey 2016–2017 (http://indiabudget.nic.in/es2016-17/echapter.pdf); Ministry of Finance. Government of India (http://indiabudget.nic.in/budget.asp).*

[2] *Indian Public Finance Statistics 2015–2016 (http://dea.gov.in/sites/default/files/IPFS%20English%202015-16.pdf).*

Таблица 1

Отношение налоговых доходов к ВВП в Индии, %

Годы	Совокупные налоги центрального правительства (A)	Зачисления в бюджеты штатов от налогов центрального правительства (B)	Чистые налоги в бюджет центрального правительства (A – B)	Собственные налоги штатов (C)	Совокупные налоги штатов (B + C)	Совокупные налоговые доходы, вся Индия (A + C)
1970–1971	6,73	1,58	5,15	3,25	4,83	9,98
1971–1972	7,59	1,85	5,74	3,34	5,19	10,93
1972–1973	8,01	1,89	6,12	3,44	5,32	11,45
1973–1974	7,41	1,71	5,70	3,39	5,10	10,80
1974–1975	7,83	1,52	6,31	3,59	5,11	11,42
1975–1976	8,78	1,84	6,93	4,12	5,96	12,90
1976–1977	8,85	1,81	7,04	4,35	6,16	13,20
1977–1978	8,37	1,70	6,67	4,14	5,84	12,51
1978–1979	9,18	1,71	7,47	4,36	6,07	13,54
1979–1980	9,52	2,71	6,81	4,54	7,25	14,06
1980–1981	8,81	2,53	6,27	4,45	6,99	13,26
1981–1982	9,01	2,43	6,58	4,72	7,15	13,73
1982–1983	9,00	2,36	6,64	4,85	7,21	13,85
1983–1984	9,05	2,29	6,76	4,72	7,01	13,77
1984–1985	9,15	2,25	6,90	4,81	7,06	13,96
1985–1986	9,90	2,59	7,32	5,04	7,63	14,94
1986–1987	10,14	2,62	7,52	5,16	7,77	15,29
1987–1988	10,23	2,61	7,62	5,24	7,85	15,47
1988–1989	10,18	2,44	7,74	5,14	7,58	15,32
1989–1990	10,29	2,64	7,65	5,19	7,83	15,48
1990–1991	9,82	2,48	7,34	5,14	7,62	14,96
1991–1992	10,00	2,55	7,44	5,32	7,87	15,31
1992–1993	9,64	2,65	6,99	5,10	7,75	14,74
1993–1994	8,50	2,50	6,00	5,19	7,68	13,68
1994–1995	8,83	2,38	6,45	5,31	7,69	14,14
1995–1996	9,07	2,39	6,68	5,22	7,61	14,29
1996–1997	9,14	2,47	6,67	5,02	7,49	14,17
1997–1998	8,85	2,77	6,08	5,18	7,95	14,03
1998–1999	7,97	2,17	5,80	4,95	7,12	12,92
1999–2000	8,49	2,15	6,34	5,08	7,23	13,57
2000–2001	8,66	2,39	6,28	5,36	7,75	14,02
2001–2002	7,94	2,27	5,67	5,41	7,68	13,35
2002–2003	8,51	2,21	6,30	5,53	7,75	14,05
2003–2004	8,95	2,37	6,58	5,62	7,99	14,57
2004–2005	9,41	2,47	6,93	5,84	8,31	15,25
2005–2006	9,91	2,60	7,32	6,00	8,59	15,91
2006–2007	11,03	2,85	8,18	6,13	8,98	17,15
2007–2008	11,89	3,08	8,81	5,56	8,64	17,45
2008–2009	10,75	2,88	7,87	5,51	8,39	16,26
2009–2010	9,64	2,59	7,05	5,81	8,40	15,45
2010–2011	10,19	2,87	7,32	6,15	9,02	16,34
2011–2012	10,18	2,97	7,21	6,63	9,60	16,80
2012–2013	10,41	2,96	7,46	6,83	9,79	17,25
2013–2014	10,10	2,86	7,24	6,57	9,43	16,67
2014–2015	9,89	2,71	7,18	6,69	9,40	16,58
2015–2016	10,27	3,75	6,52	6,87	10,63	17,15

Источник: составлено авторами на основе Indian Public Finance Statistics 2015–2016 (http://dea.gov.in/sites/default/files/IPFS%20English%202015-16.pdf).

Таким образом, после передачи части налоговых доходов центрального правительства бюджетам штатов чистые налоговые доходы центрального правительства в бюджетном цикле 2015–2016 гг. составили лишь 6,52 % ВВП, что существенно ниже 10,63 % ВВП, которые субнациональные бюджеты в итоге получили в совокупности в качестве налоговых доходов. Если рассматривать ситуацию в динамике, то можно отметить, что начиная с бюджетного цикла 1985–1986 гг. совокупные налоговые доходы штатов всегда превышали чистые налоговые доходы центрального правительства, хотя прежде ситуация была противоположная. Это фактически свидетельствует даже о большей, чем в России, фискальной децентрализации.

Как известно, в Российской Федерации некоторые федеральные налоги, как, например, налог на прибыль организаций, как и в Индии, распределяются между бюджетами разных уровней. А федеральный налог на доходы физических лиц полностью поступает в региональные бюджеты. Однако в России данные положения закреплены Бюджетным кодексом и не подлежат пересмотру год от года.

В России до 2005 г. в бюджетном законодательстве было правило, согласно которому консолидированные доходы региональных бюджетов должны были составлять не менее половины от консолидированного бюджета страны, однако оно нарушалось, а в 2005 г. было исключено из законодательства [6]. С этой точки зрения можно говорить о том, что штаты в Индии более обеспечены доходными источниками, чем российские регионы. Критерии системы распределения налоговых доходов между регионами меняются каждый раз, когда новая Финансовая комиссия приступает к реализации своих полномочий. Например, в период функционирования 11-й Финансовой комиссии (2000–2005 гг.) распределение центральных налогов между штатами производилось на основе удельного веса следующих показателей: численность населения региона (вес 10 %), доходы регионального бюджета — вес 62,5 %, размер территории — 7,5 %, усилия по мобилизации налоговых доходов — 5 %, уровень финансовой дисциплины — 7,5 % и индекс инфраструктуры — 7,5 % (перестал учитываться с 2005 г.). В период работы 12-й Финансовой комиссии (2005–2010 гг.) удельные веса показателей выглядели следующим образом: 25 % приходилось на численность населения региона, 50 % — на собственные доходы штатов, 10 % — на размер территории, 7,5 % — на усилия по мобилизации налоговых доходов и 7,5 % — на соблюдение финансовой дисциплины [4].

СТРУКТУРА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

Рассмотрим подробнее структуру межбюджетных трансфертов от центра к региональному уровню (уровню штатов) в России и Индии.

К основным типам межбюджетных трансфертов в Российской Федерации относятся субвенции, субсидии и дотации. Субвенции предоставляются нижестоящему уровню для реализации полномочий органов власти вышестоящего уровня, то есть априори предполагают некоторые условия относительно того, на что они должны быть потрачены. Субсидии предоставляются на реализацию полномочий органов управления нижестоящего уровня, но должны тратиться исключительно на определенные цели, заявленные федеральным центром. Кроме того, субсидии представляются на условиях софинансирования — региональному бюджету необходимо вложить в определенной пропорции собственные средства. Данная пропорция определяется федеральным центром в зависимости от различных социально-экономических показателей субъекта Федерации, что приводит к тому, что для отдельных субъектов, у которых эти показатели высоки, процент необходимого софинансирования становится непосильно большим (так, Москва многие годы отказывается от ряда субсидий из-за невозможности софинансирования) [7–9]. Таким образом, вышеназванные виды правительственных грантов регионам можно назвать условными. В то же время дотации, которых в Российской Федерации существует два основных вида:

на выравнивание бюджетной обеспеченности и на сбалансированность, до недавнего времени принято было считать безусловными трансфертами, так как до 2017 г. они не требовали каких-то специальных условий по функционалу, на который они могут быть израсходованы. Однако с 2017 г. был введен ряд условий, которые применяются к регионам — получателям дотаций, что в настоящий момент позволяет называть их в некоторой степени условными. При этом после того, как в 2011 г. изменилась бюджетная классификация, субсидии и субвенции в ней проходят по соответствующим отраслевым статьям, в то время как дотации — по статье «Межбюджетные трансферты».

В Индии существует два основных типа трансфертов от центра нижестоящему уровню: уставные, или законные (*statutory grants to states*), и дискретные гранты. Уставные гранты являются обязательными к предоставлению, что закреплено ст. 275 Конституции. Такие гранты предоставляются не всем регионам, а только нуждающимся. Финансовая комиссия раз в пять лет составляет перечень регионов и объемы грантов, которые рекомендуются к предоставлению. Дискретными грантами именуются гранты, которые могут предоставляться всем штатам дополнительно к уставным. О возможностях их предоставления говорится в ст. 282 Конституции. В табл. 2 представлены текущие расходы центрального бюджета Индии в отдельные годы. В официальной статистике Индии учет текущих расходов (*revenue expenditure*) и капитальных (*capital expenditure*) осуществляется раздельно, при этом собственно гранты территориям отражаются только в текущих расходах.

Таблица 2

Текущие расходы центрального (союзного) бюджета Индии за некоторые годы, млн рупий

	Направления расходов	1990–1991	2000–2001	2010–2011	2011–2012	2014–2015	2015–2016
A	**Расходы на реализацию основных функций правительства**	**436,15**	**1856,67**	**5403,70**	**5816,70**	**8637,21**	**9438,16**
1	Процентные платежи	214,98	993,14	2340,22	2731,50	4113,54	4561,45
2	Оборона	108,74	372,38	920,61	1030,11	1404,05	1521,39
3	Государственные органы	3,76	16,03	35,88	43,02	56,17	78,19
4	Фискальные услуги	11,61	30,30	66,33	72,51	101,00	118,04
5	Административные услуги	28,68	134,01	414,69	478,28	692,66	731,48
6	Пенсионные пособия	21,38	142,20	574,05	611,66	817,05	885,21
7	Техническое и экономическое сотрудничество с другими странами	1,40	6,95	25,70	24,69	53,19	63,37
8	Субсидии Продуктовой корпорации Индии	24,50	120,60	638,44	728,22	1226,76	1244,19
9	Гранты городам	0,77	2,75	4,96	5,68	5,16	5,57
10	Социальное обеспечение	1,97	3,99	185,88	15,28	16,16	32,35
11	Иные	18,35	34,32	196,95	75,74	151,48	196,92
B	**Расходы на цели развития**	**265,43**	**807,29**	**4641,77**	**5203,13**	**5557,32**	**4984,19**
1	Социальные расходы, в том числе:	59,41	238,01	1224,09	1325,68	1326,80	1478,44
	Образование	20,46	83,29	539,66	616,24	669,55	661,32
	Искусство и культура	1,04	3,59	12,94	12,93	19,92	19,62
	Наука и исследования	11,69	36,48	140,38	147,83	176,14	205,47
	Медицина, здравоохранение и вода	7,07	30,94	202,10	201,61	96,60	124,76
	Семейное благополучие	7,86	31,05	135,71	155,21	184,43	170,20
	Жилищное хозяйство	1,32	20,89	117,33	115,13	63,33	120,06
	Городское развитие	0,95	0,90	7,74	6,46	11,50	10,42
	Кинематография	5,03	9,61	15,67	15,87	23,83	28,70
	Труд и занятость	3,00	8,88	28,06	33,22	41,46	64,47
	Социальное обеспечение	0,91	12,11	23,23	19,40	37,71	72,36
	Информация	0,09	0,27	1,27	1,78	2,33	1,05

	Направления расходов	1990–1991	2000–2001	2010–2011	2011–2012	2014–2015	2015–2016
2	Общегосударственные вопросы	29,78	10,96	73,10	70,33	282,69	282,07
3	Сельское хозяйство	31,73	84,45	785,43	688,35	1031,30	1033,84
4	Индустрия и минералы	14,88	33,20	539,90	822,54	728,98	440,24
5	Субсидирование использования удобрений	44,00	138,11	623,01	707,92	709,12	729,69
6	Орошение и борьба с наводнениями	3,76	18,56	93,19	141,46	133,55	146,83
7	Транспорт и связь	9,32	104,14	481,58	451,75	328,00	328,35
8	Общественные работы	1,55	4,18	12,79	14,70	16,94	18,00
9	Специальные гранты штатам и городским территориям, в том числе:	71,00	175,69	808,68	980,40	999,95	526,75
	Программа по борьбе с засухой	0,48	-	-			
	Водоснабжение в сельской местности	3,46	11,97	0	0	0	0
	Занятость в сельских районах	20,00	0,02	0	0	0	0
	Плановые гранты	35,15	130,26	592,89	700,80	561,21	235,00
	Благосостояние отстающих классов	2,44	5,88	4,24	5,79	8,58	0
	Специальная помощь для определенных каст	2,15	4,50	5,90	6,59	7,90	10,37
	Иные гранты	7,33	23,06	205,65	267,21	422,26	281,38
C	Балансирующие статьи	0,05	0	0	0	0	0
D	Уставные гранты штатам	33,94	115,79	315,14	439,73	646,75	888,65
Всего расходов (A + B + C + D)		735,57	2779,75	10 360,61	11 459,55	14 841,28	15 310,99

Источник: составлено авторами на основе Indian Public Finance Statistics 2015–2016 (http://dea.gov.in/sites/default/files/IPFS%20English%202015-16.pdf).

Как можно видеть из таблицы, если в начале 1990-х гг. объемы уставных грантов (строка D) были примерно в два раза ниже специальных дискретных (строка B9), то в середине 2010-х гг. ситуация была уже обратная. В бюджетном цикле 2015–2016 гг. специальные гранты для расходов на развитие штатам и городским территориям составили 526,75 млн рупий; в эту сумму входят и плановые гранты (*plan grants*), представляющие собой блочные гранты, которые можно определить как безусловный вид трансфертов. Кроме того, городским территориям было также предоставлено 5,6 млн рупий на расходы не под цели развития (строка A9). Однако данные суммы не отражают общей суммы финансовых средств, направляемых из центрального бюджета в бюджеты штатов, поскольку другие субсидии включены в соответствующие коды классификации.

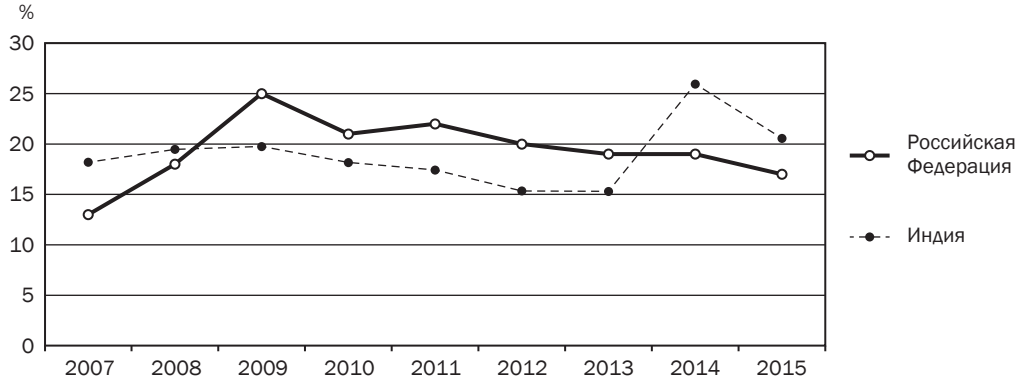
В целом можно сделать вывод об изменении структуры предоставления межбюджетных трансфертов от преобладания дискретных грантов к преобладанию уставных [10], что говорит о существенном возрастании во времени бюджетных обязательств центрального правительства перед штатами.

Одна из важных отличительных черт системы межбюджетных отношений в Индии, которая затрудняет осуществление сопоставлений российской и индийской практики предоставления межбюджетных трансфертов, состоит в том, что отсутствуют какие-либо бюджетные гранты от штатов муниципальным образованиям, а финансовая поддержка местных бюджетов осуществляется непосредственно из центрального бюджета, хотя формально средства переводятся через бюджеты штатов. На рис. 1 изображена динамика доли межбюджетных трансфертов в доходах региональных бюджетов (в бюджетах штатов) в 2007–2015 гг. в Российской Федерации и в Индии.

Как видно на рисунке, в рассматриваемом периоде с 2009 по 2013 г. доля межбюджетных трансфертов в доходах региональных бюджетов Российской Федерации была выше, чем аналогичный показатель в Индии. Однако в 2014 г. зависимость бюджетов штатов от бюджета центрального правительства резко возросла (до 26 %).

Рисунок 1

Изменение доли межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов федераций в 2007–2015 гг. в России и Индии



Примечание: бюджетному циклу России 2007 г. соответствует цикл 2007–2008 гг. в Индии и т. д.
Источник: составлено авторами на основе Indian Public Finance Statistics и данных Федерального казначейства (http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/).

Между тем необходимо учитывать, что данный график не отражает правительственных грантов, которые центральный бюджет Индии передает муниципалитетам; они проходят в данной статистике отдельно от грантов, которые будут потрачены на нужды штатов. В российской практике из федерального бюджета средства направляются не напрямую в местные бюджеты, а поступают в региональные бюджеты, откуда часть средств может быть перенаправлена в бюджеты муниципальных образований. В силу таких методологических различий проведение сопоставлений различных показателей, характеризующих данный процесс в России и Индии, не представляется корректным.

В то же время в индийских источниках под межбюджетными трансфертами принято понимать не только гранты, передаваемые центральным правительством на нижестоящие уровни, но и весь объем передаваемых ресурсов. В табл. 3 представлены совокупные объемы таких ресурсов с бюджетного цикла 1970–1971 гг. по бюджетный цикл 2015–2016 гг.

Таблица 3

Трансферты центрального (союзного) бюджета Индии бюджетам штатов, млн рупий

Годы	Объем средств, поступающих в бюджеты штатов, от налогов центрального правительства (A)	Гранты центрального правительства штатам и городским территориям (B)	Кредиты центрального правительства штатам и городским территориям (C)	Процентные платежи по кредитам (D)	Совокупные трансферты штатам (A + B + C)	Чистые трансферты штатам (A + B + + C – D)	Доля чистых трансфертов штатам в совокупных доходах центрального правительства*, %
1970–1971	7,55	6,12	10,28	6,58	23,95	17,37	31,55
1971–1972	9,44	8,91	12,09	8,54	30,44	21,90	32,70
1972–1973	10,67	9,47	15,41	6,55	35,55	29,00	37,40
1973–1974	11,74	9,52	15,76	9,69	37,02	27,33	33,83
1974–1975	12,24	10,60	10,93	5,07	33,77	28,70	28,46
1975–1976	15,99	12,89	12,96	7,46	41,84	34,38	27,07
1976–1977	16,90	16,22	14,81	6,56	47,93	41,37	29,07
1977–1978	17,98	19,61	19,56	8,81	57,15	48,34	31,66

Годы	Объем средств, поступающих в бюджеты штатов, от налогов центрального правительства (A)	Гранты центрального правительства штатам и городским территориям (B)	Кредиты центрального правительства штатам и городским территориям (C)	Процентные платежи по кредитам (D)	Совокупные трансферты штатам (A + B + C)	Чистые трансферты штатам (A + B + + C – D)	Доля чистых трансфертов штатам в совокупных доходах центрального правительства*, %
1978–1979	19,57	26,35	27,69	8,92	73,61	64,69	35,25
1979–1980	34,06	24,11	27,62	8,44	85,79	77,35	36,59
1980–1981	37,92	27,96	31,46	9,17	97,34	88,17	34,57
1981–1982	42,74	28,55	34,60	12,64	105,89	93,25	32,70
1982–1983	46,39	36,35	42,98	14,44	125,72	111,28	33,22
1983–1984	52,46	44,02	50,59	19,41	147,07	127,66	32,51
1984–1985	57,77	52,20	61,77	24,54	171,74	147,20	30,70
1985–1986	74,91	70,67	84,73	27,39	230,31	202,92	34,35
1986–1987	84,76	77,44	78,95	29,09	241,15	212,06	30,21
1987–1988	95,98	92,10	94,14	35,63	282,22	246,59	32,33
1988–1989	106,69	100,76	100,46	33,16	307,91	274,75	31,32
1989–1990	132,32	87,13	113,11	33,56	332,56	299,00	28,63
1990–1991	145,35	132,93	145,22	46,53	423,50	376,97	32,14
1991–1992	171,97	158,05	131,99	37,81	462,01	424,20	33,31
1992–1993	205,22	179,43	133,35	46,39	518,00	471,61	32,41
1993–1994	222,41	209,56	152,63	51,92	584,60	532,68	31,95
1994–1995	248,40	202,97	188,07	44,94	639,44	594,50	32,57
1995–1996	292,85	215,77	196,27	47,90	704,89	656,99	31,69
1996–1997	350,61	235,45	240,31	64,59	826,37	761,78	32,74
1997–1998	435,48	304,52	147,29	71,25	887,29	816,04	30,87
1998–1999	391,45	258,44	159,35	94,75	809,24	714,49	23,59
1999–2000	434,81	298,37	214,62	97,91	947,80	849,89	24,24
2000–2001	519,45	376,84	204,90	116,91	1101,19	984,28	26,12
2001–2002	535,28	424,89	245,28	140,02	1205,45	1065,43	25,47
2002–2003	568,41	431,67	282,31	303,03	1282,39	979,36	22,19
2003–2004	673,66	484,30	254,49	611,79	1412,45	800,66	17,47
2004–2005	801,59	538,73	248,06	597,37	1588,38	991,01	15,86
2005–2006	958,87	736,77	56,54	87,99	1752,18	1664,19	34,80
2006–2007	1223,30	901,85	49,70	153,38	2174,85	2021,47	31,20
2007–2008	1536,00	1083,77	67,06	82,90	2686,83	2603,93	29,60
2008–2009	1619,79	1240,90	71,15	27,11	2931,84	2904,73	38,40
2009–2010	1679,92	1409,55	79,07	86,64	3168,53	3081,89	24,87
2010–2011	2232,03	1571,81	102,99	93,27	3906,83	3813,56	26,86
2011–2012	2594,12	1774,26	100,88	107,54	4469,26	4361,72	32,06
2012–2013	2943,57	1777,08	140,59	95,11	4861,24	4766,13	27,68
2013–2014	3228,80	1941,19	110,90	101,19	5280,89	5179,69	26,81
2014–2015	3429,28	3239,23	121,21	91,35	6789,72	6698,37	33,67
2015–2016	5296,48	2975,72	126,79	93,72	8398,99	8305,27	36,82

*Примечание: * отношение всех переданных центральным правительством трансфертов к совокупным доходам (total receipts) центрального правительства.*
Источник: составлено авторами на основе Indian Public Finance Statistics 2015–2016 (http://dea.gov.in/sites/default/files/IPFS%20English%202015-16.pdf).

Кроме непосредственно грантов центрального правительства штатам и городским территориям к трансфертам ресурсов центрального бюджета Индии штатам также относят

доходы от доли штатов в налогах центрального правительства и кредиты центрального правительства штатам и городским территориям за вычетом процентных платежей по ним. Таким образом, на протяжении всего рассматриваемого периода налоговые доходы бюджетов штатов от центральных налогов превышали объемы межбюджетных трансфертов, а в бюджетном цикле 2015–2016 гг. данное превышение составило 1,8 раза.

Отношение кредитов штатам со стороны центрального правительства к объемам грантов составило менее 5 %.

Доля чистых трансфертов штатам в совокупных расходах центрального правительства за рассматриваемый период была весьма нестабильна и колебалась от 17,5 % в бюджетном цикле 2003–2004 гг. до 38,4 % в бюджетном цикле 2008–2009 гг., в то время как в России аналогичная доля в расходах федерального бюджета составляет на протяжении уже многих лет около 11–12 %.

ВЫВОДЫ

Подводя итоги, сделаем следующие обобщающие выводы.

1. Российская и индийская модели бюджетного федерализма имеют как ряд схожих элементов, так и ряд отличий. К схожим элементам можно отнести наличие налогов разных уровней, множественность видов межбюджетных трансфертов, наличие как условных, так и безусловных трансфертов. В целом данные черты бюджетной системы присущи и другим странам, как отмечается и в других исследованиях [11].
2. Существенной особенностью индийской модели бюджетного федерализма является тот факт, что бюджет штатов помимо собственных налогов формируется из поступлений доли налогов штатов (заранее определенной Финансовой комиссией) в налоговых доходах центрального правительства. При этом поступления в региональные бюджеты от таких налогов в последние годы составляют около трети всех налоговых доходов бюджетов штатов.
3. Статистические данные свидетельствуют о том, что в последнее десятилетие доля межбюджетных трансфертов из центрального бюджета в бюджеты штатов в Индии была ниже, чем доля трансфертов из федерального бюджета в региональные в России. Однако если детальнее изучить методологию составления бюджетной отчетности и принять во внимание различия в бюджетном законодательстве, то можно констатировать, что фактически эти параметры не слишком различаются.
4. В бюджетной системе Индии в отличие от российской активно функционирует система предоставления грантов напрямую от центрального правительства в бюджеты муниципальных образований. Роль таких грантов в финансировании программ развития городов весьма велика. При этом нужно принимать во внимание, что количество муниципалитетов в Индии значительно больше, чем в России, что не мешает организации предоставления данных видов межбюджетных трансфертов.

Библиография

1. Rekha Saxena. Is India a Case of Asymmetrical Federalism? // Economic & Political Weekly. 2012. Vol. 47. № 2. P. 70–75.
2. Choudhury M., Mohanty R. K., Dubey J. D. Impact of FFC Recommendations on Central Transfers and Social Sector Expenditures // NIPFR Working Paper. 2016. № 26.
3. Narayan Amay, Jayadev Arjun, Mason J. W. Mapping India's Finances. 60 Years of Flow of Funds // Economic & Political Weekly. 2012. Vol. 52. № 18. P. 49–56.
4. Mukherjee S. Present State of Goods and Services Tax (GST) Reform in India // NIPFP Working Paper. 2015. № 154.
5. Emran S. M., Stiglitz J. E. Equity and Efficiency in Tax Reforms in Developing Countries // Journal of Public Economics. 2007. Vol. 89. № 4. P. 599–623.

6. Михайлова А. А. Расходные обязательства, доходные полномочия и обеспечение сбалансированности в условиях федеративного государства // Общественные финансы. 2016. № 2 (33). С. 121–132.
7. Михайлова А. А. Межбюджетные трансферты как механизм стимулирования роста экономики регионов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 49–56.
8. Климанов В. В., Михайлова А. А. Бюджеты высокодотационных субъектов Российской Федерации: меры по обеспечению сбалансированности // Вестник АКСОР. 2016. № 1. С. 76–83.
9. Климанов В. В., Михайлова А. А. Межбюджетные отношения: последние тенденции и перспективы развития // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 4. С. 31–34.
10. Rajaraman I. Continuity and Change in Indian Fiscal Federalism // India Review. 2017. Vol. 16. № 1. P. 66–84.
11. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / Под общ. ред. М. де Сильвы, Г. Курляндской. М.: Весь мир, 2006.

A. A. Mikhaylova, V. V. Klimanov

The Model of Budgetary Federalism in India: Similarities and Differences Comparing to Russia

Authors' affiliation:
Anna A. Mikhaylova *(e-mail: aam@irof.ru), Institute for Public Finance Reform, Moscow 125009, Russian Federation; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation*
Vladimir V. Klimanov *(e-mail: vvk@irof.ru), Institute for Public Finance Reform, Moscow 125009, Russian Federation; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow 119571, Russian Federation*

Abstract
The article compares the Indian and Russian models of fiscal federalism and defines main similarities and differences of these models. It also considers the types of intergovernmental fiscal transfers in each country and draws conclusions about the inter-country differences in their provision. The authors determined that not only intergovernmental fiscal transfers, but also revenues from the state taxes share in the tax revenues of the central government play an important role in the revenue side of the state budgets

Keywords:
fiscal federalism, intergovernmental transfers, tax revenues, India, Russian Federation

JEL: *H77, H71, E62*

References

1. Rekha Saxena. Is India a Case of Asymmetrical Federalism? *Economic & Political Weekly*, 2012, vol. 47, no. 2, pp. 70–75.
2. Choudhury M., Mohanty R. K., Dubey J. D. Impact of FFC Recommendations on Central Transfers and Social Sector Expenditures. *NIPFR Working Paper*, 2016, no. 26.
3. Narayan Amay, Jayadev Arjun, Mason J. W. Mapping India's Finances. 60 Years of Flow of Funds. *Economic & Political Weekly*, 2012, vol. 52, no. 18, pp. 49–56.
4. Mukherjee S. Present State of Goods and Services Tax (GST) Reform in India. *NIPFP Working Paper*, 2015, no. 154.
5. Emran S. M., Stiglitz J. E. Equity and Efficiency in Tax Reforms in Developing Countries. *Journal of Public Economics*, 2007, vol. 89, no. 4, pp. 599–623
6. Mikhaylova A. A. Expenditure Commitments, Revenue Powers and Balance Ensuring in a Federal State. *Obshchestvennye finansy — Public Finance*. 2016, no. 2 (33), pp. 121–132.
7. Mikhaylova A. A. Interbudgetary Transfers as a Stimulation Mechanism of Regional Growth. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 3, pp. 49–56.
8. Klimanov V. V., Mikhaylova A. A. Budgets of Highly-Subsidized Subjects of the Russian Federation: Measures to Ensure a Balance. *Vestnik AKSOR — AKSOR Bulletin*, 2016, no. 1, pp. 76–83.
9. Klimanov V. V., Mikhaylova A. A. Intergovernmental fiscal relations: recent trends and prospects. *Gosudarstvennyj audit. Pravo. Ekonomika — State Audit. Law. Economics*, 2016, no. 4, pp. 31–34.
10. Rajaraman I. Countinuity and Change in Indian Fiscal Federalism. *India Review*, 2017, vol. 16, no. 1, pp. 66–84.
11. The Development of Fiscal Federalism: International Experience and Russian Practice. Ed. M. de Silva, G. Kurlyandskaya. Moscow: Ves mir Publ., 2006.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1-71-86

А. В. Навой

Концепция валютно-финансового регулирования национальной экономики в условиях нестабильности глобальных финансов

Антон Викентьевич Навой *(e-mail: ant.navoy@yandex.ru), д. э. н., профессор Департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)*

Аннотация

В статье представлены подходы к валютно-финансовому регулированию в условиях возросшей нестабильности глобальных финансов. Изменение характера и масштаба внешних вызовов, усложнение состава финансовых инструментов, повышение волатильности на глобальном валютном и финансовом рынках потребовало выработки системного подхода к формам и методам регулирования в изменившихся условиях. Автором предложены концептуальные подходы к разработке регулятивных мероприятий на основе выявления места страны в качестве чистого должника / чистого кредитора остального мира, оценки условий инвестирования на глобальном финансовом рынке, оптимизации структуры иностранных активов и обязательств, их сопряжения, а также принятия комплекса мер по возможному делевериджингу и повышению роли перераспределительных механизмов на национальном рынке. Сделан вывод, что данный подход позволит скорректировать структуру международной инвестиционной позиции, повысить финансовую стабильность и эффективность интеграции страны в глобальные финансовые потоки.

Ключевые слова:

глобальные вызовы, внешние шоки, текущий счет, платежный баланс, международная инвестиционная позиция, международные резервы, иностранные инвестиции, иностранные кредиты

JEL: *F21, F32, G18*

Проблема определения оптимального места страны в структуре глобальных потоков капитала, на наш взгляд, более чем актуальна в условиях возросших вызовов геополитического характера и внешних рисков для национальной финансовой стабильности. Формирование теоретической основы выстраивания валютно-финансовых отношений экономики позволяет создать базис для устойчивости к внешним шокам и долгосрочного роста.

Решение вопросов, связанных с «погружением» национальной финансовой системы в глобальные потоки капитала, относится к реализации валютной политики государства — одного из направлений государственной экономической политики, значение которого

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы по гранту РФФИ № 17-02-00347 «Разработка модели рационального валютно-финансового регулирования в России в контексте возросшей неустойчивости глобальных финансов».

многократно возросло в условиях глобализации мировой экономики. Совокупность специфических приемов и методов, используемых в рамках валютной политики, позволила выделить их в отдельное направление — валютно-финансовое регулирование.

Термин «валютно-финансовое регулирование» достаточно широко распространен в российской экономической школе. Его активно используют такие российские исследователи, как Л. Н. Красавина, Е. А. Звонова, В. Я. Пищик и др., эта дефиниция применяется как в фундаментальных теоретических разработках (см. тематику грантов РФФИ), так и в учебной литературе. Появление этого термина в теоретических изысканиях отчасти связано с отсутствием в русском языке точного аналога англоязычных терминов exchange rate policy (дословно — политика валютного курса) и capital control (контроль за движением капитала), ближайшие российские аналоги которых — валютное регулирование и валютный контроль. Однако, на наш взгляд, такое соответствие между англоязычными дефинициями и их российскими аналогами является неполным и требует дополнительных пояснений. Так, политика валютного курса наряду с валютным регулированием[1] включает методы косвенного (экономического) регулирования, как то: изменение лимита открытой валютной позиции, пруденциальные нормативы в отношении валютных активов и обязательств, процентная политика центрального банка и др. В валютный контроль входит вся гамма методов и инструментов регламентации и надзора за валютными отношениями, включающими не только их финансовый, но и торговый сегмент.

Это породило необходимость вовлечения в научный оборот дополнительного термина, который бы отражал те специфические формы государственного экономического регулирования, которые влияют на динамику и структуру трансграничных финансовых потоков национальной экономики, непосредственно воздействуют на динамику валютного курса и обеспечивают финансовую стабильность на локальном финансовом рынке. Таким образом, по нашему мнению, под валютно-финансовым регулированием следует понимать совокупность методов и инструментов воздействия на композицию и динамику трансграничных финансовых потоков в целях достижения требуемой динамики обменного курса и обеспечения долгосрочной финансовой стабильности.

Как правило, подходы к валютно-финансовому регулированию базируются либо на концепции либерализма, либо на концепции регулятивного влияния на потоки капитала. Сторонники идеи свободного движения капитала базируют свои идеи на схожих с либерализацией торговли выгодах: сравнительные преимущества мобильности капитала должны приводить к более эффективным распределению инвестиционных ресурсов и управлению рисками, а также к выравниванию уровня потребления. Последовательный сторонник данного подхода А. Гринспен считает, что растущая экспансия глобальных финансов способствует расширению международной торговли и облегчает фондирование вложений в реальный капитал, в то время как контроль за движением капитала приводит к возникновению дисбалансов.

Сторонники противоположной точки зрения — регуляторного направления (Р. Купер) — считают, что свобода движения капитала оптимизирует благосостояние экономических агентов только в идеальном мире чистой конкуренции и совершенных прогнозов. В реальной же экономике с ее дисбалансами и информационной асимметрией она недостижима и приводит к ухудшению распределения мирового капитала, вызывая в ряде случаев снижение благосостояния в странах — импортерах инвестиций. В связи с этим разумное введение ограничений на движение капитала могло бы стать фактором повышения, а не снижения благосостояния. Для любой возможной формы «провалов

---

[1] *Под которым понимается регламентация государством международных расчетов и порядка проведения валютных операций и которое носит, как правило, характер прямого административного воздействия на динамику валютного курса.*

рынка» (*market failure*) существует соответствующая форма оптимального регуляторного вмешательства [1].

В настоящее время теория контроля за движением капитала развивается по линии выработки оптимального набора инструментов, позволяющих нивелировать негативные последствия проникновения волн капитала с глобального на национальный рынок [1]. В широком смысле под контролем за движением капитала (*capital control*) понимается экономическая политика правительства и центрального банка, направленная на ограничение мобильности международного капитала и способная изменить соотношение между статьями финансового счета платежного баланса [2].

Ряд экономистов акцентирует внимание не столько на экономических диспропорциях, связанных со свободным движением капитала, сколько на природе финансовых рынков, которые сами по себе предрасположены к частым кризисам и трансформациям [3]. Главной проблемой при этом является взаимозависимость инвестиционных решений, связанных с приобретением и продажей финансовых активов, вызывающих «стадное» поведение инвесторов. Финансовые рынки подвержены спекулятивным атакам, самовоспроизводящемуся раздуванию «пузырей» активов, в то время как на изменение фундаментальных показателей реагируют с запозданием. Эти особенности финансовых рынков служат оправданием для разумного вмешательства регулирующих органов, призванных ограничить чрезмерную волатильность капитала и эффекты «заражения» финансовых систем (*contagion effects*). В связи с этим вполне обоснованным представляется введение тех или иных форм контроля за движением капитала, призванных защитить развивающиеся страны от разрушительных последствий финансовых кризисов. По мнению профессора Колумбийского университета Дж. Бхагвати, несмотря на предположение о том, что в реальном мире потоки капиталов свободны, очевидные факты и логика приводят к выводу о необходимости ограничения потоков капитала [4].

Дж. Стиглиц, признавая неизбежную реальность волатильности мировых финансовых рынков, призывает развивающиеся страны к применению различных методов стабилизации экономики, включая принятие разумного законодательства о банкротстве и использование чилийского опыта регулирования, устанавливающего допустимые пределы либерализации потоков капитала [5]. Хотя валютные ограничения, применявшиеся в Чили, не действуют уже более 15 лет, их общепризнанная эффективность стала важным аргументом сторонников регулирования движения капитала.

Постановка вопроса о регулятивных мерах контроля за движением капитала в условиях возросшей нестабильности глобальных финансов стала особенно актуальной в свете резкого повышения волатильности финансового капитала на формирующихся рынках в предкризисный, кризисный и посткризисный периоды. Резкое увеличение масштабов движения глобальных инвестиций в 2005–2008 гг. содержало в себе возрастающую компоненту спекулятивных операций, что привело к кризису и массовому сворачиванию операций в конце 2008 г. С 2009 г. отмечается постепенное восстановление объемов ввоза капитала на рынки развивающихся стран, причем в 2011 г. их объем был близким к предкризисному уровню, а в структуре новой волны притока инвестиций значимую роль стали играть портфельные и краткосрочные вложения, имеющие наибольшую мобильность.

Волатильность потоков трансграничного капитала усиливается многократным увеличением их объема, в сравнении с которым емкость национальных финансовых рынков развивающихся стран оказывается несопоставимо малой[2], а их денежные власти — практически бессильными (данная проблема, известная под названием «слишком большая

[2] *См.: McKinsey Global Institute Analysis, 2012.*

рыба для мелкого пруда», исследуется в работах западных экономистов применительно к финансовым рынкам [6]). В этих условиях глобальное движение капитала стало оказывать все большее дестабилизирующее воздействие на национальные рынки стран-реципиентов.

Данные события привели к корректировке подхода к проблеме регулирования потоков капитала со стороны международных финансовых организаций. Так, МВФ признал в ряде случаев эффективность селективных финансовых ограничений [7]. Под влиянием происходящих событий акцент стал делаться на меры по контролю за движением иностранных капиталов.

В опубликованных материалах МВФ представлен новый подход к регулированию потоков капитала. Признавая выгоды от отсутствия ограничений на потоки капитала, эксперты Фонда считают, что переход к либерализации должен быть тщательно спланирован и может осуществляться, если страна уже достигла определенного уровня финансового и институционального развития. В то же время полная либерализация не является самоцелью и не всегда будет иметь положительный эффект на экономическое развитие «на все времена и для всех стран»[3].

Тем не менее полноценной концепции валютно-финансового регулирования в условиях возросших внешних вызовов, базирующейся на строгом системном подходе и учете специфики влияния глобальных финансовых потоков на отдельные национальные экономики, в настоящее время не разработано. Западные ученые в основном делают акцент на исследовании эффективности применения мер контроля за движением капитала, детализируя свой анализ по формам иностранных инвестиций. В целом для западной экономической школы характерен ad-hoc-подход, базирующийся на анализе последствий проникновения иностранного капитала на формирующиеся рынки, и эффективность регуляторных мер принимающей экономики. Подобное исследование предпринято, например, А. Гхошем [8].

Однобокость данного подхода состоит в том, что авторы не связывают трансграничное движение инвестиций с реальной потребностью в них стран-реципиентов, то есть с объемом местных сбережений и инвестиций. При отсутствии учета места страны в качестве чистого кредитора (заемщика) такого рода исследования ограничены лишь задачей поиска путей противодействия негативным последствиям проникновения иностранного капитала на национальные рынки.

Нам же представляется, что системность подхода к валютно-финансовому регулированию состоит прежде всего в *целеполагании* при выборе конфигурации исходящего и входящего потоков капитала, которая должна в полной мере отвечать задаче поддержания финансовой стабильности и роста национальной экономики. Такой подход базируется как на оценке модели вовлеченности национальной экономики в систему международного разделения труда (структура экспорта и импорта, доля товаров с высокой добавленной стоимостью), так и на учете того, каким образом может быть оптимизирована роль страны в качестве чистого кредитора или чистого заемщика остального мира. Системный подход не исключает мер контроля за движением капитала в качестве инструментального средства достижения поставленной цели — оптимизации интеграции экономики в глобальные финансовые потоки, однако не ограничивается им. Наряду с таким контролем меры валютно-финансового регулирования могут включать рычаги, стимулирующие формирование требуемой структуры экспорта национального капитала.

В первой статье мы представим основные этапы предлагаемого системного подхода, а во-второй — его применение к ситуации в Российской Федерации.

---

[3] *The Liberalization and Management of Capital Flows: an Institutional View / IMF. 2012. November 14.*

ОЦЕНКА СТЕПЕНИ ВОВЛЕЧЕННОСТИ ЭКОНОМИКИ В МИРОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ СВЯЗИ

В основе системного подхода к выработке модели валютно-финансового регулирования лежит определение места экономики в системе международного разделения труда. Как правило, модель догоняющего развития, более характерная для развивающихся стран, требует концентрации валютных ресурсов в руках государства и их распределения на приоритетные национальные проекты. Для такой модели обычно характерна достаточно высокая степень регулирования, прежде всего вывозного потока капитала, и всемерное стимулирование привлечения инвестиций (страны Латинской Америки и Восточной Европы).

На другом полюсе находятся развитые страны с хроническим переизбытком капитала. Их политика состоит в обеспечении максимального либерализма в модели валютно-финансового регулирования. В условиях развитости финансовых рынков, устойчивого спроса на свободно конвертируемые валюты такая модель, с одной стороны, создает стимулы для привлечения сбережений развивающихся стран и их трансформации в целях финансирования избыточного потребления лидеров мирового хозяйства, а с другой — позволяет финансово-промышленным группам развитых стран беспрепятственно проникать на формирующиеся рынки.

И в том и в другом случае подходы к валютно-финансовому регулированию базируются на тех ресурсах, которыми обладает экономика, и определяются тем местом, которое она занимает в системе международного разделения труда.

Формально финансовые условия интеграции в мирохозяйственные связи описываются фундаментальным соотношением:

$$CAB = S - I,$$

где CAB — сальдо счета текущих операций платежного баланса;
S — совокупный объем сбережений экономики;
I — совокупный объем внутренних инвестиций.

В том случае, если $CAB > 0$, экономика обладает избыточными сбережениями, размещаемыми на внешних рынках, и не нуждается в дополнительном иностранном финансировании. В данной ситуации суть валютно-финансового регулирования сводится к выбору стратегии экспансии национального капитала за рубеж при избирательном доступе зарубежных кредиторов на национальный рынок.

В том случае, если $CAB < 0$, национальных сбережений не хватает для фондирования внутренних инвестиций, и страна вынуждена искать внешние источники финансирования. С теоретической точки зрения в данных условиях валютно-финансовое регулирование должно быть направлено на стимулирование привлечения внешних инвестиций и на ограничение исходящего потока капитала. Как правило, в развивающихся странах такая политика сопровождается достаточно жесткими валютными ограничениями на вывоз капитала за рубеж (например, в странах Латинской Америки).

Представляется, что для России, как для страны с устойчивым текущим счетом, основная задача регулирования состоит в выработке подходов к планомерной долгосрочной экспансии национального капитала за рубеж, которая соответствовала бы международной специализации нашей страны, задаче развития ее конкурентных преимуществ, в том числе в создании уникальной высокотехнологичной продукции. При этом зарубежные вложения должны отвечать требованиям внешнеэкономической безопасности и диверсификации рисков от внешних шоков, включая геополитические.

ОЦЕНКА УСЛОВИЙ ИНВЕСТИРОВАНИЯ НА ГЛОБАЛЬНОМ ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ

Модель валютно-финансового регулирования в условиях повышенной волатильности глобальных потоков капитала должна учитывать конъюнктуру на мировых финансовых площадках. Такая оценка базируется в первую очередь на учете уровня глобальной ликвидности, включающей объем международных резервов официального и частного секторов, процентную и эмиссионную политику стран — эмитентов резервных валют, готовность международных инвесторов размещать ресурсы на формирующихся рынках («аппетит к риску»), а также общий геополитический фон принятия инвестиционных решений, например финансовые санкции в отношении отдельных государств.

Глобальная финансовая система вошла в период высокой турбулентности и неопределенности. Так, потеряв связь со стоимостной основой курсообразования, динамика соотношений основных валют практически перестала быть привязанной к паритетам процентных ставок, динамике инфляции и другим макроэкономическим индикаторам. Пример укрепляющегося на протяжении 2017 г. евро к доллару США при отрицательном дифференциале процентных ставок между ЭВС и США — тому наглядное подтверждение. Еще менее предсказуема динамика процентных ставок на глобальном рынке. Активное использование центральными банками политики количественного смягчения, повсеместное нарушение ранее декларируемых безоговорочных правил монетарной политики, а самое важное — отрыв процентной политики от состояния выпуска — привели к тому, что динамику процентных ставок и доходности в различных сегментах глобального финансового рынка стало почти невозможно предсказать.

Международная практика свидетельствует, что движение глобального финансового капитала также носит во многом спорадический характер: так, период инвестиционного бума на формирующихся рынках в 2005–2007 гг., нарастание объемов кредитования со стороны международных банков закончилось масштабным изъятием внешних инвестиций из развивающихся стран, ужесточением требований к международным банкам-кредиторам и сворачиванием последними кредитной активности на глобальных площадках. Причем все эти события крайне слабо коррелировали с состоянием экономики стран-реципиентов.

Хаотичность потоков глобального финансового капитала усиливается их глубокой асимметричностью: как правило, инвестиции устремляются в страны с устойчивым положением платежного баланса, в то же время финансовые потоки обходят государства, крайне нуждающиеся во внешних инвестициях.

Нам представляется, что учет состояния глобального финансового рынка в регуляторном контуре состоит в своевременном распознавании периодов увеличения доли фиктивной компоненты финансового капитала на глобальном рынке и в разработке программы соответствующих гибких мер противодействия проникновению «горячих» денег на национальный рынок (контроль за движением капитала). В качестве «триггера» для введения таких мер может выступать превышение объемом сформированного на рынке «горячего» капитала обоснованного порогового уровня. Для идентификации такого порога может быть использована статистика активных операций глобальных банков на формирующихся рынках, оборот операций производных финансовых инструментов, а также индекс глобальной ликвидности, публикуемый на регулярной основе Банком международных расчетов (БМР)[4].

Другим направлением учета условий инвестирования на глобальном финансовом рынке должно стать нивелирование последствий чрезмерных рисков, связанных с ухудшением

[4] *Global liquidity indicators (https://www.bis.org/statistics/gli.htm).*

финансовой конъюнктуры, для размещенных за рубежом иностранных активов экономики, например рисков снижения доходности по инструментам хранения резервных активов, рисков резкого обесценения валют, в которых хранятся резервные активы, рисков ликвидности и др.

Особую важность при планировании комплекса регулятивных мер имеет разработка программы оперативных и гибких действий в случае принятия отдельными странами финансовых ограничений административного характера (санкций). По сути речь идет о разработке особого стресс-сценария на случай частичной заморозки активов или ограничения доступа к ним, включая возможность временного введения комплекса мер валютного регулирования и валютного контроля.

ВЫРАБОТКА МОДЕЛИ ЭКСПАНСИИ НАЦИОНАЛЬНОГО КАПИТАЛА И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ ИЗ-ЗА РУБЕЖА

Определение подходов к регулированию форм экспансии национального капитала за рубеж и к привлечению иностранного капитала с внешних рынков во многом определяется инфраструктурными факторами (развитость инструментария, глубина финансовых рынков, простота заключения сделок и организации расчетов), а также степенью развитости производительных сил и производственных отношений в национальном хозяйстве. В значительной степени именно эти факторы оказываются ключевыми при выборе модели валютно-финансового регулирования и методов воздействия на поведение резидентов и нерезидентов.

По нашему мнению, значимое воздействие на формы экспансии национального капитала за рубеж (помимо наличия внешних ресурсов — положительного сальдо текущего счета) оказывает степень зрелости национальной бизнес-элиты. Следует отметить, что для стран — обладателей положительного сальдо текущего счета из числа формирующихся рынков характерна консервативная модель внешних инвестиций. Незрелость местных элит, незавершенность процесса концентрации капитала обуславливают неготовность представителей бизнеса к принятию долгосрочных решений, формируют примитивные формы размещения ресурсов на международных рынках. Так, основная часть нефтедобывающих стран осуществляет накопления зарубежных инвестиций в форме концентрации активов в суверенных фондах благосостояния, выступающих субъектом регулирования со стороны международных финансовых организаций. Как правило, такие ресурсы размещаются в надежных ликвидных инструментах, которые при этом не обеспечивают полноценного участия инвестора в капитале иностранных компаний (фонды Катара, Саудовской Аравии, Норвегии и др.) [9].

Значительная часть ресурсов развивающихся стран консолидируется в международных резервах — это наиболее консервативная и низкодоходная часть инвестиций, которая является не более чем формой накопления транзакционных остатков денежных средств экономики и не предусматривает реализации каких-либо иных задач, кроме простого сохранения интернациональной стоимости.

Та относительно небольшая часть сбережений формирующихся рынков, которая направляется на внешние рынки в форме прямых инвестиций, имеет целью, как правило, приобретение долей участия в непроизводительном бизнесе, связанном с обслуживанием потребительского спроса. Так, значительная часть арабского капитала сосредоточена в европейском гостиничном бизнесе и в сфере услуг. Исключение составляет, пожалуй, интенсивно наращивающий индустриальный потенциал Китай, активно инвестирующий ресурсы в высокотехнологичные проекты как в развитых странах (пример, АЭС Hinkley Point в Великобритании), так в развивающихся (прежде всего африканских).

Следует отметить, что и развитые страны жестко ограничивают переход к нерезидентам контроля за предприятиями в системообразующих отраслях. Так, в 2007 г. в США

были приняты поправки в Закон о защите производства[5], предусматривающие контроль за осуществляемыми при участии иностранных инвесторов сделками слияния и поглощения в стратегически важных отраслях. Последние в американском законодательстве трактуются крайне широко и определяются как «системы, части и активы, как в физической, так и виртуальной форме, жизненно важные для США».

Напротив, стратегия экспансии капитала из стран со сформированными бизнес-элитами носит спланированный, последовательный и системный характер. Причем в большинстве случаев развитые страны фондируют свои собственные экспансионистские амбиции не за счет национальных сбережений, а за счет привлеченных средств самих же формирующихся рынков.

Так, ядро развитых стран в течение длительного времени сохраняло устойчивый дефицит счета текущих операций, то есть выступало чистым заемщиком на международном рынке. Однако за счет резервного статуса собственных валют и развитых финансовых рынков они получали возможность привлекать ресурсы третьих стран и не только покрывать имеющееся отрицательное сальдо текущих операций, но и фондировать наращивание собственных зарубежных активов. Типичные примеры — США и Великобритания, которые, обладая отрицательным сальдо текущего счета, одновременно выступают крупнейшими инвесторами на глобальном пространстве. Лишь с 2012 г. развитым странам удалось сбалансировать счета международных расчетов, добившись перехода совокупного сальдо счета текущих операций в область положительных значений. Это, однако, не изменило сущностной роли лидеров мирового хозяйства в формировании глобальных потоков капитала: аккумулирование ресурсов развивающихся стран для реализации собственных экспансионистских амбиций.

Как правило, экспансия капитала финансово-промышленных групп развитых стран имеет поэтапный характер. На первом этапе иностранные инвесторы проникают в банковский и финансовый секторы развивающейся страны и концентрируют ссудно-депозитное обслуживание промышленной клиентуры. В последующем дочерние структуры иностранных банков приобретают доли участия в обслуживаемых ими предприятиях, в том числе за счет частичной конверсии ссудной задолженности в акции, паи и др. На завершающем этапе к иностранным инвесторам переходит контроль за системообразующими отраслями национальной промышленности, кроме того, они начинают оказывать все более значимое влияние на государственные и политические решения страны-реципиента (подробнее см. [10]). Типичной в данном контексте следует считать экспансию капитала Старой Европы в восточноевропейские страны, завершившуюся переходом к иностранцам практически полного контроля над финансовым сектором и утратой местными элитами контроля над промышленностью.

Полагаем, что с учетом специфики места, занимаемого в глобальных финансовых потоках развитыми и развивающимися странами, валютно-финансовое регулирование в отношении экспансии национального капитала за рубеж у формирующихся рынков должно носить поэтапный характер. В фазе оформления национального капитала должно стимулироваться накопление сбережений, причем преимущественно в инструментах, дающих сравнительно более высокую доходность и эмитированных странами — экономическими партнерами рассматриваемой экономики. В дальнейшем, по мере вызревания интересов бизнес-элит, акцент в валютно-финансовом регулировании должен быть смещен на привлечение долгосрочных прямых вложений. Их направления должны быть четко скоординированы с задачами государственной экономической политики. Так, стимулирующие меры могут быть предусмотрены для инвестиций, направляемых в страны и регионы,

[5] *Section 721 of the Defense Production Act of 1950.*

вовлеченные в производственную кооперацию с данной экономикой, а также связанные с ней отношениями торгово-экономических союзов и т. д. Представляется, что адекватным инструментом регулирования может стать государственная экспертиза наиболее крупных операций, связанных с приобретением прав участия в иностранных компаниях.

Отдельное место должно занять формирование отраслевой структуры зарубежных производственных инвестиций. Акцент государственного регулирования должен быть сделан на создании полного цикла производственно-сбытовых цепочек, включая стимулирование национального инвестора к продвижению собственной продукции на наиболее перспективных экспортных направлениях.

Разработки особой модели требует и управление иностранными активами в форме портфельных инвестиций, а также ссуд и займов. В настоящее время значительная часть ликвидных внешних активов развивающихся стран слабо диверсифицирована и сконцентрирована на традиционных рынках США и Европы. Это создает дополнительные риски для их внешнеэкономической безопасности. Например, приблизительно три четверти активов российского банковского сектора размещено в странах ЭВС, США и Японии. Уязвимыми с точки зрения геополитических рисков являются и резервные активы. Их объем достигает около половины всех сформированных развивающимися странами внешних сбережений. Однако в силу требований к ликвидности и надежности данных вложений практически все они сконцентрированы в инструментах развитых стран.

Как представляется, с точки зрения регуляторного воздействия должны быть сформулированы приоритетные географические направления размещения ресурсов банковского сектора и нефинансовых предприятий и форма помещения активов. В рамках данного направления инвестирование капитала в инструменты, эмитированные регионами с более высоким уровнем финансовой стабильности, при расчете пруденциальных требований может учитываться с пониженным коэффициентом риска.

СТРАТЕГИЯ ВАЛЮТНО-ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ

Данное направление валютно-финансового регулирования жестко привязано к условиям местного финансового рынка. Развивающиеся страны, не обладая достаточно развитой инфраструктурой, чаще всего не имеют возможности привлекать иностранный капитал на внутренний рынок в достаточном объеме, а ограниченная конвертируемость большинства национальных валют не позволяет им ориентироваться на размещение среди институциональных инвесторов крупных объемов национальных обращающихся инструментов. Размещение долговых ценных бумаг осуществляется преимущественно на международных площадках с номиналом в свободно конвертируемых валютах (еврооблигации).

Как правило, большинство частных заемщиков из корпоративного и банковского секторов развивающихся стран не могут самостоятельно разместить займы на зарубежных площадках в силу отсутствия международно признанных рейтингов, необходимой финансовой отчетности, а также из-за достаточно высокой стоимости организации таких займов. Поэтому основным эмитентом обычно выступают органы государственного управления.

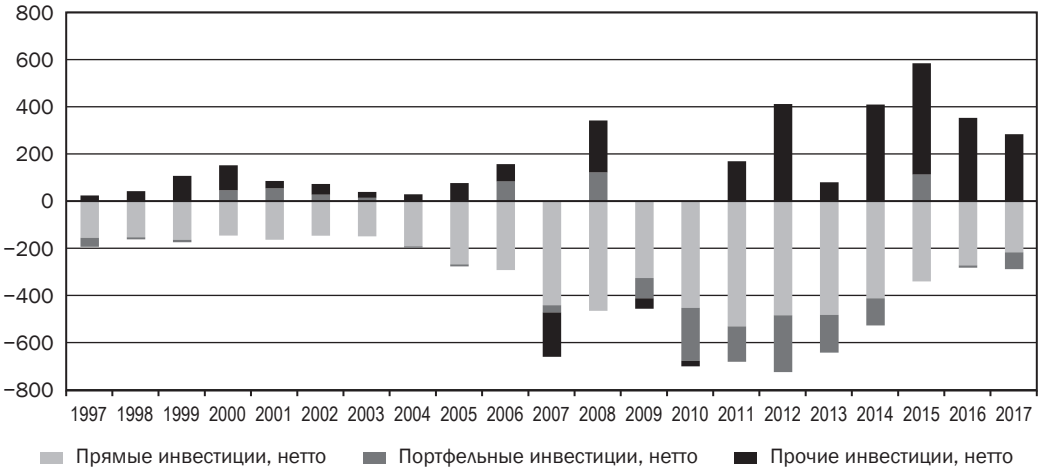
Кроме того, международные инвесторы предъявляют достаточно жесткие требования к качеству инструментов, в которых осуществлены заимствования. Это и их высокая ликвидность, и достаточная доходность, и надежность, подкрепленная гарантиями и обеспечением. Наиболее востребованы инвесторами обращающиеся ценные бумаги с номиналом в свободно конвертируемых валютах (еврооблигации). Однако привлеченные в таких формах ресурсы носят неустойчивый характер для самих эмитентов, так как

при возникновении признаков финансовой нестабильности инвесторы могут начать массовую распродажу таких ценных бумаг, что подтверждает, например, опыт панического бегства нерезидентов из кризисных сегментов финансового рынка в 1997–1998 гг. в России и в странах Юго-Восточной Азии.

Жесткие условия, которые ставят инвесторы при привлечении капитала на формирующиеся рынки, обуславливают доминирование в структуре ввоза иностранного капитала банковских кредитов (см. рис. 1). Как правило, банковские ресурсы привлекаются в виде синдицированных и двусторонних займов. Однако эта форма внешнего фондирования не лишена недостатков. В частности, банки-кредиторы могут диктовать условия заемщику: устанавливать достаточно высокую по международным меркам ставку по займам, а в случае неспособности заемщика обслуживать долг — оговаривать возможность конверсии обязательств в приобретение прав участия (установление контроля над активами заемщика). Достаточно жесткие требования выдвигаются и к обеспечительным мерам — например, к залогу и гарантиям по иностранным кредитам.

Рисунок 1

Динамика нетто-движения иностранного капитала на рынках развивающихся стран в 1997–2017 гг., $ млрд



Источник: составлено автором по данным World Economic Outlook, October 2017.

За исключением некоторых инвестиционно привлекательных развивающихся экономик (Китай и другие страны ЮВА) относительно меньший объем ресурсов проникает на формирующиеся рынки в форме прямых инвестиций. Хотя это наиболее эффективная форма размещения ресурсов в общеэкономическом смысле, в реальных условиях такие вложения редко ориентированы на привнесение технологических новшеств, методов управления и т. д. Чаще иностранные инвесторы направляют капитал не в наиболее востребованные с точки зрения долгосрочного развития страны-реципиента проекты, а в проекты, обещающие отдачу в краткосрочном периоде либо нацеленные на эксплуатацию природных ресурсов. Проблема ориентации глобального капитала на извлечение краткосрочного спекулятивного дохода в развивающихся странах неоднократно поднималась на заседаниях Группы двадцати, на которых присутствовал автор статьи. Она же звучит в многочисленных публикациях представителей формирующихся рынков [6; 11], а также в материалах МВФ [12].

Как правило, объектами прямых вложений иностранцев являются сфера обращения (торговля), добыча полезных ископаемых, а также использование дешевого труда. Крайне неохотно инвесторы делятся современными технологиями, оставляя развивающимся

странам даже в случае прямых инвестиций роль зависимых участников производственной кооперации. Например, несмотря на перенос значительной части производственных мощностей в страны АТР, головные структуры ТНК сохранили все основные НИОКР в офисах, базирующихся в развитых странах.

Как представляется, регуляторному воздействию должны быть подвергнуты следующие направления.

В первую очередь при выборе форм внешней задолженности приоритет должен быть отдан привлечению иностранных ресурсов в инструменты, обращающиеся на внутреннем рынке, это в основном облигации органов государственного управления, а также первоклассные инструменты национальных компаний и банков с номиналом в национальной валюте. Помимо прозрачной структуры инвестиционных потоков это позволит повысить спрос на национальную денежную единицу, развить местный финансовый рынок, а самое главное — использовать эмиссионный рычаг в случае проблем со своевременным обслуживанием обязательств перед нерезидентами.

Во-вторых, крайне важным представляется создание особых обращающихся на внутреннем рынке инструментов, которые в наибольшей степени отвечали бы интересам иностранных инвесторов с точки зрения качества (ликвидность, надежность, государственные гарантии). Эмиссия таких инструментов позволила бы обеспечить репатриацию национальных ресурсов, размещенных на внешнем рынке, и их трансформацию в долгосрочные инфраструктурные проекты на территории страны. Такими инструментами в мировой практике являются инфраструктурные облигации — обращающиеся ценные бумаги, гарантированные правительством, средства от размещения которых направляются на перспективные национальные проекты (строительство дорог, промышленная инфраструктура и т. д.). Выпуск инфраструктурных облигаций позволяет нивелировать риски возможного изъятия средств нерезидентов за счет дополнительной эмиссии бумаг, имеющих государственный статус. Кроме того, возможность обслуживания и погашения таких бумаг может быть отсрочена на сколь угодно длительный период, поскольку выходящие из обращения бумаги будут замещаться новыми выпусками. В случае каких-либо затруднений с обслуживанием инфраструктурных облигаций за счет средств бюджета или поступлений от реализуемых долгосрочных проектов могут быть задействованы эмиссионные источники, например кредит центрального банка или рефинансирование центральным банком инфраструктурных облигаций.

По нашему мнению, ревизии должна быть подвергнута и политика в отношении привлечения прямых инвестиций. Полагаем, что необходим контроль за долгосрочным инвестированием со стороны нерезидентов на национальном рынке. Очевидно, что приобретение долей участия на вторичном рынке иностранными инвесторами нацелено лишь на получение сиюминутных выгод, базирующихся на высоких дивидендах и на росте курсовой стоимости инструментов участия в капитале. В то же время долгосрочные интересы экономики реципиента скорее сосредоточены на вложении капитала в новые предприятия (так называемые *Greenfield investments*).

Со стороны органов валютно-финансового регулирования воздействие должно быть направлено на стимулирование инвестиций в наукоемкие национальные проекты, с гарантией того, что стратегические инвесторы в первые годы владения долей участия обеспечат приток реального капитала в форме новых технологий, ноу-хау и др. В то же время доля участия нерезидентов в капиталах национальных компаний может быть ограничена на базе подходов, схожих с подходами, используемыми в развитых странах. Представляется, что для этого на уровне законодательных актов должно быть оговорено проведение специального исследования источников и целей прямых инвестиций, превышающих 10 % уставного капитала национальной компании. Полагаем, что такой подход к контролю за источником происхождения средств нерезидентов и за их конечными целями

будет во многом схож с подходами в Законе о прямых инвестициях и безопасности, принятом в 2007 г. США[6].

СОПРЯЖЕНИЕ АКТИВОВ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЗИЦИИ ПО ВАЛЮТАМ И СРОКАМ

С точки зрения контроля за рисками интеграции страны в систему глобального движения капитала представляется, что такая интеграция должна быть в максимальной степени привязана к структуре внешней торговли страны. Это позволяет обеспечить связь доходов, формируемых по текущему счету платежного баланса, с потребностями в ресурсах для обслуживания внешних обязательств.

Формирование внешних активов страны, отраженных в международной инвестиционной позиции, традиционно предполагает размещение национальных сбережений в свободно используемых валютах, в первую очередь в валютах стран — эмитентов резервных валют. Опираясь на высокую ликвидность таких вложений, экономика может достаточно оперативно мобилизовать валютные ресурсы. Однако, как нам представляется, не менее важным в организации структуры внешних требований является и направление вложений в активы стран — крупнейших торговых партнеров. Приобретение таких инструментов дает дополнительные гарантии возвратности, поскольку резиденты всегда могут использовать остатки сбережений для финансирования торговых операций.

Так, портфели иностранных активов стран с формирующимися рынками, в которых преобладают высоколиквидные вложения на рынках развитых стран, могли бы быть диверсифицированы посредством приобретения активов крупных развивающихся экономик — Индии, Китая, ЮАР, Кореи, России и др.

Кроме того, в целях диверсификации рисков применения конфискационных мер (замораживания активов) портфель активов, номинированных в резервных валютах, требует трансформации в инструменты развивающихся стран, номинированных в тех же активах: например, в евробонды, номинированные в долларах США, но эмитированные Бразилией, Мексикой, Индией, или еврооблигации в евро, выпущенные странами Азии и Ближнего Востока.

С точки зрения формирования структуры пассивов наиболее приемлемым представляется стимулирование размещения инструментов, номинированных в национальной валюте. В этом случае некоторое преобладание в международной инвестиционной позиции обязательств в национальной валюте свидетельствует скорее о повышении финансовой стабильности, поскольку диверсифицируются курсовые риски экономики, а денежные власти приобретают возможность использовать эмиссионный рычаг в качестве финансового источника покрытия внешних обязательств.

КОРРЕКЦИЯ СТРУКТУРЫ ВНЕШНИХ АКТИВОВ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ЭКОНОМИКИ НА ОСНОВЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ВНУТРЕННЕГО РЫНКА

Важная задача в условиях возросших глобальных вызовов — выявление рисков для внешнеэкономической безопасности страны и их предупреждение или устранение посредством мер оперативного воздействия со стороны органов валютно-финансового регулирования.

Как свидетельствует мировая практика, безоглядное вовлечение экономики в глобальные финансовые потоки на основе либерализации валютного законодательства без должного просчета последствий приводит не только к формированию устойчивой зависимости

---

[6] *Foreign Investment and National Security Act of 2007.*

экономики от международного рынка капитала, но и к диспропорциям внутри национального хозяйства. Регулятивного вмешательства требует и неэффективно построенная композиция иностранных активов экономики, в частности перекос направлений инвестирования частного сектора развивающихся стран в пользу долгосрочных инструментов при недостаточном объеме ликвидных активов. Например, по данным о чистой позиции Российской Федерации только по долговым требованиям и обязательствам на долю долгосрочных и, следовательно, менее ликвидных внешних требований приходилось более 60 % накопленных резидентами активов[7]. Если же оценить внешние активы частного сектора с учетом прямых зарубежных вложений, то по меньшей мере 80 % иностранных требований представлены в долгосрочной низколиквидной форме[8].

Полагаем, что в данном направлении должны быть выявлены индикаторы внешнеэкономических связей, которые превышают международно признанные предельно допустимые значения. Например, для внешнего долга такие соотношения предлагаются МВФ (см. табл. 1). Кроме того, ограничениям должны подвергаться слишком высокие темпы прироста некоторых показателей внешнеэкономических связей, например увеличение внешнедолговых обязательств, а также некоторых форм иностранных активов.

Таблица 1

Показатели внешней долговой устойчивости экономики

	Коэффициент «Внешний долг/ВВП», %	Коэффициент «Внешний долг/экспорт товаров и услуг», %	Коэффициент «Платежи по внешнему долгу/ экспорт товаров и услуг», %
Пороговые значения коэффициентов*	30/40/50	100/150/200	15/20/25

*Примечание: * значения, предлагаемые Международным валютным фондом в аналитических целях (степень риска: «низкая/средняя/высокая»).*
Источники: Reform of The Policy On Public Debt Limits in Fund-Supported Programs. IMF, 2014; Debt Sustainability Indicators. IMF, 2009.

Крайне важен подход к оценке степени несоответствия активов и обязательств по срокам и валютам с точки зрения потенциальных рисков для своевременного выполнения внешних обязательств экономики за счет мобилизации активов. По нашему мнению, в регулятивном контуре должен быть учтен не только количественный, но и качественный аспект соотношения активов и обязательств, то есть предпринята не балансовая, а реалистичная оценка возможности мобилизовать некоторые виды активов (например, ссуды и займы, наличная валюта и депозиты, портфельные инвестиции) и оценка вероятности реорганизации внешнего долга. Для таких оценок может быть предложен подход мотивированного суждения, аналогичный подходу, применяемому в МСФО.

Кроме того, в рамках мероприятий, нацеленных на коррекцию структуры иностранных активов и обязательств, может быть сделан вывод о необходимости проведения комплексной программы делевериджинга, то есть погашения имеющихся внешних обязательств за счет мобилизации внешних активов. Программа делевериджинга должна быть основана на оценке чистого финансового потока, формируемого за счет иностранных активов, за вычетом расходов на обслуживание внешних обязательств. Причем в расчете должны быть учтены не только финансовые, но и не имеющие точной оценки внеэкономические выгоды (гудвилл) от владения иностранными активами, а также долгосрочные последствия привлечения иностранных ресурсов.

---

[7] *Чистая позиция по внешнему долгу Российской Федерации на 01.10.2017.*

[8] *Расчеты автора по: Чистая позиция по внешнему долгу Российской Федерации, Международная инвестиционная позиция Российской Федерации по состоянию на 01.10.2017.*

Программа делевериджинга может включать меры государственного стимулирования мобилизации накопленных иностранных активов экономики для погашения наиболее неустойчивой и дорогостоящей части долга. Так, несмотря на возросшие с 2014 г. объемы погашения внешнего долга страны за счет имеющихся внешних активов, Россия сохраняет значительную долю накопленных долговых обязательств, причем их большая часть сосредоточена в сегменте погашения в ближайшие три года, в то время как основная часть иностранных активов остается иммобилизованной в низколиквидных формах (подробнее см. [13]).

Еще одно важное направление валютно-финансового регулирования — повышение эффективности перераспределения национальных финансовых ресурсов. Наличие у страны масштабных иностранных активов и внешних обязательств может свидетельствовать о непродуктивности механизмов трансформации формируемых экономикой сбережений в инвестиции. Действительно, кристаллизация чистых национальных сбережений у остального мира свидетельствует о роли страны на глобальном рынке в качестве кредитора последней инстанции. Формирование такой позиции оправданно при наличии устойчивого положительного счета текущих операций. Тем не менее при наличии наряду с внешними активами и крупных внешних обязательств вывоз капитала приводит к дефициту долгосрочных инвестиционных ресурсов на национальном рынке, который его участники вынуждены компенсировать внешними заимствованиями. В данном случае при эффективной системе перераспределения потребность во внешнем кредите могла бы быть удовлетворена за счет имеющихся ресурсов экономики.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ВАЛЮТНО-ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Регулятивный контур в условиях возросшей финансовой нестабильности претерпевает кардинальные институциональные изменения. Большая часть развивающихся стран сталкивается с необходимостью ужесточения валютных ограничений. В то же время финансовая инженерия привела к потере эффективности значительной части традиционных мер валютного регулирования. Это выдвинуло на первый план проблему поиска новых институциональных форм влияния на участников валютно-финансового рынка, которое обеспечивало бы достижение поставленных целей в формировании структуры мирохозяйственных связей.

Представляется, что одной из таких мер является активизация косвенного регулирования на основе контроля за открытой валютной позицией не только банков, но и нефинансовых предприятий. Относительная простота применения такого метода связана с доступностью бухгалтерской отчетности субъектов внешнеэкономической деятельности и с возможностью оперативного контроля за применением тактики *Leads and lag*s (ускорения или задержки платежей в иностранной валюте) в реальном секторе экономики и за вовлечением в валютные спекуляции банков.

Важным институтом является система контроля за показателем активов, взвешенных с учетом риска, используемая в банковском надзоре. Использование в данном индикаторе завышенных коэффициентов для инструментов в валютах, отличных от резервных, приводит к перекосу валютной структуры экономических активов в пользу резервных валют. В свою очередь, изменение системы коэффициентов в пользу активов, номинированных в валютах формирующихся рынков, способно привести к коррекции структуры иностранных требований экономики.

По нашему мнению, новым явлением регулятивного контура должно стать усиление вектора контроля за валютными операциями компаний с превалирующим государственным участием, которые должны напрямую отражать интересы государства в валютной сфере. Как свидетельствуют статистические данные, такие компании играют значимую роль на формирующихся рынках, на них приходится до половины иностранных

активов и обязательств. В частности, согласно исследованию, проведенному центром NBER (*National Bureau of Economic Research*), государство контролирует значительную часть активов банковского сектора в странах Латинской Америки (Аргентина, Чили, Бразилия), в странах Юго-Восточной Азии (Корея, Таиланд, Сингапур, Филиппины, Индонезия) и Ближнего Востока (Египет, Пакистан, Израиль). Среди развитых стран государственный сектор широко представлен в банках Швейцарии, Германии, Португалии, Греции, Японии [14]. В России на долю компаний и банков с превалирующим государственным участием приходится около половины всего внешнего долга[9].

Прямое влияние на операции компаний с государственным участием (например, через институт государственного представителя) позволяет оперативно и гибко корректировать структуру международной инвестиционной позиции в соответствии со стратегическими приоритетами государства, давая одновременно верные ориентиры для рынка.

Наконец, немаловажную роль в валютно-финансовом регулировании могут сыграть операции квазигосударственных институтов развития. Последние позволяют привлечь иностранный капитал под схожие с государственными гарантии и обеспечить эффективную трансформацию внешних ресурсов в инвестиции, наиболее соответствующие приоритетам долгосрочного экономического развития экономики.

Подходы к валютно-финансовому регулированию претерпевают трансформацию в условиях возросшей нестабильности глобальных финансов. Изменился характер и масштаб внешних вызовов, усложнился состав финансовых инструментов, резко возросла волатильность глобального валютного и финансового рынков. Вместе с тем системного подхода к валютно-финансовому регулированию в изменившихся условиях не разработано, современная теория делает акцент преимущественно на способах контроля за движением капитала. В рамках систематизации основных направлений валютно-финансового регулирования автором предложена модель регулирования на основе выявления места страны в качестве чистого должника / чистого кредитора остального мира; оценки глобального инвестиционного фона; разработки подходов к оптимизации структуры иностранных активов и обязательств, их сопряжения, а также принятия комплекса мер по возможному делевериджингу и повышению роли перераспределительных механизмов на национальном рынке. Как представляется, данный подход позволит оказать комплексное воздействие на участников валютно-финансового рынка, скорректировать структуру международной инвестиционной позиции и повысить финансовую стабильность и эффективность интеграции национальной экономики в глобальные финансовые потоки.

Библиография / References

1. Cooper R. N. Growth and Inequality: the Role of Foreign Trade and Investment. *WCFIA Working Paper*, 2001, no. 1–7.
2. Понаморенко В. Е. Валютное регулирование и валютный контроль: учебное пособие. М.: Омега-Л, 2011. 336 с. [Ponamorenko V. E. Currency Regulation and Exchange Control. Moscow: Omega-L Publ., 2011, 336 p.].
3. Magud N. E., Reinhart C. M., Rogoff K. S. Capital Controls: Myth and Reality — A Portfolio Balance Approach. *NBER Working Paper*, 2011, no. 16805.
4. Бхагвати Дж. В защиту глобализации. М.: Ладомир, 2005 [Bhagwati J. N. In Defense of Globalization. Oxford University Press, 2004].
5. Stiglitz J. E. The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis. The New Press, 2010.
6. Haldane A. G. The Big Fish, Small Pond Problem. INET. Bretton Woods Conference, 9 April 2011.

[9] *Внешний долг Российской Федерации (аналитическое представление).*

7. Habermeier K., Kokenyne A., Baba C. The Effectiveness of Capital Controls and Prudential Policies in Managing Large Inflow. IMF Staff Discussion Note, August 5, 2011.
8. Ghosh A. R., Ostry J. D., Qureshi M. S. Managing the Tide: How Do Emerging Markets Respond to Capital Flows? *IMF Working Paper*, 2017, WP/17/69.
9. Навой А. В., Шалунова Л. И. Роль и место резервного фонда и фонда национального благосостояния России в международной системе суверенных фондов // Деньги и кредит. 2014. № 4. С. 26–33 [Navoy A., Shalunova L. Russia's Reserve Fund and National Wealth Fund in the International System of Sovereign Funds. *Den'gi i kredit — Russian Journal of Money and Finance*, 2014, no. 4, pp. 26–33].
10. Навой А. В. Центральный банк в глобальном хозяйстве. М.: РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2010 [Navoy A. V. Central Bank in the Global Economy. Moscow: Plekhanov Russian University of Economics Publ., 2010].
11. Sohn W., Choi B. An Equity Market Perspective on the Korean Financial Crisis. *Global Economic Review*, 2010, no. 39, pp. 83–90.
12. Tahsin Saadi Sedik, Tao Sun. Effects of Capital Flow Liberalization — What is the Evidence from Recent Experiences of Emerging Market Economies? *IMF Working Paper*, 2012, WP/12/275.
13. Навой А. В. Адаптация платежного баланса Российской Федерации к внешним шокам в 2014–2017 годах // Деньги и кредит. 2017. № 11. С. 3–13 [Navoy A. V. Adaptation of the Payments Balance of the Russian Federation to External Shocks in 2014–2017. *Den'gi i kredit — Russian Journal of Money and Finance*, 2017, no. 11, pp. 3–13].
14. Morck R., Yavuz M. D., Yeung B. Banking System Control, Capital Allocation and Economy Performance. *NBER Working Paper*, 2009, no. 15575.

A. V. Navoy

Concept of the Exchange Rate Policy and Capital Control of the National Economy in Terms of Global Finance Instability

Author's affiliation:
Anton V. Navoy *(e-mail: ant.navoy@yandex.ru), Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation*

Abstract
The article presents approaches to monetary and financial regulation in terms of increased instability of global finance. Changes in the nature and scope of external challenges, the complexity of the financial instruments' composition, increased volatility in the global currency and financial markets required the development of a systematic approach to the forms and methods of regulation under the changed conditions. The author proposes conceptual approaches to the development of regulatory measures on the basis of identifying the country's place as a net debtor / net lender of the rest of the world; investment conditions at the global financial market estimates; optimization of the foreign assets and liabilities structure and their interface, as well as implementation of a set of measures for possible diversification and enhancing the role of redistribution mechanisms at the national market. In addition, the author draws the conclusion that this approach will allow to adjust the structure of the IIP, increase financial stability and efficiency of the country's integration into global financial flows.

Keywords:
global challenges, external shocks, current account, balance of payments, international investment position, international reserves, international investments, foreign loans

JEL: *F21, F32, G18*

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1-87-99

Ю. А. Сплетухов

Сельскохозяйственное страхование в России и за рубежом: сравнительная характеристика

Юрий Александрович Сплетухов *(e-mail: uspletuhov@nifi.ru), к. э. н., ведущий научный сотрудник Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института; доцент Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва)*

Аннотация

В статье рассматривается практика проведения сельскохозяйственного страхования в Российской Федерации и в зарубежных государствах, и прежде всего программы страхования сельскохозяйственных культур с государственной поддержкой. В частности, характеризуются цели, решаемые государством при оказании такой поддержки, содержание программ, последствия их реализации. Обобщены принципы проведения страхования урожая сельскохозяйственных культур и животных с участием государства в нашей стране. Анализируется динамика развития такого страхования. Особое внимание уделено проведению страхования в тех странах, где оно получило наибольшее развитие (США, Канада, Испания). Дается характеристика схем сельскохозяйственного страхования, роли и функций государства и частных страховщиков, методов оказания государственной поддержки осуществляемым видам страхования, достигнутых результатов. В заключение автор останавливается на проблемах, возникающих при осуществлении программ сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой.

Ключевые слова:

сельскохозяйственное страхование, государственная поддержка, бюджетное субсидирование страховых взносов

JEL: *G22, Q14*

Сельскохозяйственное производство, и в первую очередь растениеводство, в значительной мере зависит от климатических факторов. В неблагоприятные по погодным условиям годы хозяйства несут существенные убытки. Поэтому смягчение последствий влияния природно-климатических условий на деятельность хозяйств, в частности, обеспечение их источниками средств для возмещения ущерба, причиненного неблагоприятными событиями случайного характера, является важным фактором устойчивого развития сельского хозяйства. Один из методов решения данной задачи — сельскохозяйственное страхование.

Однако нестабильность сельскохозяйственного производства, высокая зависимость результатов деятельности от большого числа случайностей приводит к тому, что уровень страхового риска, а следовательно, и размеры тарифных ставок в сельскохозяйственном страховании весьма высоки. Учитывая к тому же, что сельское хозяйство, как правило, не относится к высокомаржинальному виду деятельности, расходы на уплату страховых взносов часто оказываются для сельскохозяйственных товаропроизводителей весьма обременительными, что ограничивает развитие данного страхования.

Для повышения доступности сельскохозяйственного страхования во многих странах широко используются системы его государственной поддержки. Механизм реализации указанных программ различен, в каждой стране сложилась своя система, где роль и функции государства определяются поставленными задачами, степенью рискованности сельскохозяйственного производства, масштабами вмешательства государства в экономику, эффективностью государственных институтов и т. д. Сравнительный анализ таких систем представляет, на наш взгляд, интерес и может способствовать созданию оптимальной системы сельскохозяйственного страхования для российских условий.

СТРАХОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Система сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой в нашей стране была введена в 1993 г. Ее суть состоит в компенсации части затрат по уплате страховых взносов за счет средств федерального и регионального бюджетов. С 1 января 2012 г. она осуществляется в соответствии с ФЗ от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства”». Основные принципы, на которых базируется проведение страхования, заключаются в следующем:

1) хозяйства при заключении договоров страхования непосредственно оплачивают страховым организациям 50 % страховой премии, а ее оставшуюся часть страховщики получают в виде бюджетных субсидий;

2) страховщиками могут выступать только страховые организации, являющиеся членами объединения страховщиков (Национального союза агростраховщиков);

3) условия страхования определяются в Правилах сельскохозяйственного страхования, которые разрабатываются Национальным союзом агростраховщиков и согласовываются с Министерством сельского хозяйства РФ, Министерством финансов РФ и Банком России;

4) страхованию подлежат урожай сельскохозяйственных культур, посадки многолетних насаждений, сельскохозяйственные животные;

5) в перечень страховых рисков входит широкий круг событий, которые могут привести к гибели застрахованных объектов. Под гибелью урожая понимается снижение его размеров на 20 % и более по сравнению с запланированным объемом, а под гибелью многолетних насаждений — потеря ими жизнеспособности более чем на 30 % посадочных площадей;

6) размер страховой суммы должен составлять не менее 80 % от страховой стоимости застрахованных объектов. При этом страховая стоимость урожая определяется на основе средней урожайности культуры в хозяйстве в среднем за пять последних лет и средней цены соответствующего вида продукции;

7) договоры страхования могут предусматривать безусловную франшизу в размере до 30 % от страховой суммы;

8) предельные размеры тарифных ставок для расчета размера бюджетных субсидий указываются в Планах сельскохозяйственного страхования, ежегодно утверждаемых Министерством сельского хозяйства РФ. При этом доля страховой премии, предназначенная для осуществления страховых и компенсационных выплат, не может составлять менее 80 %;

9) если страховая организация не может осуществить страховую выплату из-за процедур, связанных с ее банкротством, или мер по его предупреждению, такую выплату осуществляет объединение страховщиков за счет средств фонда компенсационных выплат, формируемых путем отчислений страховщиками не менее 5 % полученных ими страховых взносов.

Данные о развитии страхования в нашей стране приведены в табл. 1.

Таблица 1

Показатели сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой в России

Показатели	2013	2014	2015	2016
Число организаций, заключивших договоры				
а) на страхование урожая и многолетних насаждений	4663	5827	2751	913
б) на страхование животных	371	526	345	283
Число субъектов РФ, участвовавших в страховании				
а) урожая и многолетних насаждений	60	62	56	40
б) животных	38	57	51	47
Охват страхованием, %				
а) посевной площади сельскохозяйственных культур	15,7	17,1	10,9	5,0
б) сельскохозяйственных животных	7,0	16,6	17,9	14,6
Страховые взносы, млрд руб.				
а) на страхование урожая и многолетних насаждений	10,7	12,3	8,7	5,7
б) на страхование животных	0,4	0,8	0,8	0,7
Всего	11,1	13,1	9,5	6,4
Субсидии из бюджета, млрд руб.				
а) на страхование урожая и многолетних насаждений	4,6	4,9	4,2	2,5
б) на страхование животных	0,3	0,5	0,4	0,3
Всего	4,9	5,4	4,6	2,8
Страховое возмещение				
а) при страховании урожая и многолетних насаждений				
— млн руб.	1,5	1,6	1,1	0,6
— в процентах к страховым взносам	13,7	12,7	12,3	11,1
б) при страховании животных				
— млн руб.	–	0,01	–	0,1
— в процентах к страховым взносам	–	1,1	–	19,2
Всего				
— млн руб.	1,5	1,6	1,1	0,8
— в процентах к страховым взносам	13,1	12,0	11,2	12,0
Число страховщиков, осуществлявших страхование				
а) урожая и многолетних насаждений	42	44	43	21
б) животных	28	31	22	13

Источник: Федеральное агентство по государственной поддержке аграрно-промышленного комплекса (http://www.fagps.ru/index.php/deyatelnost/otchety-o-deyatelnosti).

Прежде всего обращает на себя внимание невысокий уровень распространения страхования среди сельскохозяйственных товаропроизводителей: в 2016 г. им было охвачено только 5 % посевной площади и менее 15 % животных[1]. В последние годы наблюдается существенное сокращение объема страховых операций. Во многом это связано с уменьшением размеров бюджетных субсидий на уплату страховых взносов, что особенно наглядно проявилось в 2017 г., когда бюджетные субсидии на уплату страховых взносов перестали выделяться особо, а вошли в так называемую единую региональную субсидию, предназначенную для поддержки сельского хозяйства в целом. Каждый регион получил возможность самостоятельно определять, на какие цели использовать выделенные бюджетные средства. В результате размеры бюджетного субсидирования страховых взносов резко сократились и, как следствие, произошел заметный спад объема операций по субсидируемому сельскохозяйственному страхованию (в 2,5 раза — за девять месяцев 2017 г.).

В то же время и интерес самих сельскохозяйственных товаропроизводителей к страхованию своих рисков не очень высок. Основные причины этого:

— неготовность нести затраты на страхование в условиях сложного финансового положения, характерного для многих хозяйств;

[1] *Состояние рынка сельхозстрахования / Федеральное агентство по государственной поддержке аграрно-промышленного комплекса (http://www.fagps.ru/index.php/deyatelnost/otchety-o-deyatelnosti).*

— расчет на получение помощи в критических ситуациях из других источников, в том числе от государства;

— сложность для страхователей процедур заключения договоров страхования и ликвидации последствий страховых случаев;

— отсутствие у сельскохозяйственных товаропроизводителей уверенности в выполнении страховщиками своих обязательств.

ЗАРУБЕЖНЫЕ СИСТЕМЫ СТРАХОВАНИЯ

Наиболее крупный рынок сельскохозяйственного страхования сформирован в Северной Америке — на него приходится более 50 % всех страховых премий по данному страхованию, около ¼ страховых взносов собирается в азиатских странах, менее 20 % — в государствах Европы [1, с. 102]. Существующие схемы страхования отличаются между собой набором страховых продуктов, ролью частных страховщиков, методами государственного участия.

Наиболее распространена добровольная форма страхования. Но есть страны и с обязательным сельскохозяйственным страхованием, например Израиль, Греция, Казахстан, Белоруссия, Марокко.

Наконец, в ряде стран (в частности, в США, Испании, Италии, Китае) при осуществлении программ страхования с государственным участием применяется принцип вмененности, когда возможность предоставления государством сельскохозяйственным товаропроизводителям определенных видов финансовой поддержки обуславливается наличием у них договоров страхования. Это повышает активность участия хозяйств в страховых программах.

Можно выделить следующие варианты сельскохозяйственного страхования, распространенные в разных странах мира:

1) страхование от отдельных рисков (*single-risk insurance*);
2) комбинированное страхование (*combined (peril) insurance*);
3) мультирисковое страхование урожая (*multi-peril crop insurance*);
4) страхование доходов (*revenue insurance*) и страхование прибыли (*income insurance*);
5) индексное страхование;
6) страхование животных.

Договоры страхования от отдельных рисков исторически были первыми договорами сельскохозяйственного страхования. В настоящее время такое страхование существует в большинстве стран, и для некоторых из них (например, для Великобритании, Бельгии, Германии, Нидерландов) оно является основным видом сельскохозяйственного страхования. При этом наиболее часто страхуемые риски — град и пожар. В большинстве стран данное страхование осуществляется без участия государства. Это обусловлено тем, что возмещаемые по договорам такого страхования убытки носят чаще всего локальный характер, поэтому размеры страховых премий здесь относительно невысоки.

Особенность комбинированного страхования состоит в том, что страховыми рисками здесь являются несколько неблагоприятных событий. Такое страхование распространено, например, в ряде стран Восточной Европы, Португалии, Швеции.

Мультирисковое страхование урожая обеспечивает сельскохозяйственных товаропроизводителей страховой защитой от рисков потери урожая из-за воздействия основных погодных и других неблагоприятных факторов. В настоящее время оно наиболее распространено в ряде развитых стран (США, Канада, Испания, Австрия, Франция, Италия).

В то же время такое страхование является очень сложным, а его проведение сопряжено с высоким уровнем страхового риска, что обусловлено наличием таких фундамен-

тальных проблем, как наличие системного риска, большой потенциал морального риска, усугубляемого в случаях, когда уровень страхового обеспечения достаточно высок, асимметрия информации. Это влечет за собой высокую стоимость страховых продуктов, а в ряде случаев страхование оказывается убыточным для страховщиков. Вышеуказанные факторы ограничивают возможности более широкого развития мультирискового страхования урожая.

Страхование доходов распространено в США, Канаде, Японии, Швеции. Оно компенсирует сельскохозяйственным товаропроизводителям потери дохода по отдельным видам продуктов или в целом по хозяйству. Его разновидностью, получившей развитие в США, является страхование прибыли.

Индексное страхование осуществляется на случай отклонения специально разработанного параметра (индекса) от его оговоренного порогового значения. При этом в качестве индекса берется показатель, соотносящийся с риском, в отношении которого осуществляется страхование. Им может быть, например, урожайность сельскохозяйственной культуры в регионе, величина осадков за определенный период, количество дней с определенной температурой воздуха, скорость ветра, уровень влажности, достаточность солнечного света в течение периода вегетации (подробнее об индексном страховании см. [2]).

Договоры индексного сельскохозяйственного страхования заключаются как в развитых, так и в развивающихся государствах (например, в США, Канаде, Бразилии, Индии, Марокко и т. д.). Но особенно оно востребовано в ряде развивающихся стран, где с его помощью пытаются решить проблемы, возникающие при проведении мультирискового страхования урожая. Широкому распространению индексного страхования в развивающихся странах в значительной мере способствует также деятельность Всемирного банка, реализующего свои проекты в данной области.

Развитию страхования сельскохозяйственных животных большое внимание уделяется в таких странах, как Австрия, Великобритания, Испания, Швеция, Финляндия и т. д.

В качестве страховщиков могут выступать государственные и частные страховые организации, общества взаимного страхования и страховые кооперативы. Государственные страховые организации преобладают, например, в Канаде, Греции, Израиле, Индии, на Кипре и в ряде других стран. Взаимное сельскохозяйственное страхование наиболее широко распространено в некоторых европейских странах (Великобритания, Франция, Нидерланды), где в обществах взаимного страхования застраховано около 2/3 сельскохозяйственных предприятий [1, с. 103]. Но в большинстве стран договоры страхования заключают частные страховые компании.

Все программы сельскохозяйственного страхования можно разделить на две группы: осуществляемые с наличием государственной поддержки и без таковой.

Программы с государственной поддержкой сельскохозяйственного страхования существуют в США, Канаде, Испании, Италии, Индии и многих других странах. В то же время такая поддержка отсутствует, например, в Германии, Австралии, Новой Зеландии, Аргентине и т. д. В ряде этих стран акцент делается на оказании сельскохозяйственным товаропроизводителям прямой помощи со стороны государства при наступлении катастрофических событий.

Можно выделить три типа систем сельскохозяйственного страхования:

1) с доминирующей ролью государства. К странам с такими системами относятся, например, Канада, Греция, Индия, Иран, Филиппины;

2) с сочетанием участия государства и частных страховщиков. Такие системы применяются в США, Испании, Италии, Франции, Турции, Мексике и т. д.;

3) с преобладанием частных страховщиков. Они существуют, например, в Германии, Нидерландах, Швеции, Аргентине, Австралии [3].

Программы страхования с государственной поддержкой

Программы сельскохозяйственного страхования с участием государства начали развиваться в середине XX в. и в настоящее время получили широкое распространение. Они, как правило, осуществляются системно в рамках единой государственной политики в области сельского хозяйства. Наличие государственной поддержки сельскохозяйственного страхования позволяет обеспечить более высокий уровень его развития. В таких случаях страхование обычно становится одним из основных инструментов управления сельскохозяйственными рисками, а страховые выплаты в значительной мере замещают сельскохозяйственным товаропроизводителям компенсационные выплаты из бюджета. Более того, в ряде стран законодательством не предусмотрена возможность осуществления выплат из бюджета за последствия тех событий, в отношении которых могут быть заключены договоры страхования.

В то же время существует достаточно много стран (в том числе ряд европейских государств), где страхование не является ведущим инструментом управления сельскохозяйственными рисками.

Программы страхования с государственной поддержкой могут предусматривать:

1) бюджетное субсидирование страховых премий или страховых выплат;

2) участие государства в перестраховании сельскохозяйственных рисков или в формировании фондов для ликвидации убытков, вызванных катастрофическими событиями;

3) помощь в формировании инфраструктуры страховой деятельности (разработка методологической документации, предоставление статистических данных, осуществление актуарных расчетов, создание служб андеррайтеров и страхового арбитража, установка метеорологического оборудования, реализация образовательных программ, проведение информационных мероприятий и т. п.);

4) создание эффективных принципов функционирования рынка сельскохозяйственного страхования (процедур заключения договоров, осуществления страховых выплат и разрешения споров, условий для развития конкуренции и защиты прав участников страхования).

Одним из наиболее распространенных методов государственной поддержки сельскохозяйственного страхования является предоставление бюджетных субсидий. Чаще всего государством субсидируются страховые взносы, значительно реже — страховые выплаты. Программы бюджетного субсидирования существуют в США, Канаде, Испании, Италии, Австрии, Турции, Китае, Индии и других странах.

Размер субсидирования страховых взносов составляет в разных странах от 30 до 80 % от страховых премий. Нередко он дифференцирован в зависимости от вида страхования, категории сельскохозяйственных товаропроизводителей, застрахованных сельскохозяйственных культур и животных, состава страховых рисков, уровня страхового обеспечения. Страхование животных субсидируется значительно реже, а размеры бюджетных субсидий обычно ниже. Нередко субсидирование осуществляется за счет средств как центрального, так и региональных бюджетов.

Субсидии чаще всего направляются страховщикам, осуществляющим страхование, что дает возможность страхователям оплачивать только свою долю страхового взноса. Но есть страны, где они выплачиваются непосредственно сельскохозяйственным товаропроизводителям, заключившим договоры субсидируемого страхования (Италия, Украина, Молдавия и т. д.).

Наиболее развитые системы сельскохозяйственного страхования существуют в странах, где функционируют специализированные государственные структуры. Они, как правило, разрабатывают стратегию управления сельскохозяйственными рисками, предлагают актуальные виды страховых продуктов, осуществляют администрирование бюджетных субсидий, аккумулируют статистические данные, выступают распространителями информации о страховании и т. д.

Наиболее эффективные системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой созданы в США, Канаде и Испании.

Страхование в США

В 2014 г. доля США на мировом рынке сельскохозяйственного страхования составила 32,5 % [4, с. 252]. В стране застраховано более 50 % сельскохозяйственных товаропроизводителей и примерно 70 % сельскохозяйственных угодий. Система сельскохозяйственного страхования в США построена на тесном взаимодействии частных страховых компаний и государства. Все программы страхования разрабатываются и регулируются Агентством по управлению рисками (RMA), подчиненным Департаменту сельского хозяйства.

Данные о состоянии рынка страхования сельскохозяйственных культур в стране приведены в табл. 2.

Таблица 2

Страхование урожая сельскохозяйственных культур в США

Показатели	2012	2013	2014	2015	2016
Страховые премии, $ млрд	11,12	11,81	10,07	9,77	9,32
Субсидии из бюджета, $ млрд	6,98	7,30	6,21	6,09	5,86
Доля субсидий в страховых премиях, %	62,77	61,81	61,67	62,33	62,88
Страховые выплаты, $ млрд	17,45	12,08	9,13	6,31	3,64
Уровень страховых выплат, %	156,92	102,29	90,67	64,59	39,06

Источник: Summary of Business Reports and Data / Risk Management Agency (https://www.rma.usda.gov/data/sob.html).

Договоры страхования с сельскохозяйственными товаропроизводителями заключаются частными страховыми компаниями, число которых менее 20. Для допуска к осуществлению программ субсидируемого государством страхования они проходят отбор и аккредитацию. Условия договоров такого страхования и размеры страховых тарифов утверждает Федеральная корпорация по страхованию урожаев (FCIC), которая работает под руководством RMA. Она же осуществляет надзор за деятельностью страховщиков и производит выплату им бюджетных субсидий. Отказ сельхозпроизводителя от участия в страховании лишает его права на получение государственной поддержки в случае непредвиденного ущерба от стихийных бедствий.

Риски, принятые страховыми компаниями, перестраховываются как на внутреннем, так и международном рынке перестрахования. При этом часть их должна передаваться в пропорциональное и непропорциональное перестрахование государству в лице перестраховочных фондов.

К основным рискам, покрываемым страхованием, относятся засуха (53 %), наводнения (23 %) и заморозки (6 %) [5]. Среди видов страхования выделим страхование от разнообразных факторов риска, страхование доходов, страхование на основе регионального индекса урожайности.

Страхование от разнообразных факторов риска (MPCI) — это страхование урожая сельскохозяйственных культур от воздействия широкого круга неблагоприятных природных факторов. Его базовый вариант — страхование от катастрофических рисков (CAT). Оно существует с 1994 г., когда заменило государственную программу помощи фермерам в случае стихийных бедствий. Взносы страхователей за участие в программе CAT ограничиваются лишь административной платой в размере $300 за страхование каждой сельскохозяйственной культуры, а фермеры, доход которых в течение двух предыдущих лет не превышал $20 тыс., освобождаются и от этой платы.

Страховым случаем в этом варианте страхования является снижение урожайности ниже 50 % от средней урожайности в хозяйстве за 5–10 последних лет или скорректированной средней урожайности, позволяющей учесть также фактические условия сельскохозяйственного производства, в частности, применение более совершенных технологий. Размер страховых выплат определяется как разница между 50 % от средней урожайности и фактической урожайностью, умноженная на 55 % от устанавливаемой RMA цены на застрахованную сельскохозяйственную культуру.

Для увеличения уровня страхового покрытия сельскохозяйственные товаропроизводители могут заключить дополнительный договор к CAT. В этом случае уровень страхового покрытия может достигать 75 % (а по некоторым сельскохозяйственным культурам — 85 %) от средней многолетней (или скорректированной) урожайности, а цена для расчета размеров страхового возмещения — до 100 % от цены, установленной RMA. Однако страховые премии по такому страхованию субсидируются государством по регрессивной шкале — с увеличением уровня страхового покрытия уменьшается доля страховой премии, субсидируемая государством (от 67 до 38 %) [6].

Главная особенность программ страхования доходов состоит в том, что они предоставляют страховую защиту не только от снижения урожайности сельскохозяйственных культур, но и от падения цен. В США в настоящее время существует пять таких программ, которые различаются между собой по объектам страхования (от дохода по каждой отдельной сельхозкультуре до дохода от всей деятельности хозяйства), уровнем страхового обеспечения, порядком установления расчетных цен.

Например, программа страхования валового дохода (AGR) позволяет застраховать риск снижения выручки от основной деятельности хозяйства. Страховым случаем является получение страхователем дохода в размере ниже точки убыточности, рассчитываемой путем умножения согласованного размера валового дохода на выбранный уровень страхового покрытия, который может составлять от 65 до 80 %. При этом страховая выплата составляет 75 или 90 % от разницы между указанными суммами.

Размеры страховых тарифов по программам страхования дохода заметно выше, чем по страхованию урожая. Например, в 2010 г. по программам страхования урожая они составляли в среднем 6,7 %, а по программам страхования дохода — 11 % [7].

Цель страхования на основе регионального индекса урожайности (GRP) — защита фермеров от потерь урожайности сельскохозяйственных культур в их округе. Страховое возмещение выплачивается в случае, если средняя урожайность застрахованной сельхозкультуры в округе в текущем году оказывается ниже застрахованного порога урожайности. Этот порог может составлять от 70 до 90 % от средней урожайности по округу. В зависимости от этого уровня изменяется и размер государственного субсидирования страховых взносов: с увеличением страхового покрытия снижается доля субсидий в сумме страховых премий [8].

Страхование в Канаде

В Канаде страхование занимает в решении проблемы управления сельскохозяйственными рисками хотя и важное, но не основное место. Тем не менее им охвачено более 70 % посевов сельскохозяйственных культур и около 55 % фермерских хозяйств [1, с. 114]. Доминируют страховые операции, субсидируемые государством. Без государственного финансирования в основном осуществляется только проводимое частными страховщиками страхование от поименованных рисков (прежде всего от града и пожаров).

Законодательной базой для осуществления сельскохозяйственного страхования, субсидируемого государством, является закон о защите доходов фермерских хозяйств (*Farm Income Protection Act*). Программы такого страхования координируются Национальным агентством сельскохозяйственного страхования при Министерстве сельского

хозяйства Канады, а административное управление ими осуществляют правительства провинций.

Непосредственно страховые операции проводят монопольно работающие в каждой провинции государственные корпорации, подчиняющиеся министерствам сельского хозяйства. Их функции состоят в оказании фермерам услуг в сфере страхования, кредитования и прочего финансового обеспечения.

Для обеспечения безубыточности своих операций корпорации заключают договоры перестрахования с федеральным правительством, правительством своей провинции, а также на международных рынках перестрахования. В частности, федеральное правительство предоставляет перестрахование на условиях эксцедента убыточности, т. е. оно предусматривает покрытие убытков корпораций в случаях, когда уровень страховых выплат превышает оговоренный размер.

Порядок проведения субсидируемого государством сельскохозяйственного страхования основывается на методических рекомендациях федерального Министерства сельского хозяйства. Но разрабатываемые корпорациями для каждой провинции программы страхования, его условия, размеры страховых тарифов отличаются друг от друга в зависимости от специфики сельскохозяйственного производства и финансовых возможностей провинции. Субсидированному страхованию подлежат урожай сельскохозяйственных культур, многолетние насаждения, животные.

Наиболее популярный вариант страхования — мультирисковое страхование на случай полной или частичной гибели урожая сельскохозяйственных культур (CIP). Однако сельскохозяйственным товаропроизводителям предлагается также страхование на случай потери доходов хозяйства, в том числе из-за падения цен на сельскохозяйственную продукцию; страхование, основанное на индексах погоды и урожайности; страхование от отдельных рисков; страхование на случай необходимости пересева культур.

Расчетная урожайность сельскохозяйственных культур определяется исходя из средней урожайности за последние 5–15 лет в отдельном хозяйстве, провинции или регионе. При этом могут использовать корректирующие коэффициенты для учета тренда и исключения из расчетов экстремально высоких и низких показателей. Страхователи могут выбрать приемлемый для себя уровень страхового обеспечения в диапазоне от 50 до 90 % от размера расчетного урожая.

Цена, применяемая при расчетах стоимости урожая, в зависимости от желания страхователя может быть основана на средней рыночной цене продукции, производственных затратах или стоимости восстановления производства.

Размер бюджетных субсидий зависит от уровня страхового обеспечения и составляет в среднем примерно 60 % от суммы страховых премий. Самый высокий уровень субсидирования действует для страхования с катастрофическим (наиболее низким) уровнем страхового покрытия. При этом перечень сельскохозяйственных культур, в отношении которых может быть заключено такое страхование, устанавливается индивидуально для каждой провинции. Субсидии выплачиваются непосредственно корпорациям. Примерно 60 % их суммы финансируется федеральным бюджетом, а 40 % — бюджетами провинций. В настоящее время в стране стоит задача повысить долю страховых взносов, уплачиваемых самими страхователями, и снизить уровень государственного финансирования.

Сельскохозяйственное страхование в стране — добровольное. Однако его наличие у сельскохозяйственных товаропроизводителей определяет возможность получения ими других финансовых услуг со стороны государственных корпораций. В частности, для получения субсидируемых кредитов или инвестиций хозяйства обязаны страховать свои сельскохозяйственные культуры или животных. В случае их выхода из программы субсидируемого государством страхования они лишаются возможности принимать участие в государственных программах поддержки в течение определенного периода времени.

Страхование в Испании

Сельскохозяйственное страхование в Испании по объему страховых премий находится в первой пятерке лидирующих стран мира, уступая только США, Канаде и Японии. Это обусловлено важной ролью сельского хозяйства в экономике страны и ее климатическими особенностями. В стране застраховано более 70 % сельскохозяйственных товаропроизводителей, примерно 90 % сельскохозяйственных культур и 70 % животных [9, с. 59].

Основные характерные черты системы такого страхования следующие:

1) роль государства заключается прежде всего в субсидировании страховых премий, участии в перестраховании, методологической и информационной поддержке, контроле за проведением страховых операций;

2) страхование осуществляется частными страховыми компаниями, функционирующими на основе солидарной ответственности, что обеспечивается сострахованием рисков;

3) страхование является добровольным, но отказ от него приводит к лишению сельскохозяйственных товаропроизводителей государственной помощи по ряду других направлений;

4) наличие страхования исключает необходимость предоставления хозяйствам прямой государственной помощи в случае наступления катастрофических рисков.

Система страхования базируется на партнерстве между государственным агентством сельскохозяйственного страхования (*Entidad Estatal de Seguros Agrarios* — ENESA) и объединением страховых компаний, осуществляющих комбинированное сельскохозяйственное страхование (*Agroseguro*).

ENESA подчинено Министерству сельского хозяйства, рыбного хозяйства и продовольствия. В число его основных функций входит разработка планов сельскохозяйственного страхования, администрирование бюджетных субсидий, арбитраж при возникновении разногласий между участниками страхования, обеспечение их необходимой информацией, контроль за осуществлением страховых программ и проведение исследований их эффективности.

Планы сельскохозяйственного страхования разрабатываются на трехлетний период и на один год. Они утверждаются Министерством сельского хозяйства и Министерством финансов и экономики. В них перечисляются виды страховых продуктов, устанавливаются размеры государственного субсидирования и порядок его осуществления, сроки заключения договоров страхования и другие параметры сельскохозяйственного страхования.

Акционеры объединения Agroseguro — страховщики, участвующие в страховании сельскохозяйственных рисков, а также государство в лице Консорциума по страховым выплатам (*Consorcio de Compensacion de Seguros* — CCS). Agroseguro выполняет от имени страховщиков — его участников функции по осуществлению страхования. В частности, оно разрабатывает условия страхования, осуществляет расчет размеров страховых тарифов по регионам, урегулирует убытки при наступлении страховых случаев, получает государственные субсидии на покрытие части страховой премии, перестраховывает риски в CCS, а также на частном международном рынке от имени страховщиков, желающих участвовать в таком перестраховании.

В функции страховых компаний — участниц Agroseguro (их число несколько десятков и ежегодно меняется) входит лишь заключение договоров страхования. В то же время страховщики несут ответственность по страховым обязательствам на принципах сострахования пропорционально доле своего участия в Agroseguro. Для расследования обстоятельств наступления страховых случаев и оценки размеров убытков привлекаются независимые эксперты, которые работают на основании соглашения с Agroseguro.

Еще один участник системы сельскохозяйственного страхования — CCS, функционирующий под управлением Министерства экономики и финансов. По своему юридическому статусу CCS — государственное предпринимательское учреждение, т. е. на него распространяется законодательство, регулирующее деятельность частных компаний, но управление им осуществляет административный совет, состав которого утверждает министр экономики и финансов. Функции CCS очень широки и не ограничиваются только сельскохозяйственным страхованием. В области последнего CCS является перестраховщиком первой инстанции, т. е. Agroseguro в обязательном порядке передает ему риски на непропорциональной основе (перестраховывается примерно 70 % совокупного портфеля рисков). При этом значительная доля принятых CCS рисков передается в ретроцессию на международном перестраховочном рынке. Кроме того, CCS входит в Agroseguro, а следовательно, участвует в сострахования сельскохозяйственных рисков, контролирует правильность проведения экспертиз по оценке убытков, участвует в разработке планов сельскохозяйственного страхования.

Государственное субсидирование страховых премий распространяется как на страхование урожая, так и на страхование животных. Они выплачиваются непосредственно на счета Agroseguro. Размеры субсидирования могут ежегодно меняться, но в среднем составляют примерно 50 % от размера страховых премий, из них примерно 40 % выплачивается из государственного бюджета, 10 % — из бюджетов провинций [10, с. 13]. Конкретный уровень субсидирования зависит от объекта страхования.

В растениеводстве можно выделить три варианта страхования: страхование от отдельных рисков, мультирисковое страхование и страхование на основе погодных индексов. Большинство хозяйств предпочитает заключать договоры мультирискового страхования, уровень страхового покрытия по которому — до 70 % от страховой стоимости урожая.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одна из основных задач программ субсидируемого государством сельскохозяйственного страхования, как правило, заключается в прекращении или по меньшей мере в сокращении прямых бюджетных выплат при нанесении сельскохозяйственным товаропроизводителям серьезных убытков воздействием внешних природных факторов. Однако такую задачу удается решать как в нашей стране, так и во многих зарубежных странах лишь частично. Поэтому практика оказания государственной помощи в виде прямых бюджетных выплат хозяйствам на возмещение их убытков от катастрофических природных явлений в большинстве стран сохраняется.

Основные причины неудачных попыток государств перенести тяжесть возмещения убытков сельскохозяйственных товаропроизводителей на страховщиков, а также жестко обусловить предоставление иных видов финансовой помощи со стороны государства наличием договоров страхования, на наш взгляд, общие для многих стран (в том числе и для России) и заключаются в следующем. Во-первых, такие попытки часто наталкиваются на лоббизм сельскохозяйственных товаропроизводителей и представляющих их интересы лиц. Во-вторых, отношение к страхованию со стороны сельскохозяйственных товаропроизводителей нередко прохладное. В-третьих, страховщики часто не готовы гарантировать осуществление страховых выплат при возникновении катастрофических убытков.

Обеспечить достаточно высокий охват сельскохозяйственных товаропроизводителей страхованием (особенно при проведении мультирискового страхования урожая) удается, как правило, только при наличии высокого уровня бюджетного субсидирования. Приведенный в статье пример того, как его сокращение негативно сказывается на развитии страхования в нашей стране, далеко не уникален. В то же время очевидно, что возможности бюджетов обеспечить такое финансирование ограничены.

В этих условиях на первый план выходит необходимость максимально эффективного использования выделяемых бюджетных ресурсов. Среди множества задач, возникающих в связи с этим, выделим две.

Первая — увеличение уровня страховых выплат по отношению к страховым взносам. В нашей стране он очень низок (за последние пять лет в среднем ниже 30 %), в других странах — значительно выше. Поэтому задача состоит в увеличении этого уровня. Некоторые направления для решения данной задачи могут быть позаимствованы из зарубежной практики (например, ограничение возможности использовать бюджетные дотации на иные цели, чем выплаты страхового возмещения, лимитирование управленческих расходов страховщиков, формирование централизованных резервов при превышении рентабельности страховых операций определенного уровня).

Вторая задача — выбор принципиального направления развития страхования: страхование от катастрофических убытков, предусматривающее осуществление страховых выплат только в случаях, когда хозяйства несут большие потери, или страхование, покрывающее и относительно некрупные убытки хозяйств. Нам представляется более перспективным первый вариант. В этом отношении интересен опыт США и ряда других стран. Кратко его суть в том, что государство дотирует прежде всего операции, предусматривающие выплаты страхового возмещения только тогда, когда страховые случаи влекут глобальный ущерб. Если же условия договоров предусматривают и компенсацию более мелких убытков, удельный вес государственных средств в финансировании страховых премий сокращается и большую их часть хозяйства уплачивают за счет собственных средств.

Библиография

1. Назарова А. А. Совершенствование сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой в России: дисс. на соискание ученой степени к. э. н. М.: МГУ, 2015, 184 с.
2. Прошин К. С., Шайкин А. М. Базовые подходы к введению в Российской Федерации индексного сельскохозяйственного страхования // Научно-исследовательский Финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 121–130.
3. Mahul O., Stutley C. J. Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Opportunities for Developing Countries / Washington: The World Bank, 2010. 219 p.
4. Ефремов О. Н., Тупиков О. А. Интересы страхового бизнеса и сельхозтоваропроизводителя: метаморфозы агрострахования с государственной поддержкой // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Экология. 2015. № 4. С. 247–254.
5. Кричевская Л. Международный опыт частно-государственного партнерства и государственной поддержки в агрострахования. URL: http://agroinsurance.com/ru/29980.
6. Summary of Business Reports and Data / Risk Management Agency. URL: https://www.rma.usda.gov/data/sob.html.
7. Crop Insurance for the Wealthy? Germany: Munich RE, 2011. URL: https://www.munichre.com/site/corporate/get/documents_E260352065/mr/assetpool.shared/Documents/0_Corporate_Website/2_Reinsurance/Business/Non-Life/Systemagro/systemagro-crop-insurance-for-the-wealthy_en.pdf.
8. Система сельскохозяйственного страхования в США / Сайт Федерального агентства по государственной поддержке аграрно-промышленного комплекса. URL: http://www.fagps.ru/index.php/v-pomoshch-agrariyam/zarubezhnyj-opyt-selskokhozyajstvennogo-strakhovaniya.
9. Жичкин К. А., Шумилина Т. В. Страхование рисков сельскохозяйственных организаций в условиях государственной поддержки. Самара: РИЦ СГСХА, 2013, 191 с.
10. Зарубежный опыт страхования в сельском хозяйстве. М.: ФГБУ ФАГПССАП, 2008, 47 с.

Y. A. Spletukhov

Agricultural Insurance in Russia and Abroad: Comparative Characteristics

Author's affiliation

Yuri A. Spletuhov *(e-mail: uspletuhov@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Finance University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation*

Abstract

The article discusses the practice of agricultural insurance in the Russian Federation and in foreign countries, and, above all, agricultural insurance programs with state support. In particular, it characterizes the objectives that the state solves when providing such support, the content of programs, the consequences of their implementation. The author generalizes the principles of crops and cattle insurance with the state participation in Russia and analyzes it. The dynamics of insurance development. Particular attention is paid to countries with the most developed insurance program as the USA, Canada and Spain. Moreover, the author provides characteristics of agricultural insurance schemes, defines the role and functions of state and private insurers, state support methods, insurance types and achieved results. In conclusion, the author dwells on the problems arising in the implementation of agricultural insurance programs with government support.

Keywords:

agricultural insurance, government support, budgetary subsidies of insurance premiums

JEL: *G22, Q14*

References

1. Nazarova A. A. Improvement of Agricultural Insurance with State Support in Russia. Moscow: MGU Publ., 2015, 184 p.
2. Proshin K. S., Shaykin A. M. Basic Approaches to Implementing Index-based Crop Insurance in the Russian Federation. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 6, pp. 121–130.
3. Mahul O., Stutley C. J. Government Support to Agricultural Insurance: Challenges and Opportunities for Developing Countries. Washington DC: the World Bank, 2010, 219 p.
4. Efremov O. N., Tupikov O. A. Interests of Insurance Business and Agricultural Producers: Metamorphoses of Agricultural Insurance with State Support. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta, seriya 3. Ekonomika, Ekologiya — Bulletin of Volgograd State University, Series 3, Economics, Ecology*, 2015, no. 4, pp. 247–254.
5. Krichevskaya L. International Experience of Public-Private Partnership and State Support in Agricultural Insurance. Available at: http://agroinsurance.com/ru/29980.
6. Summary of Business Reports and Data / Risk Management Agency. Available at: https://www.rma.usda.gov/data/sob.html.
7. Crop insurance for the wealthy? Germany: Munich RE, 2011. Available at: http://www.munichre.com/site/corporate/get/documents_E- 2053940859/mr/assetpool.shared/Documents/0_Corporate%20Website/2_Reinsurance/Business/N on-Life/Systemagro/systemagro-crop-insurance-for-the-wealthy_en.pdf.
8. Agricultural Insurance System in the USA. Available at: http://fagps.ru/fagps_zarub_usa.htm.
9. Zhichkin K. A., Shumilina T. V. Insurance of Risks of Agricultural Organizations in Conditions of State Support. Samara: SSAA Publ., 2013, 191 p.
10. Foreign Experience of Insurance in Agriculture. Moscow: FASSAC Publ., 2008, 47 p.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1-100-109

М. И. Куделич

Сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой и правила ВТО: проблемы соответствия

Макар Игоревич Куделич *(e-mail: kudelich@ya.ru), к. ю. н., ведущий научный сотрудник Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация

В статье рассматривается проблематика соответствия существующей системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой требованиям и критериям, установленным в рамках Всемирной торговой организации и принятым в составе международных обязательств Российской Федерации. Для устранения имеющихся противоречий предлагаются возможные направления изменения системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой путем корректировки законодательства Российской Федерации. В целях исключения применения в отношении России мер ответственности, включая компенсационные пошлины, в статье проводится оценка условий, при которых государственная поддержка сельскохозяйственных производителей, осуществляемая через инструменты финансового участия государства в программах сельскохозяйственного страхования, не будет подлежать ограничению.

Ключевые слова:

страхование, сельское хозяйство, Всемирная торговая организация, государственная поддержка

JEL: *G22*

Принимая во внимание исключительно высокий уровень присутствия государства в отраслях российской экономики [1], присоединение Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г., ознаменовавшее собой вступление нашей страны во Всемирную торговую организацию (далее — ВТО) в 2012 г., не могло не затронуть абсолютного большинства экономических правоотношений, не исключая сферу сельскохозяйственного производства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции.

В научной литературе вопросам влияния вступления Российской Федерации в ВТО на сельское хозяйство уделялось существенное внимание задолго до фактического принятия международных обязательств в этой части. При этом большинство опасений связывалось с вопросами обеспечения продовольственной безопасности. Так, например, А. С. Литовченко высказывал мнение о незащищенном положении развивающихся государств по сравнению с развитыми, которые «вряд ли подрывают собственную продовольственную безопасность вследствие принятия обязательств в сфере либерализации торговли», при этом «интересы страны как ее населения», а не «коммерческие интересы участников международного товарообмена должны учитываться в первую очередь» [2]. Ряд авторов прямо связывали вступление России в ВТО с «увеличением количества безработных, закрытием многих предприятий и моногородов, оттоком квалифицированных кадров и капитала». Апокалиптические прогнозы доходили до ожидания «развала целых

отраслей промышленности, роста тарифов на услуги ЖКХ, энергоносители, деградации социальной сферы, ухудшения демографической ситуации, поглощения многих отечественных финансовых институтов, а также завала продовольственного рынка продуктами ГМО, ограничения правотворчества» [3].

Одновременно рядом авторов высказывались мнения о преждевременном характере разного рода опасений. В частности, О. В. Дармограй отмечала, что «принципиальных негативных изменений для бизнеса российских сельхозпроизводителей за счет вступления России в ВТО не произойдет» в связи с тем, что реальные проблемы российских аграриев связаны не с либерализацией международной торговли, а с «существованием в экономике большого пласта посредников, динамикой тарифов монополий, высокой налоговой нагрузкой» [4].

Вместе с тем фактически принятый Российской Федерацией объем прав, обязательств и ограничений обязательств при вступлении в ВТО едва ли сколько-нибудь существенным образом повлиял на продовольственную безопасность государства, в отличие, например, от экономического влияния «обмена санкциями» с рядом государств, — в этом случае потери для России, согласно данным ООН, составили около $50 млрд [5].

Система международного регулирования вопросов сельского хозяйства в рамках ВТО состоит из двух ключевых документов, входящих в состав Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. (п. 1 ст. XIV), — Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам и Соглашение по сельскому хозяйству.

Если первое предусматривает по существу общий режим регулирования и ограничения государственной поддержки в странах — членах ВТО, а также устанавливает механизм применения компенсационных пошлин для нейтрализации субсидий, предоставленных с нарушением установленных правил, то второе соглашение является по своей сути перечнем исключений из этого режима, обусловленных спецификой сельского хозяйства, традиционно обладающего повышенной чувствительностью к изменению правил международной торговли.

Действующий в отношении Российской Федерации согласно Соглашению по сельскому хозяйству режим государственной поддержки в отрасли сельского хозяйства включает в себя три блока обязательств:

— регулирование доступа на рынок сельскохозяйственной продукции;
— регулирование внутренней поддержки сельскохозяйственных производителей;
— регулирование экспортной конкуренции сельскохозяйственных производителей.

Регулирование доступа на рынок сельскохозяйственной продукции и регулирование экспортной конкуренции сельскохозяйственных производителей в рамках правил ВТО не соприкасаются с государственной поддержкой в области сельскохозяйственного страхования, которая относится к блоку обязательств по регулированию внутренней поддержки. Именно данный блок обязательств России занимает центральное место в системе ограничения поддержки сельскохозяйственных производителей, предусмотренной правилами ВТО. В соответствии со ст. 3 Соглашения по сельскому хозяйству обязательства Российской Федерации по внутренней поддержке, содержащиеся в части IV Приложения к Протоколу от 16.12.2011 «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.», являются обязательствами по ограничению субсидирования [4, с. 34].

Иными словами, положения Соглашения по сельскому хозяйству предусматривают значительное постепенное сокращение мер государственной поддержки и защиты в аграрном секторе, оказываемых в течение согласованного периода времени с целью исключения ограничений и искажений торговли на мировых сельскохозяйственных рынках. Это выражается в установлении видов и (или) критериев предоставления субсидий, которые, соответственно, допускается и не допускается использовать в отрасли сельского

хозяйства, а также в определении возможных изъятий из положений, применяемых по умолчанию.

В части правил регулирования внутренней поддержки сельскохозяйственных производителей (ст. 6–7 Соглашения по сельскому хозяйству) традиционно выделяются три группы обязательств в зависимости от степени оказания искажающего воздействия на торговлю:

1) разрешенные к применению без каких-либо ограничений меры государственной поддержки, определяемые Приложением № 2 к Соглашению по сельскому хозяйству, которые в научной литературе часто именуют «зеленая корзина» (*green box*);

2) разрешенные без каких-либо ограничений меры государственной поддержки в форме прямых выплат, направленные на ограничение сельскохозяйственного производства, которые часто именуют «голубая корзина» (*blue box*);

3) разрешенные в пределах согласованного агрегированного показателя поддержки (*Agregate Measurement Support*), которые часто именуют «янтарная (желтая) корзина» (*amber box*).

Государственная поддержка сельскохозяйственных производителей, осуществляемая через инструменты финансового участия государства в программах страхования и обеспечения доходов, в соответствии с п. 7 Приложения № 2 к Соглашению по сельскому хозяйству для отнесения ее к мерам «зеленой корзины», не подлежащим ограничению в каком-либо объеме, и для исключения возможности применения в отношении России мер ответственности, включая компенсационные пошлины, должна удовлетворять следующим условиям:

а) право на такие выплаты определяется потерями в доходах сельхозпроизводителей (причем учитываются только доходы, получаемые от сельского хозяйства), которые превышают 30 % от среднего валового дохода или эквивалента в виде чистого дохода (исключая любые выплаты, полученные по таким или аналогичным программам) за предыдущий трехлетний период или от среднего показателя за три года, рассчитанного на основе предыдущего пятилетнего периода, из которого исключены самый высокий и самый низкий годичные показатели. Любой сельскохозяйственный производитель, отвечающий этому условию, имеет право на получение выплат;

б) сумма таких выплат компенсирует менее 70 % потерь сельскохозяйственного производителя в доходе за тот год, в котором сельскохозяйственный производитель получает право на получение такой помощи;

в) сумма любых таких выплат зависит только от дохода сельхозпроизводителя; она не зависит от вида или объема продукции (включая поголовье скота), произведенной данным производителем, или от цен, внутренних или мировых, применяемых в отношении такой продукции, или от используемых факторов производства.

Государственная поддержка сельскохозяйственных производителей в форме выплат, осуществляемых либо напрямую, либо путем финансового участия правительства в программах страхования урожая в порядке помощи при стихийных бедствиях в соответствии с п. 8 Приложения № 2 к Соглашению по сельскому хозяйству, допускается в рамках «зеленой корзины» при соблюдении следующих условий:

а) право на такие выплаты возникает только после официального признания правительственными органами, что стихийное или подобное бедствие (включая вспышки заболеваний, заражение вредителями, ядерные аварии и войну на территории данного члена) произошло или продолжает происходить и обуславливается производственными потерями, которые превышают 30 % от среднего уровня производства за предшествующий трехлетний период или от среднего показателя за три года, рассчитанного на основе предшествующего пятилетнего периода, из которого исключены самый высокий и самый низкий годовые показатели;

б) выплаты, производимые в связи с бедствием, применяются только в отношении возникших вследствие рассматриваемых стихийных бедствий потерь дохода, поголовья

скота (включая платежи в связи с ветеринарным обслуживанием животных), земли или других факторов производства;

в) выплаты компенсируют не более чем общую стоимость таких потерь и не обусловлены требованием или конкретным предписанием вида или количества будущей продукции;

г) выплаты, произведенные во время стихийного бедствия, не превышают уровень, необходимый для предупреждения или смягчения дальнейших потерь, определенных в пункте «б».

В случаях, когда сельскохозяйственный производитель в одном и том же году получает выплаты на основе финансового участия правительства в программах страхования и обеспечения доходов и выплаты, осуществляемые либо напрямую, либо путем финансового участия правительства в программах страхования урожая в порядке помощи при стихийных бедствиях, совокупный размер таких выплат должен составлять менее 100 % общих потерь сельскохозяйственного производителя. По правилам ВТО данное ограничение является общим условием оказания государственной поддержки сельскохозяйственным производителям вне зависимости от формы финансового участия правительства и вида выплат.

Таким образом, характер и объем регулирования, предусмотренный по правилам ВТО, в целом обеспечивает потребности Российской Федерации в разумном протекционизме в отношении отрасли сельскохозяйственного производства и прямо допускает оказание мер государственной поддержки посредством бюджетного участия государства в сельскохозяйственном страховании, в том числе через программы страхования урожая в порядке помощи при стихийных бедствиях, а также через программы страхования и обеспечения доходов сельскохозяйственных производителей. Иными словами, по правилам ВТО допустимым является обеспечение страховой защиты имущественных прав сельскохозяйственных товаропроизводителей с государственной поддержкой не только в форме страхования рисков утраты (гибели), недостачи или повреждения определенного имущества (ст. 930 ГК Российской Федерации), но и в форме страхования риска неполучения ожидаемых доходов — предпринимательского риска (ст. 933 ГК Российской Федерации), которое в настоящее время в Российской Федерации на условиях государственной поддержки не осуществляется.

В связи с принципиальной допустимостью государственной поддержки сельского хозяйства посредством бюджетного участия в сельскохозяйственном страховании по обязательствам, принятым Российской Федерацией при вступлении в ВТО, рядом авторов высказываются предложения по «увеличению и расширению сферы применения и объемов государственного участия в страховании сельскохозяйственных рисков» [6, с. 71]. Вместе с тем для адекватной и юридически корректной реализации подобных мер требуется проведение оценки степени соответствия действующей и перспективной моделей сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой установленным Соглашением по сельскому хозяйству требованиям и критериям.

Действующая в Российской Федерации система сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой относится ко второму виду финансового участия государства в сельскохозяйственном страховании — страхованию урожая в порядке помощи при стихийных бедствиях. Рассмотрим ее на предмет соответствия индивидуально определенным требованиям, предусмотренным Приложением № 2 к Соглашению по сельскому хозяйству.

СТРАХОВОЙ РИСК

Прежде всего следует отметить некоторое расхождение в определении страховых рисков по правилам ВТО и российского законодательства. Так, согласно п. 8 Приложения № 2

к Соглашению по сельскому хозяйству к стихийным и подобным бедствиям относятся: вспышки заболеваний, заражение вредителями, ядерные аварии и война на территории данного члена ВТО. А в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства”» (далее — Закон № 260) к числу страховых рисков применительно к растениеводству относятся:

1) воздействие опасных для производства сельскохозяйственной продукции природных явлений (атмосферная, почвенная засуха, суховей, заморозки, вымерзание, выпревание, градобитие, пыльная буря, ледяная корка, половодье, наводнение, подтопление, паводок, оползень, переувлажнение почвы, сильный ветер, ураганный ветер, землетрясение, лавина, сель, природный пожар);

2) проникновение и (или) распространение вредных организмов, если такие события носят эпифитотический характер;

3) нарушение электро-, тепло- и водоснабжения в результате стихийных бедствий при страховании сельскохозяйственных культур, выращиваемых в защищенном грунте или на мелиорируемых землях.

При страховании рисков утраты (гибели) сельскохозяйственных животных с государственной поддержкой к страховым рискам относятся воздействия следующих событий:

1) заразные болезни животных, включенные в перечень, утвержденный уполномоченным органом, массовые отравления;

2) стихийные бедствия (удар молнии, землетрясение, пыльная буря, ураганный ветер, сильная метель, буран, наводнение, обвал, лавина, сель, оползень);

3) нарушение электро-, тепло- и водоснабжения в результате стихийных бедствий, если условия содержания сельскохозяйственных животных предусматривают обязательное использование электрической, тепловой энергии, воды;

4) пожар.

Таким образом, налицо более широкий подход российского законодателя к определению набора страховых рисков, которые используются в сельскохозяйственном страховании с государственной поддержкой. Несмотря на то что Соглашение по сельскому хозяйству оперирует термином «стихийные или подобные бедствия», что дает национальному законодателю определенную свободу маневра в этой части, едва ли возможно рассматривать в качестве стихийного бедствия пожар, источником возникновения которого могут служить не только собственно стихийные бедствия, но и, например, противоправные действия третьих лиц, включая непреднамеренные действия, нарушающие правила пожарной безопасности.

Таким образом, следует признать, что в части определения страховых рисков российская система сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой находится в определенном противоречии с требованиями ВТО, связанном прежде всего с несколько расширительным подходом к их определению. В связи с этим, как представляется, необходимо дополнение подп. 4 п. 2 ст. 8 Закона № 260 специальным указанием на то, что источником возникновения пожара для получения страхового возмещения должны являться стихийные или подобные им бедствия.

СТРАХОВОЙ СЛУЧАЙ

Согласно Соглашению по сельскому хозяйству в отношении страхового случая применяются следующие требования:

— наступление стихийного или подобного бедствия официально признано правительственными органами;

— наступление стихийного или подобного бедствия привело к производственным потерям, превышающим 30 % от среднего уровня производства за предшествующий

трехлетний период или от среднего показателя за три года, рассчитанного на основе предшествующего пятилетнего периода, из которого исключены самый высокий и самый низкий годовые показатели.

Российское законодательство в этой части обнаруживает существенные отличия в связи с тем, что:

— в отношении сельскохозяйственных культур под утратой (гибелью) урожая понимается «снижение фактического урожая сельскохозяйственной культуры, в том числе урожая многолетних насаждений, по сравнению с запланированным урожаем на двадцать и более процентов» (п. 13 ст. 2 Закона № 260);

— в отношении многолетних насаждений под утратой (гибелью) посадок понимается «потеря многолетними насаждениями жизнеспособности более чем на тридцати процентах площади земельных участков, занятых посадками многолетних насаждений» (п. 14 ст. 2 Закона № 260);

— в отношении сельскохозяйственных животных под утратой (гибелью) понимается «падеж или вынужденный убой сельскохозяйственных животных вне зависимости от размера такого падежа или убоя» (п. 15 ст. 2 Закона № 260).

Таким образом, в данном случае имеются сразу два несоответствия действующего российского законодательства о сельскохозяйственном страховании с государственной поддержкой обязательствам России, принятым при вступлении в ВТО, а именно:

— несоответствие размера производственных потерь;

— несоответствие порядка его определения.

Так, пороговое значение производственных потерь в размере 30 % соответствует требованиям ВТО лишь применительно к многолетним насаждениям, однако оно привязано к площади земельных участков, занятых посадками многолетних насаждений, а не к среднему уровню производства за предшествующий трехлетний период или к среднему показателю за три года, рассчитанному на основе предшествующего пятилетнего периода, из которого исключены самый высокий и самый низкий годовые показатели, как этого требует Соглашение по сельскому хозяйству. В остальных случаях ни размер производственных потерь (утраты, гибели), ни порядок его определения не соответствуют установленным требованиям, что означает необходимость внесения изменений в пп. 13–15 ст. 2 Закона № 260 с целью приведения их в соответствие с правилами ВТО.

СТРАХОВАЯ ВЫПЛАТА

Согласно положениям Соглашения по сельскому хозяйству в отношении страховой выплаты предъявляются следующие требования:

— выплаты, производимые в связи с бедствием, применяются только в отношении возникших вследствие рассматриваемых стихийных бедствий потерь дохода, поголовья скота (включая платежи в связи с ветеринарным обслуживанием животных), земли или других факторов производства и не должны превышать уровень, необходимый для предупреждения или смягчения дальнейших потерь в случае, если они производятся во время стихийного бедствия;

— выплаты компенсируют не более чем общую стоимость таких потерь и не обусловлены требованием или конкретным предписанием вида или количества будущей продукции.

В части порядка регулирования страховых выплат российское законодательство в целом соответствует требованиям ВТО, за исключением следующих обстоятельств, которые, как представляется, требуют определенного уточнения при совершенствовании законодательства о сельскохозяйственном страховании с государственной поддержкой.

Во-первых, согласно ст. 8.1 Закона № 260 при наступлении страхового случая страховщик может произвести предварительную страховую выплату, компенсирующую расходы страхователя на приобретение семян, посадочного материала, пересев и подсев погибшей сельскохозяйственной культуры, выкорчевку погибших и посадку новых многолетних насаждений или равную не менее чем 30 % от общей суммы причитающейся страхователю страховой выплаты. Такая выплата осуществляется в течение 30 дней после получения страховщиком заявления страхователя о ней и необходимых документов. Иными словами, речь идет о предварительных страховых выплатах, необходимых для предупреждения или смягчения дальнейших потерь и выплачиваемых в том числе во время стихийного бедствия, которые по правилам ВТО не должны превышать уровня, необходимого для предупреждения или смягчения дальнейших потерь, а не определяться по выбору страхователя минимальным порогом в 30 % от общей суммы страховой выплаты.

Во-вторых, следует обратить внимание на то обстоятельство, что Соглашение по сельскому хозяйству связывает страховую выплату, производимую в связи с бедствием, прежде всего с потерями в доходах сельскохозяйственного товаропроизводителя, в то время как российское законодательство связывает ее с утратой (гибелью) урожая сельскохозяйственной культуры, утратой (гибелью) посадок многолетних насаждений, утратой (гибелью) сельскохозяйственных животных или наличием признаков значительного ущерба при наступлении одного из предусмотренных законодательством страховых событий. Однако это несоответствие видится не столь существенным, поскольку Соглашение по сельскому хозяйству содержит открытый перечень оснований в этой части, включающий в себя в том числе «потери других факторов производства», к которым можно отнести и утрату (гибель) урожая.

Таким образом, в отношении страховых выплат представляется необходимым внести изменения в ст. 8.1 Закона № 260 с целью приведения размера предварительной выплаты в соответствие с требованиями п. 8 Приложения № 2 к Соглашению по сельскому хозяйству о том, что они при любых обстоятельствах и вне зависимости от волеизъявления страхователя не должны превышать уровня, необходимого для предупреждения или смягчения дальнейших потерь.

Кроме того, в случае, если в результате совершенствования системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой будут введены иные, дополнительные виды страхования с государственным финансовым участием (например индексное страхование или страхование предпринимательского риска), в части ограничения страховой выплаты потребуется введение в законодательство дополнительного положения о том, что общий размер выплат, получаемых сельскохозяйственным производителем в одном и том же году по программам страхования с государственным финансовым участием, должен составлять менее 100 % общих потерь сельскохозяйственного производителя.

Таким образом, по результатам рассмотрения существующей системы сельскохозяйственного страхования на предмет ее соответствия обязательствам Российской Федерацией, принятым в рамках присоединения к ВТО, следует признать, что на сегодняшний день сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой не в полной мере соответствует принятым при вступлении в ВТО обязательствам и нуждается в изменении не позднее конца 2018 г. Это связано с тем, что не соответствующие «зеленой корзине» меры поддержки по умолчанию относятся к «желтой корзине» и подлежат ограничению по ежегодному и окончательному уровню связывания обязательств и уровню агрегированного показателя поддержки, который рассчитывается на основе продуктового специфицирования по каждому основному сельскохозяйственному продукту, в отношении которого производится поддержка рыночных цен, осуществляются не относящиеся к исключениям

прямые платежи или предоставляется любая другая субсидия, не являющаяся исключением из обязательств по сокращению[1].

Такое изменение системы сельскохозяйственного страхования должно реализовываться путем корректировки Закона № 260 и включать в себя следующие составляющие:

— дополнение подп. 4 п. 2 ст. 8 указанием на то, что источником возникновения пожара для получения страхового возмещения должны являться стихийные или подобные им бедствия;

— внесение изменений в пп. 13–15 ст. 2 с целью установления размера потерь (гибели) урожая сельскохозяйственных культур, многолетних насаждений сельскохозяйственных животных для целей наступления страхового случая в размере не менее 30 % по отношению к среднему уровню производства за предшествующий трехлетний период или к среднему показателю за три года, рассчитанному на основе предшествующего пятилетнего периода, из которого исключены самый высокий и самый низкий годовые показатели;

— внесение изменений в ст. 8.1 с целью приведения размера предварительной выплаты в соответствие с требованиями п. 8 Приложения № 2 к Соглашению по сельскому хозяйству о том, что выплаты при любых обстоятельствах и вне зависимости от волеизъявления страхователя не должны превышать уровня, необходимого для предупреждения или смягчения дальнейших потерь.

Кроме того, потребуется принять соответствующие подзаконные акты, необходимые для применения новых норм законодательства, в том числе правил или порядка расчета размера предварительной страховой выплаты, не превышающей уровня, необходимого для предупреждения или смягчения дальнейших потерь сельскохозяйственных производителей, а также порядка определения и подтверждения среднего уровня сельскохозяйственного производства за предшествующий трехлетний период или среднего показателя за три года, рассчитанного на основе предшествующего пятилетнего периода, из которого исключены самый высокий и самый низкий годовые показатели.

Помимо этого для отнесения измененного порядка осуществления сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой к «зеленой корзине» мер государственной поддержки, не подлежащих ограничению по правилам ВТО, потребуется осуществление запроса в соответствующие органы ВТО в отношении мер, освобождаемых от обязательств по сокращению, с соответствующим обоснованием и нотификацией согласно п. 2 (а) ст. 7 Соглашения по сельскому хозяйству. Это связано с тем, что меры внутренней поддержки сельскохозяйственных производителей не подлежат сокращению лишь в случае, если они соответствуют установленным критериям и существуют на момент вступления страны в ВТО, однако «если вводится новая программа поддержки, то меры поддержки должны быть нотифицированы в ВТО. И для этого страна — член ВТО должна обосновать, что не нотифицированные меры соответствуют критериям “зеленой корзины”» [4, с. 34].

Это подтверждается положением п. 2 (а) ст. 7 Соглашения по сельскому хозяйству, согласно которому «любая мера внутренней поддержки для сельскохозяйственных производителей, включая любое изменение такой меры, и любая мера, вводимая впоследствии, которая не отвечает критериям, изложенным в Приложении № 2 к настоящему Соглашению, или не может быть исключена из сокращения на основании какого-либо другого положения данного Соглашения, включается в расчет текущего общего агрегированного

---

[1] *Для Российской Федерации общий объем обязательств по агрегированным мерам поддержки зафиксирован в абсолютном выражении в ч. IV Приложения к Протоколу от 16.12.2011 «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» до 2018 г. включительно и предусматривает сокращение предельных объемов государственной поддержки сельского хозяйства до $4,4 млрд в 2018 г.*

показателя поддержки данного члена», т. е. по умолчанию попадает в «желтую корзину». Именно поэтому Приложение № 2 к Соглашению по сельскому хозяйству оперирует понятием «меры, в отношении которых запрашивается освобождение», т. е. освобождение изменяемых тем или иным образом мер поддержки, которые соответствовали критериям «зеленой корзины» на момент вступления России в ВТО, не презюмируется.

Таким образом, любое изменение существующих в настоящее время мер государственной поддержки по правилам ВТО рассматривается как введение правительством новых программ, и соответствие их критериям «зеленой корзины» должно быть вновь надлежащим образом обосновано и нотифицировано для того, чтобы они могли применяться в составе разрешенных мер. В случае если этого не будет сделано и используемые объемы государственной поддержки не будут включены в расчет агрегированного показателя поддержки (что допускается лишь до конца 2018 г.), то даже при условии соответствия новой системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой индивидуально определенным требованиям, предусмотренным Соглашением по сельскому хозяйству, в отношении Российской Федерации возможно применение мер ответственности, включая применение компенсационных пошлин, предусмотренных Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам.

Необходимо отметить также, что согласно обязательствам, принятым Российской Федерацией при вступлении в ВТО, существует возможность сохранения действующей системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой в прежнем виде в соответствии со ст. 6 Соглашения по сельскому хозяйству, при условии что меры государственной поддержки будут ограничены 5 % от общей стоимости производства основного сельскохозяйственного продукта Российской Федерации в течение соответствующего года (в случае поддержки конкретных видов сельскохозяйственной продукции) либо будут ограничены 5 % от общей стоимости сельскохозяйственной продукции Российской Федерации (в случае оказания государственной поддержки вне связи с конкретным сельскохозяйственным продуктом)[2]. Однако и в этом случае, хотя и не будет необходимости менять действующий порядок сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, потребуется изменение законодательства для введения соответствующего ограничения по объемам такой государственной поддержки.

Библиография

1. ФАС раскритиковала уровень присутствия государства в экономике России. URL: https://rg.ru/2016/03/01/fas-raskritikovala-uroven-prisutstviia-gosudarstva-v-ekonomike-rossii.html.
2. Литовченко А. С. Сельское хозяйство и право Всемирной торговой организации // Юрист-международник. 2005. № 4.
3. Белхароев Х. У. Членство в ВТО: угроза обеспечения продовольственной безопасности России // Таможенное дело. 2012. № 4. С. 17–20.
4. Дармограй О. В. Влияние вступления России в ВТО на развитие сельского хозяйства // Вестник Орел ГАУ. 2012. № 5.
5. В ООН оценили потери России и «противников» от санкций в три ВВП Эфиопии. URL: http://www.rbc.ru/economics/28/04/2017/590332b69a7947ae385244b0.
6. Старкова О. Я. ВТО и регулирование сельскохозяйственного производства // Пермский аграрный вестник. 2014. № 1 (5).
7. Нехода Е. В. Продовольственная безопасность и государственная поддержка сельского хозяйства в интерпретации ВТО // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 377. С. 123–128.
8. Хайруллина О. И. Международные показатели оценки уровня государственной поддержки в контексте ВТО // Международная экономика. 2012. № 7. С. 53–63.

---

[2] *В литературе это изъятие часто именуют мерами de minimus, то есть мерами минимально допустимой искажающей поддержки (вне зависимости от уровня обязательств по конечным и финальным уровням связывания). См., напр. [4; 7; 8].*

M. I. Kudelich

Agricultural Insurance with State Support and WTO Rules: Compliance Problems

Author's affiliation:
Makar I. Kudelich *(e-mail: kudelich@ya.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
The article examines the problem of the compliance of the existing agricultural insurance system with state support to the requirements and criteria established in the framework of the World Trade Organization and adopted as part of Russian Federation's international obligations. For elimination of the existing contradictions the article suggests possible directions for changing the agricultural insurance system with state support by adjusting the applicable legislation of the Russian Federation. In order to exclude the application of liability measures to Russia, including compensatory duties, the article assesses the conditions, under which agricultural producers state-supported through the instruments of state financial participation in agricultural insurance will not be a subject to restriction.

Keywords:
insurance, agriculture, World Trade Organization, state support

JEL: *G22*

References

1. FAS Criticized the Level of State Intervention in Russian Economy 08.01.2018 Available at: https://rg.ru/2016/03/01/fas-raskritikovala-uroven-prisutstviia-gosudarstva-v-ekonomike-rossii.html.
2. Litovchenko A. S. Agriculture and Law of the World Trade Organization. *Yurist-Mezhdunarodnik — International Lawyer*, 2005, no. 4.
3. Belkharoev Kh. U. WTO Membership is a Threat to Food Security of Russia. *Tamozhennoe Delo — Customs Business*, 2012, no. 4, pp. 17–20.
4. Darmograi O. V. The Impact of Russia's Joining the WTO on Agriculture Development. *Vestnik Orel GAU — Bulletin of Orel GAU*, 2012, no. 5, pp. 33–35.
5. The United Nations Estimated the Losses of Russia and «Opponents» From Sanctions in Three of Ethiopia's GDP 08.01.2018. Available at: http://www.rbc.ru/economics/28/04/2017/590332b69a7947ae385244b0.
6. Starkova O. Ya. The WTO and Regulation of Agricultural Production. *Permskii agrarnyi vestnik — Perm Agrarian Journal*, 2014, no. 1 (5), pp. 68–73.
7. Nekhoda Ye. V. Food Security and State Support of Agriculture Economy in the Interpretation of WTO. *Vestnik Tomskogo Gosudarstvennogo Universiteta — Tomsk State University Journal*, 2013, no. 377, pp. 123–128.
8. Khairullina O. I. International Indicators of Assessing the Level of State Support in the Context of the WTO. *Mezhdunarodnaya Ekonomika — International Economics*, 2012, no. 7, pp. 53–63.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1-110-122

В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова

Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития

Владимир Владимирович Вагин *(e-mail: vagin@nifi.ru), к. филос. н., руководитель Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Наталья Арнольдовна Шаповалова *(e-mail: shapovalova@nifi.ru), младший научный сотрудник Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)*

Аннотация

В статье представлены результаты мониторинга реализации программ и практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации за 2016 г. в 35 субъектах Федерации. Проанализированы стратегии администрирования программ ИБ, источники и формы бюджетных ассигнований на проекты ИБ, общее и частное в нормативно-правовом регулировании программ, параметры реализации региональных практик ИБ, состояние институциональной инфраструктуры на региональном уровне. Авторами предпринята попытка систематизации программ и практик ИБ. Сформулированы и описаны критерии оценки характера развития ИБ в субъектах Федерации. Предложенный подход, а также анализ показателей региональных программ и практик ИБ позволили сформировать топ-15 субъектов РФ за 2016 г. в инициативном бюджетировании. Динамика показателей ИБ за 2015–2016 гг., а также характер развития ИБ в 2017 г. дают основание прогнозировать положительную динамику качественных и количественных показателей, а также создают предпосылки для успешной реализации Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на среднесрочный период, разработанной Минфином России.

Ключевые слова:

инициативное бюджетирование, вовлечение граждан, софинансирование, проекты развития общественной инфраструктуры, местное самоуправление, муниципальный бюджет

JEL: *H72, H76, H79*

В 2017 г. был продолжен мониторинг реализации программ и практик инициативного бюджетирования (далее — ИБ) в Российской Федерации. Данный мониторинг уже второй год осуществляется по материалам запроса[1] в региональные финансовые органы Министерства финансов Российской Федерации. Ответы, содержащие данные о параметрах программ ИБ, реализованных в 2016 г., были получены из 35 субъектов РФ[2]. Релевантные ответы региональных финансовых органов стали источником данных для мониторинга практической реализации ИБ и составления тематического раздела в рамках ежегодного доклада о лучшей практике развития «Бюджета для граждан»,

---

[1] *Сайт Минфина России (https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/20170531_02-01-02_34160.pdf).*

[2] *Положительные ответы о реализации ИБ в 2015 г. были получены из 29 субъектов РФ.*

а также позволили выявить ряд особенностей процесса участия граждан в бюджетных решениях в 2016 г.[3] В ходе мониторинга использовались в том числе открытые данные официальных порталов региональных органов исполнительной власти.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТОЯНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реализация федерального проекта по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016–2017 гг.[4] не только обеспечила значительное внимание к механизмам и практикам вовлечения граждан в бюджетные решения, но и способствовала появлению и масштабированию региональных программ ИБ [1]. В конце 2017 г. 50 субъектов РФ в разной степени были вовлечены в процесс развития ИБ.

В 2016 г. в 35 субъектах РФ было реализовано 8732 проекта ИБ. Количество проектов увеличилось по сравнению с 2015 г. более чем в три раза[5]. Зарегистрированные к участию заявки инициативных групп — 4237 в 2015 г. и 13 531 в 2016 г. — демонстрируют аналогичное соотношение.

Общая стоимость реализованных в 2016 г. проектов приблизилась к 7 млрд руб. по сравнению с 2,4 млрд руб. годом ранее. Совокупное софинансирование средств государственных бюджетов из всех видов источников (бюджеты муниципалитетов, граждане, бизнес) увеличилось почти вдвое и превысило 1,8 млрд руб.

Таблица 1

Динамика финансовых показателей ИБ в 2015–2016 гг., млн руб.

Параметры	2015	2016
Общая стоимость проектов ИБ, в том числе:	2394,98	6995,60
объем расходов на реализацию проектов ИБ, направленных из бюджетов субъектов РФ	1375,84	5132,60
Общий объем софинансирования из всех источников, в том числе:	1019,14	1863,00
объем расходов на реализацию проектов ИБ, направленных из федерального бюджета	н/д	22,30
объем расходов на реализацию проектов ИБ, направленных из бюджетов муниципалитетов	614,91	1137,00
объем средств софинансирования, привлеченных на реализацию проектов ИБ со стороны населения	205,45	478,10
объем средств софинансирования, привлеченных на реализацию проектов ИБ со стороны юридических лиц	182,07	218,90
иные формы софинансирования	16,71	6,70

Источник: составлено авторами.

Регионы начинают формировать собственную повестку ИБ [1]. В 2017 г. в рамках программы Дней Кировской области в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации на расширенном заседании Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам рассматривались актуальные вопросы оптимизации расходов бюджетов субъектов РФ и повышение их эффективности, в том числе опыт Кировской области в реализации Программы поддержки местных инициатив (далее — ППМИ). Программа Дней Ставропольского края в Совете Федерации также включала презентацию ставропольской программы ИБ и дальнейших планов ее развития. 17 июля 2017 г.

---

[3] *Более подробный анализ приведен в докладе о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях / Министерство финансов Российской Федерации. 2017 (https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/09/main/DBDG17.pdf).*

[4] *Федеральный проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации в 2016–2018 гг.» реализуется в рамках Соглашения Минфина России и Всемирного банка.*

[5] *Здесь и далее сравниваются данные запросов Минфина России о реализации ИБ в 2015 г. и 2016 г.*

состоялось заседание Комитета по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации ФС РФ, на котором принят ряд рекомендаций Правительству РФ и региональным органам государственной власти по развитию ИБ.

5 августа 2017 г. в Кирове прошло заседание Совета по развитию местного самоуправления при Президенте России. Совет призван вырабатывать предложения по развитию местного самоуправления, новые форматы взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти. В этот раз участники Совета обсудили механизмы вовлечения граждан, применяемые в реализации приоритетного проекта Минстроя России «Формирование комфортной городской среды»[6], рассмотрели существующие практики участия населения в местном самоуправлении. Впервые Президенту России Владимиру Путину представили опыт ИБ Кировской области и смежных практик других регионов[7].

5 декабря 2017 г. комитетом по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации был организован круглый стол на тему «Инициативное бюджетирование как важный фактор социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»[8]. В соответствующем решении по итогам проведения круглого стола Правительству Российской Федерации было рекомендовано «рассмотреть возможность расширения перечня отраслей, в которых реализуются приоритетные проекты с механизмами инициативного бюджетирования, в том числе за счет средств федерального бюджета»[9].

АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ПРОГРАММ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Большинство программ ИБ инициируются на уровне региональных органов исполнительной власти (далее — РОИВ). При этом по-прежнему существенную роль в принятии решения играет позиция главы субъекта РФ, а также регионального министерства финансов. В тех регионах, где в реализацию ИБ вовлечено министерство финансов, программы приобретают большую устойчивость и быстрее масштабируются [3]. Примерами такого подхода являются Республика Башкортостан, Ульяновская и Тверская области, Ставропольский край, Санкт-Петербург. Так, в Башкортостане и Ставрополье ИБ получило качественно иное развитие после того, как ответственными за реализацию программ ИБ стали финансовые органы (ранее эту функцию выполняли другие РОИВ). Региональный опыт свидетельствует, что эффективными организаторами ИБ могут выступать и другие ведомства, например министерство социального развития (Кировская область), РОИВ, отвечающие за внутреннюю политику, территориальное развитие и местное самоуправление (Тульская и Вологодская области).

Иной уровень поддержки может обеспечить администрирование программы ИБ на уровне администрации главы субъекта Российской Федерации, как это организовано в республиках Коми и Карелия. Публичная поддержка ИБ главным должностным лицом региона способна придать значительный импульс развитию региональной программы. В этом случае возможными управленческими стратегиями могут стать «губернаторский проект», «региональный приоритетный проект» и «тематический проект года». Так, в 2016 г. в Вологодской области программа ИБ реализовывалась под слоганом «Команда губернатора: Мы вместе — Народный бюджет». В 2017 г. по такому пути пошли организаторы ИБ в Ярославской области и Пермском крае. Губернатор Ставропольского края объявил 2017 г. годом местных

---

[6] *Механизмы закреплены в паспорте приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды». См. [2].*

[7] *Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления от 5 августа 2017 года / Администрация Президента Российской Федерации (http://kremlin.ru/events/president/news/55301).*

[8] *Материалы круглого стола размещены на сайте Совета Федерации Федерального собрания РФ (http://www.council.gov.ru/activity/activities/roundtables/86968/).*

[9] *Перспективы развития инициативного бюджетирования обсудили в Совете Федерации / Сайт Совета Федерации Федерального собрания РФ (http://www.council.gov.ru/events/news/86943/).*

инициатив. Начиная с 2017 г. практика ППМИ Ульяновской области реализуется в форме регионального приоритетного проекта, рассчитанного на 2017–2020 гг., что позволяет объединить возможности нескольких отраслевых министерств [4].

Важно отметить, что в случае параллельной реализации в субъекте РФ нескольких практик ИБ либо смежных практик [5], направленных на вовлечение граждан в бюджетную политику, кураторами, как правило, выступают разные ведомства. Такая ситуация характерна для Кировской области, Хабаровского и Алтайского краев. Отдельного упоминания требует вариант «двухглавой» системы администрирования внутри одной практики. Например, в Вологодской области за реализацию программы ИБ отвечают минфин и Департамент внутренней политики правительства области. В Республике Чувашия, где с 2017 г. запущена программа ИБ, различные типы конкурсов организуют региональные министерство сельского хозяйства и министерство строительства. В Ярославской области, Пермском крае, напротив, практики ИБ и иные региональные проекты вовлечения, имеющие различные бюджетные источники, курируют РОИВ, ответственные за территориальное развитие.

В тех субъектах РФ, где уже имелся успешный опыт реализации смежных практик, запущенных в 2016–2017 гг., программы ИБ стали зоной ответственности именно тех региональных ведомств, которые развивали смежные практики. Такие решения в 2017 г. были приняты в Пермском крае, Воронежской области. Необходимо отметить, что реализация большей части впервые запускаемых в 2017 г. программ ИБ во многом стала возможной благодаря усилиям региональных финансовых органов, даже если администрирование программы в дальнейшем было передано другому ведомству.

Все описанные выше модели администрирования программ ИБ свидетельствуют о складывающемся комплексном подходе к управлению программами. Наличие нескольких программных источников финансирования, сочетание полномочий разных органов исполнительной власти и разнообразие задач будут способствовать диверсификации усилий по реализации программы, а также привлечению нескольких соисполнителей. Более широкий круг ответственных исполнителей приведет к повышению уровня взаимодействия органов исполнительной власти по реализации программ ИБ.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОГРАММ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Характер применяемого в регионах нормативно-правового регулирования ИБ не отличается от уже установленного порядка в отношении других мероприятий и проектов, реализуемых на региональном и муниципальном уровнях. Минимальный набор документов включает в себя постановление правительства субъекта РФ или распоряжение главы субъекта РФ (главы муниципального образования), а также утверждение ответственным РОИВ (органом местного самоуправления) порядка реализации и иных нормативно-правовых актов (положение о конкурсном отборе, о формировании комиссии, форма заявки и т. д.). Возможность и готовность участия в субъектовой программе ИБ определяются муниципальными образованиями самостоятельно, на уровне муниципальных собраний или глав, сроки и форма их принятия обозначаются в нормативно-правовых актах. В программах поддержки местных инициатив[10] принятие такого решения наименее регламентировано.

Бюджетные ассигнования на проекты ИБ в субъектах РФ выделяются в рамках государственных программ (подпрограмм), ведомственных целевых программ или муниципальных программ, а также утверждаются в бюджетах соответствующего уровня. Можно выделить три тематических направления госпрограмм, в рамках которых планируются мероприятия, направленные на развитие ИБ: агропромышленный комплекс, местное

[10] *Имеются в виду программы, спроектированные по модели ППМИ Всемирного банка.*

самоуправление и поддержка институтов гражданского общества, управление финансами. Как показал мониторинг, в отдельных случаях программа ИБ может быть оформлена как непрограммное мероприятие в законе о региональном бюджете на основании постановления правительства субъекта РФ (или о местном бюджете). Кроме того, в отдельных субъектах применяют многопрограммное финансирование мероприятий ИБ.

Таблица 2

Инициативное бюджетирование в составе государственных программ субъектов Российской Федерации в 2016 г.

Тематическая направленность государственных, ведомственных целевых и муниципальных программ субъектов РФ, в рамках которых финансируются проекты ИБ	Субъекты РФ
Устойчивое развитие сельских территорий; развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	Алтайский край, Вологодская область, Липецкая область, Республика Алтай, Республика Коми, ХМАО — Югра, Хабаровский край
Совершенствование государственного управления, развитие местного самоуправления; региональная политика и развитие территорий. Развитие институтов гражданского общества, поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, устойчивое общественное развитие, создание условий для обеспечения общественного согласия, укрепление национального единства	Архангельская область, Воронежская область, Кировская область, Костромская область, Ленинградская область, Санкт-Петербург, Новгородская область, Пензенская область (Пенза), Пермский край, Республика Бурятия, Республика Карелия, Хабаровский край, Ярославская область
Управление государственными и общественными финансами, государственным долгом, регулирование межбюджетных отношений, налоговая политика	Владимирская область, Вологодская область, Кировская область, Республика Башкортостан, Республика Коми, Ставропольский край, Тверская область, Ульяновская область
Экономическое развитие, инновационная экономика, инвестиционная деятельность. Доступное и комфортное жилье, ЖКХ, благоустройство, культура, туризм, спорт, физическая культура, транспорт, дорожное хозяйство, образование	Иркутская область, Республика Марий Эл, Республика Коми, Калининградская область, Краснодарский край (Новороссийск), Москва, Свердловская область (Новоуральск), Ярославская область
Непрограммные мероприятия	Нижегородская область, Тульская область

Источник: составлено авторами.

В случае реализации ИБ в рамках Федеральной целевой программы Минсельхоза России[11] (далее — ФЦП) получение федеральной субсидии возможно при наличии соответствующей региональной программы, предусматривающей мероприятия по грантовой поддержке, направленные на устойчивое развитие сельских территорий, за реализацию которых отвечают профильные РОИВ. При этом региональные госпрограммы (подпрограммы госпрограмм) в обязательном порядке ежегодно проходят конкурсный отбор в Министерстве сельского хозяйства России, по итогам которого на основании бюджетных заявок подготавливается распределение субсидий субъектам РФ. Согласно данным Минсельхоза, за 2014–2015 гг. объем средств на финансирование грантовых программ за счет всех источников составил 450,63 млн руб., средства федерального бюджета — 137,02 млн руб., консолидированные бюджеты субъектов — 181,21 млн руб., внебюджетные источники — 132,4 млн руб. [6]. По данным субъектов РФ об источниках финансирования проектов ИБ за 2016 г., федеральные средства из ФЦП Минсельхоза России составили 22,3 млн руб.[12]

Отдельно следует сказать о возможности появления в ближайшие годы программного и законодательного регулирования ИБ в субъектах РФ. Так, 2 июня 2016 г. был принят

[11] *Федеральная целевая программа Минсельхоза России «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».*

[12] *В запросе о реализации ИБ за 2015 г. этот показатель не исследовался.*

Закон Пермского края № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования»[13], на основании которого в 2017 г. была запущена программа ИБ. Первый региональный закон об ИБ стал юридическим прецедентом для остальных российских регионов. Законодательное закрепление расходов на ИБ гарантирует стабильное финансирование и ежегодную реализацию программы на территории всего субъекта РФ. В настоящий момент аналогичные законодательные инициативы обсуждаются в Московской, Ульяновской, Кировской областях. Другой управленческой новацией 2016 г. стало закрепление тематики инициативного бюджетирования в документах стратегического планирования регионального уровня. В недавно принятой «Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года» в число целевых индикаторов включен показатель «Доля расходов консолидированного бюджета Республика Башкортостан через механизмы “Инициативного бюджетирования”» (10 % к 2030 г.)[14]. Такое решение также может обеспечить стабильную реализацию ИБ на региональном уровне в среднесрочной перспективе.

В подавляющем большинстве случаев формой предоставления бюджетных ассигнований из бюджета субъекта РФ является субсидия. В отдельных смежных и муниципальных практиках ассигнования из регионального бюджета выделяются как гранты в форме иных межбюджетных трансфертов, гранты в форме субсидии. В практике ФЦП Минсельхоза под грантом понимаются «средства федеральной поддержки из федерального и региональных бюджетов, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе органу местного самоуправления или органу территориального общественного самоуправления (ТОС) сельского поселения на реализацию общественно значимых некоммерческих проектов с участием граждан, проживающих в сельской местности» [6].

Получателями бюджетных ассигнований на проекты ИБ являются бюджеты муниципальных образований. Финансирование осуществляется на основании соглашений, заключаемых между региональным органом ГРБС и муниципальными образованиями в соответствии с порядком, установленным нормативно-правовым актом субъекта РФ. В Волгоградской и Воронежской областях получателями бюджетных ассигнований на мероприятия ИБ становятся некоммерческие организации. Например, в Воронежской области это ассоциация «Совет муниципальных образований Воронежской области», которая обеспечивает конкурсные процедуры.

ТИПОЛОГИЯ ПРОЕКТОВ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

В 2016 г. впервые удалось обобщить данные регионов по типам реализованных проектов. За основу была взята в общем виде типология полномочий муниципального образования[15].

Таблица 3

Типология реализованных проектов инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016 г.

№	Типы проектов ИБ	Количество	Доля, %
1	Места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства	1673	18,1
2	Автомобильные дороги и сооружения на них	1344	14,5
3	Образовательные и культурные учреждения	1035	11,2

[13] *Закон Пермского края от 2 июня 2016 г. № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» / ГАРАНТ.РУ (http://www.garant.ru/hotlaw/perm/773314/#ixzz4vVt5XUIN).*

[14] *См. сайт министерства экономического развития Республики Башкортостан (https://economy.bashkortostan.ru/dejatelnost/strategicheskoe-planirovanie/strategiya-razvitiya-respubliki-bashkortostan/strategiya-respubliki-bashkortostan-2030/).*

[15] *Типология ограничена полномочиями муниципального образования, закрепленными в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

№	Типы проектов ИБ	Количество	Доля, %
4	Объекты водоснабжения, водоотведения	1016	11,0
5	Обустройство игровых площадок	819	8,8
6	Объекты уличного освещения	805	8,7
7	Объекты сбора твердых коммунальных/бытовых отходов и мусора	491	5,3
8	Объекты физической культуры и массового спорта	425	4,6
9	Событийные проекты (праздники, фестивали)	425	4,6
10	Места захоронений	341	3,7
11	Объекты для обеспечения первичных мер пожарной безопасности	257	2,8
12	Объекты культурного наследия (памятники, музеи)	191	2,1
13	Учреждения библиотечного обслуживания населения	47	0,5
14	Объекты для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания	19	0,2
15	Иные объекты	372	4,0
	Всего проектов	9260	100 %

Источник: составлено авторами.

Как можно видеть, наиболее востребованными гражданами оказались проекты в сфере благоустройства территории поселений и дорожного хозяйства, организации водоснабжения, а также проекты, имеющие отношение к образовательным и культурным учреждениям. Менее всего в 2016 г. было реализовано проектов из сферы бытового облуживания.

Достаточно много проектов в отдельных регионах было отнесено к категории «иные». Сюда попали сложные в реализации и дорогостоящие проекты: обеспечение населения связью, ремонт мостов, плотин, благоустройство больших водоемов, ремонт фасадов и кровли многоквартирных домов, прочие объекты ЖКХ (теплоснабжение, канализация, газопроводы). Отдельная группа проектов — приобретение оборудования, спецтехники, модернизация общественного транспорта. В числе таких проектов были упомянуты социальные инициативы: организация льготных перевозок на общественном транспорте для пенсионеров, инвалидов, ветеранов ВОВ, санаторно-курортное лечение пенсионеров. В подавляющем большинстве программ ИБ такие заявки либо не принимаются к рассмотрению, либо реализация подобных проектов не может быть обеспечена объемом предоставляемой субсидии на проект. Однако организаторы программ ИБ в Иркутской, Тульской областях, Республике Коми предусмотрели возможности для реализации проектов, не вписывающихся в стандартную типологию. Создание механизмов для реализации таких проектов является актуальной задачей для организаторов программ ИБ. Не менее значимым и взаимосвязанным компонентом решения этой задачи можно считать повышение среднего размера субсидии на проект ИБ (показатель, который сильно варьируется от региона к региону, от программы к программе). Данные 2016 г. говорят о том, что средний размер субсидии на проект ИБ, предусмотренной в региональных программах, едва превышает 0,5 млн руб., а средняя фактическая стоимость проекта, с учетом софинансирования и конкурсных процедур, приближается к 0,8 млн руб.

ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ

Наблюдавшаяся в 2016 г. динамика роста большинства показателей региональных программ позволяет говорить о необходимости не только управленческого, но и консультационного сопровождения на региональном уровне в форме специально организованного проектного центра. Такой формат организации сопровождения программ ИБ предполагает непосредственное участие подготовленных специалистов в собраниях населения, консультирование участников инициативных групп на всех стадиях проекта, осуществление мониторинга и контроля качества мероприятий, выработку рекомендаций по совершенствованию механизмов и нормативно-правовых актов и т. д.

В 2016 г. такое сопровождение было обеспечено в 17 субъектах Российской Федерации — всего 165 консультантов ИБ и специалистов РОИВ участвовали в этой работе. Пока сопровождение организуется преимущественно собственными силами органов исполнительной власти. В ряде случаев функциональным центром программы является конкурсная комиссия, утвержденная нормативным актом. В большинстве регионов эти обязанности административно не закреплены и становятся дополнительной нагрузкой на специалистов отделов финансовых органов и других ответственных за ИБ региональных органов власти. Финансовое обеспечение при таком механизме осуществляется в рамках служебных обязанностей в пределах сметы этих подразделений. Эта практика применяется в Тверской, Ульяновской, Нижегородской и ряде других областей. В Республике Карелия функции проектного центра осуществляет управление администрации главы Республики Карелия.

Следует отметить, что подобная форма сопровождения допустима в пилотном цикле, на начальном этапе реализации, но не может обеспечить качество процедур в случае масштабирования практики. Очевидно, что в отсутствие отдельного функционального подразделения вся ответственность за процедурные аспекты программы ИБ и качество их реализации ложится на глав и специалистов органов местного самоуправления, что, в свою очередь, требует дополнительного обучения и внешнего контроля. В Тверской области данную функцию выполняет ежегодная Школа ППМИ для специалистов органов местного самоуправления (далее — МСУ). Информационные мероприятия федерального проекта по развитию ИБ подтверждают запрос на образовательные программы для представителей органов МСУ, участников инициативных групп, активистов.

Более совершенный механизм сопровождения обеспечен в Кировской области, Ставропольском крае, Республике Башкортостан, Санкт-Петербурге. В Кировской области проектный офис консультантов инициативного бюджетирования контрактуется для осуществления консультационных услуг по участию в собраниях населения и оказания содействия в формировании конкурсных заявок в рамках практики ППМИ. Другая практика ИБ[16] — «Народный бюджет», реализуемая на уровне муниципалитетов, обеспечивается минфином Кировской области самостоятельно [7]. Первые циклы реализации «Народного бюджета» были организованы с участием профессиональных консультантов, специалистов Европейского университета в Санкт-Петербурге. Аналогичный формат сопровождения программы был применен в Санкт-Петербурге для реализации проекта «Твой бюджет», здесь консалтинговые работы финансируются из другого программного источника.

В Башкирии функции проектного центра выполняет Центр изучения гражданских инициатив без образования юридического лица при государственном бюджетном научном учреждении «Институт стратегических исследований Республики Башкортостан» республиканской Академии наук. Финансирование центра осуществляется из республиканского бюджета в форме государственного задания на выполнение научно-исследовательской работы. В Ставропольском крае функции сопровождения возложены на специалистов государственного казенного учреждения дополнительного профессионального образования «Учебный центр министерства финансов Ставропольского края».

В 2017 г. работа по формированию профессионального консалтинга программ ИБ в регионах продолжилась. В Республике Коми были выделены расходы в размере 1 млн руб. ежегодно на обеспечение функционирования проектного центра в 2017–2019 гг. в рамках госпрограммы Республики Коми «Управление государственными финансами и государственным долгом». В Алтайском крае сопровождением программы ИБ занимается отдельное подразделение краевого автономного учреждения «Алтайский центр финансовых исследований», подведомственного министерству финансов. В Республике

[16] *Имеется в виду практика партисипаторного бюджетирования, где проекты выбираются в рамках бюджетных комиссий. Подробнее об опыте Кировской области в реализации «Народного бюджета» см. [7, с. 69–70].*

Саха (Якутия) и Оренбургской области проектные центры будут формироваться на базе региональных министерств финансов. В Красноярском крае разработку и сопровождение программы ИБ поручили краевому государственному бюджетному учреждению дополнительного профессионального образования «Институт муниципального развития», а в Новосибирской области проектный центр создан на базе государственного казенного учреждения «Региональный информационный центр».

Появление проектных центров, равно как и заметные усилия органов власти, направленные на информационное сопровождение программ ИБ[17], можно отнести к положительным следствиям информационных и обучающих мероприятий, состоявшихся в 2016–2017 гг. Улучшение качества сопровождения и рост профессиональных компетенций консультантов [8], исследовательские процедуры, формирование региональных брендов ИБ и поиск новых инструментов и языка для выстраивания коммуникации с аудиториями ИБ [9] должны стать задачами организаторов ИБ в регионах.

ПОДХОДЫ К СИСТЕМАТИЗАЦИИ ПРАКТИК ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Все исследуемые программы ИБ в субъектах Федерации по итогам 2016 г. могут быть описаны с точки зрения нескольких предложенных ниже критериев. Необходимо отметить ценность каждого из критериев, в совокупности составляющих фрейм текущего состояния процесса развития ИБ в России.

Важнейшим критерием можно считать соблюдение процедурного канона ИБ, а именно соответствие применяемых механизмов и процедур методологии и принципам ИБ, а также характер и качество сопровождения. Весь спектр исследуемых программ субъектов РФ можно расположить в условном континууме — от отвечающих методологии ИБ в большей степени (например, практики Кировской области, Башкирии) до наименее соответствующих процедурному канону ИБ. В этой части спектра в 2016 г. находились, например, программа ИБ Ярославской области «Обустроим область к Юбилею!», в которой применялись отдельные процедуры ИБ, равно как и локальные муниципальные проекты (Свердловская область, Краснодарский край, Пенза), свидетельствующие скорее о выраженности интереса исполнительной власти к инструментам ИБ. В этой части континуума находятся также Республика Алтай, Липецкая, Курская области и др., реализовавшие единичные проекты в рамках ФЦП Минсельхоза, что никак не может быть оценено как программа ИБ ни с точки зрения набора процедур данной практики, ни с точки зрения масштаба и качества сопровождения.

Другой критерий — это реализованный комплексный подход к развитию ИБ, предполагающий сочетание различных решений, механизмов и практик ИБ в подходе субъекта к вопросам вовлечения граждан в процессы принятия решений, в первую очередь финансовых. Примерами подхода являются субъекты Федерации, в 2016 г. применявшие более одной практики ИБ, например Кировская и Ульяновская области. Уже в 2017 г. вторая по счету практика ИБ была запущена в Республике Башкортостан. В Ленинградской и Вологодской областях, Хабаровском и Пермском краях уже не первый год реализуется более одной смежной практики, предусматривающей механизмы вовлечения граждан. Однако только в Кировской и Ульяновской областях в 2016 г. развитие ИБ носило системный характер, обеспечивая разностороннее вовлечение граждан через разные механизмы. Важно отметить, что в обоих регионах не использовались средства федерального бюджета в реализации ИБ.

Инновационный подход к развитию ИБ, понимаемый как успешно реализованные новаторские механизмы в развиваемых программах ИБ и нестандартные практики. Данный критерий свидетельствует о выраженной интенции к совершенствованию ИБ

[17] *Отдельные кейсы подробно описаны в [9].*

у его организаторов, такие усилия формируют новые тренды и обозначают точки роста для остальных участников процесса развития ИБ. Примеры такого подхода можно найти в Кировской области (организация конкурса проектов для дачных НКО), Тверской области (разработка подхода к реализации доходогенерирующих проектов на основе создания сельских кооперативов), Ярославской области (организация финансирования проектов ИБ из нескольких программных источников), в Санкт-Петербурге (реализация масштабной информационной кампании) и др.

Непрерывная, ежегодная реализация практик ИБ — важнейший показатель стабильного развития. В долговременной перспективе такая стратегия реализации ИБ способна привести к качественным результатам и многочисленным дополнительным эффектам. Практики Кировской, Тверской, Тульской, Иркутской областей, Ставропольского края иллюстрируют эту стратегию.

Максимизация вовлечения населения, реализованная через административный и географический охват практиками территории субъекта РФ. Поступательный характер развитие ИБ носило в Кировской, Тверской, Тульской областях. Ярославская и Иркутская области являются примерами глобального подхода, когда практика сразу охватывает всю территорию субъекта Федерации. Башкортостан и Ставрополье выбрали для себя путь длительного пилотирования ИБ с последующим резким масштабированием.

Масштаб финансовой поддержки проектов из бюджета субъекта Федерации. Данный показатель свидетельствует о заинтересованности властей в механизмах ИБ, готовности вкладывать в развитие ИБ значительные ресурсы, изыскивать возможности для финансирования, диверсифицировать механизмы финансового обеспечения процесса ИБ. Примерами такого подхода служат программы Башкирии, Тульской, Иркутской, Ярославской областей.

Качество сопровождения практики ИБ. Понимается как целенаправленные усилия исполнительной власти по формированию развитой инфраструктуры ИБ, предусматривающей создание проектного центра, обучение консультантов ИБ, формирование бренда программы и регулярное информирование населения об ИБ, мониторинг реализации проектов. Совокупность этих мер способна обеспечить эффективность механизмов ИБ, а также создает условия для фактического и массового вовлечения граждан в процедуры ИБ. Примерами можно считать практику реализации в Кировской, Тверской областях, в Республике Башкортостан.

Анализ показателей региональных программ ИБ, представленных финансовыми органами за 2016 г. в рамках ежегодного запроса Минфина России, позволил сформировать топ-15 субъектов РФ[18] по итогам исследуемого периода с учетом описанных выше критериев. Следует отметить, что фактический тренд на вовлечение граждан в бюджетные решения органов власти субъектов РФ не ограничивается программами, зафиксированными в ответах финансовых органов 35 субъектов РФ, что потребовало привлечения дополнительных источников информации.

Внутри топ-15 субъекты РФ сгруппированы по схожим критериям в три подгруппы: «многопрограммного» ИБ, «монопрограммного» ИБ и «новичков» ИБ».

Первую группу составили регионы, где развивается «многопрограммное» ИБ, что обеспечено сочетанием нескольких практик ИБ и программ вовлечения, реализуемых на разных уровнях и с опорой на разные бюджетные источники. Субъекты РФ: Кировская, Ульяновская, Вологодская области, Республика Башкортостан, Хабаровский край.

Регионы «монопрограммного» ИБ формируют вторую группу, для них характерно планомерное многолетнее развитие единственной флагманской практики ИБ и отсутствие

---

[18] *Реализация ИБ в субъектах РФ, составивших топ-15, описаны в Докладе о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2016 г.*

значимого опыта реализации смежных практик. Данная стратегия развития ИБ, помимо общих применяемых механизмов, позволяет проявиться особенным чертам каждой из региональных программ ИБ. Внедрение новых механизмов и примененные в 2016 г. новации в перспективе могут усилить намеченные тренды. Субъекты РФ: Тульская область (финансовый масштаб, охват, развитие онлайн-процедур и тренд на расширение типологии проектов), Иркутская область (многолетняя реализация, финансовый масштаб и охват, появление «городского компонента», реализованного на основе интернет-решения), Тверская область (адаптация дизайна ППМИ для городов, эффективность реализации практики на всех уровнях), Ставропольский край (редизайн/ребрендинг, масштабирование программы, тренд на софинансирование), Республика Карелия (механизм стимулирования муниципалитетов), Нижегородская область и Республика Марий Эл (административный охват).

Третья группа — «новички» — представлена регионами, впервые реализовавшими в 2016 г. оригинальные субъектовые программы ИБ. Это Санкт-Петербург (применение практики ИБ на уровне субъекта РФ, рекламная кампания федерального уровня), Ярославская область (финансовый масштаб и брендирование программы), Республика Коми (оригинальный механизм финансирования).

Оставшиеся за пределами топ-15 20 регионов, подтвердивших реализацию ИБ в 2016 г., развивают практики ИБ на субъектовом и муниципальном уровнях. Среди них есть как участники Соглашения, так и самостоятельно внедряющие механизмы ИБ, кроме того, к этой группе отнесены развивающие смежные практики субъекты РФ. Особого внимания заслуживает опыт Алтайского края, продемонстрировавшего лучшие результаты в реализации грантовой программы Минсельхоза в период 2014–2017 гг. Отдельного описания требует опыт Москвы в развитии интернет-решений обратной связи. Финансовые показатели реализации практики Москвы не учитывались в расчетах за период 2015–2016 гг. в силу значительных отличий этой практики от процедурного канона развиваемых в России региональных моделей ИБ.

Ситуацию с развитием ИБ в 50 субъектах РФ, не предоставивших информацию о реализации программ ИБ в 2016 г., нельзя охарактеризовать как однородную. Значительную группу составляют участвующие в Соглашении по развитию ИБ регионы, где старт ИБ пришелся на конец 2016 и 2017 гг., — Амурская, Воронежская, Калужская, Мурманская, Новосибирская, Оренбургская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская,[19] Томская области, Красноярский и Пермский края, Республика Саха, ХМАО[20] и др. Московская и Пензенская области[21], ЯНАО планируют начать практическую реализацию ИБ в 2018 г.

Необходимо отметить самостоятельный опыт регионов[22]: запуск субъектовых программ ИБ в Ненецком АО и Курской области в 2017 г., а также отдельные эксперименты на муниципальном уровне: в 2016–2017 гг. в Магнитогорске (Челябинская область), в 2016 г. в ЗАТО Железногорск (Красноярский край).

Неопределившиеся в развитии ИБ регионы в большей степени ориентированы на развитие смежных практик. Наиболее показательный и успешный опыт применения практик самообложения и соучаствующего проектирования представлен в Республике Татарстан. Тем не менее значительная часть регионов, составивших эту группу, не имеет заметного опыта применения практик, предусматривающих участие граждан.

---

[19] *В 2016 г. в Свердловской области была реализована муниципальная практика ИБ на территории ЗАТО Новоуральск. В конце 2017 г. была инициирована программа на региональном уровне.*

[20] *В ХМАО развитие ИБ происходит на муниципальном уровне.*

[21] *В 2015–2016 гг. в Пензенской области реализовывалась смежная практика на муниципальном уровне (г. Пенза). Начало ИБ на региональном уровне планируется в 2018 г.*

[22] *Регионы, не участвующие в Соглашении по развитию ИБ в 2016–2018 гг.*

ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Завершившийся 2017 г. ознаменован целым рядом качественных изменений в развитии инициативного бюджетирования, что нашло свое отражение в утверждении Правительственной комиссией по вопросам открытого правительства[23] Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на среднесрочный период. Программа направлена на решение комплекса задач по углублению развития ИБ в Российской Федерации: определение возможностей использования ИБ как основополагающего условия развития общественной инфраструктуры городских и сельских поселений; формирование единых подходов к развитию ИБ в субъектах РФ и на федеральном уровне; определение места ИБ в стратегии развития Российской Федерации и субъектов РФ; характеристика и определение направления развития практик реализации проектов с участием граждан, направленных на развитие общественной инфраструктуры; анализ партисипаторных механизмов, обеспечивающих реализацию проектов ИБ в сфере развития общественной инфраструктуры городских и сельских поселений, сопоставление с действующими механизмами смежных практик; выявление особенностей мер государственного регулирования, направленных на развитие ИБ; определение состава и основного содержания нормативно-правового обеспечения развития ИБ; систематизация прямых и косвенных эффектов ИБ и выработка предложений по оценке их масштабов и разнообразия [1]; описание содержания и основных элементов информационной кампании, раскрывающей понятия и возможности ИБ; составление «дорожной карты» реализации основных мероприятий по развитию ИБ; установление набора показателей и результатов, характеризующих программы, практики и проекты ИБ; определение механизма мониторинга и контроля реализации данной программы [10]. Решение названных в программе задач позволит вывести развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации в среднесрочной перспективе на качественно новый уровень.

Библиография

1. Беленчук А. А., Вагин В. В., Шульга И. Е. Инициативное бюджетирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Финансы. 2017. № 8. С. 10–21.
2. Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды / Сайт Приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды и ЖКХ». URL: http://gorodsreda.ru/documents/metodiki-i-rekomendatsii/?sect.
3. Вагин В. В., Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 103–113.
4. Маряхина Л. А. Практика ППМИ — новые возможности // Бюджет. 2017. № 4.
5. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.
6. Рекомендации по применению механизма грантовой поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности: информ.-метод. изд. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016. 88 с.
7. Шульга И. Е. Вагин В. В., Хачатрян Г. Н. и др. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М.: Алекс, 2017. 124 с.
8. Фенин А. Ю. Консультанты региональных проектных центров инициативного бюджетирования: модель компетенций // Вестник Поволжского государственного университета сервиса. Серия: Экономика. 2016. № 4 (46). С. 17–24.
9. Шаповалова Н. А. Информационное сопровождение процесса развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2017. № 3. С. 31–47.
10. Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации на среднесрочный период. URL: http://www.fa.ru/org/dep/dof/Documents/seminar/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%92%D0%B0%D0%B3%D0%B8%D0%BD%D0%92%D0%92%2020062017.pdf.

[23] *Заседание правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства состоялось 20 декабря 2017 года. См. протокол заседания (http://open.gov.ru/upload/iblock/96b/96b6a11b0593881c134e71f2b6070094.pdf).*

V. V. Vagin, N. A. Shapovalova

Status of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Opportunities for Development

Authors' affiliation:
Vladimir V. Vagin *(e-mail: vagin@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*
Natalia A. Shapovalova *(e-mail: shapovalova@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation*

Abstract
The article presents the results of monitoring of the initiative budgeting (IB) programs and practices in the Russian Federation for 2016 — in its 35 subjects. It analyzes the IB programs administration strategies, sources and forms of budgetary allocation for the IB projects, general and special legal regulations, parameters of the regional IB practices, and conditions of institutional infrastructure at the regional level. The authors attempt to systemize the programs and practices of the IB and also formulate and describe the criteria for IB development evaluation in the Russian Federation regions. The proposed approach, as well as the analysis of the indicators of the IB regional programs and practices, made it possible to form TOP 15 subjects of the Russian Federation leading in initiative budgeting in 2016. The IB indicators for 2015–2016 and its development pace in 2017 give the reason to predictic positive dynamics of qualitative and quantitative indicators, and also create prerequisites for the successful implementation of the Program for the Initiative Budgeting Development in the Russian Federation for the medium-term period, developed by the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Keywords:
initiative budgeting, participatory budgeting, citizens' involvement, co-financing, development of public infrastructure, local government, local government expenditures

JEL: *H72, H76, H79*

References

1. Belenchuk A. A., Vagin V. V., Shul'ga I. E. Initiative Budgeting as a Tool for Improving the Efficiency of Budget Expenses. *Finansy — Finance*, 2017, no. 8, pp. 10–21.
2. Recommendations on the Organization of Public Participation in the Realization of Public Environment Complex Improvement Projects. Formation of a comfortable urban environment and housing and communal services Priority Project Web-site. Available at: http://gorodsreda.ru/documents/metodiki-i-rekomendatsii/?sect.
3. Vagin V. V., Shapovalova N. A., Gavrilova N. V. Factors, Opportunities and Restrictions for the Development of Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 1, pp. 103–113.
4. Marjahina L. A. The Practice of PPMI — New Opportunities. *Bjudzhet — Budget*, 2017, no. 4.
5. Vagin V. V., Shapovalova N. A. Participatory Budgeting and Related Practices. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija — Financial Analytics: Science and Experience*, 2016, no. 38, pp. 2–19.
6. Recommendations on the Application of the Mechanism of Grant Support to Local Initiatives of Rural Areas Citizens. Moscow: Rosinformagrotekh Publ., 2016, 88 p.
7. Shul'ga I. E., Vagin V. V., Khachatryan G. N. et al. Initiative Budgeting. Russian Experience of Public Participation in Addressing Local Issues. Moscow: Aleks Publ., 2017, 124 p.
8. Fenin A. Yu. The Consultants of Regional Design Centers of Initiative Budgeting: a Competency Model. *Vestnik Povolzhskogo gosudarstvennogo universiteta servisa. Seriya "Ekonomika" — Vestnik of Volga region State University of Service. Series "Economics"*, 2016, no. 4 (46), pp. 17–24.
9. Shapovalova N. A. Information Support of the Initiative Budgeting Development in the Russian Federation. *Menedzhment i biznes-administrirovanie — Management and Business Administration*. 2017, no. 3, pp. 31–47.
10. Program for the Initiative Budgeting Development in the Russian Federation for the Medium-Term Period. Available at: http://www.fa.ru/org/dep/dof/Documents/seminar/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%92%D0%B0%D0%B3%D0%B8%D0%BD%D0%92%D0%92%2020062017.pdf.

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-1-123-131

К. Г. Качалкина, Э. Р. Нуртдинов, Н. Ш. Розе

Развитие форм и методов реализации инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан

Кристина Геннадиевна Качалкина *(e-mail: kachalkinakg@isirb.ru), младший научный сотрудник Центра экономических исследований Института стратегических исследований Республики Башкортостан (г. Уфа)*
Эльдар Расихович Нуртдинов *(e-mail: nurtdinover@isirb.ru), руководитель Центра изучения гражданских инициатив Института стратегических исследований Республики Башкортостан (г. Уфа)*
Нелли Шамилевна Розе *(e-mail: rozens@isirb.ru), младший научный сотрудник Центра изучения гражданских инициатив Института стратегических исследований Республики Башкортостан (г. Уфа)*

Аннотация
В статье проведен обзор существующих форм и методов реализации инициативного бюджетирования в России и Республике Башкортостан. Дана характеристика Программы поддержки местных инициатив как наиболее распространенного метода реализации инициативного бюджетирования в России, обозначена ее значимость для развития объектов региональной инфраструктуры. Рассмотрен опыт реализации Программы поддержки местных инициатив в Республике Башкортостан, и представлены основные направления возможного развития новых методов инициативного бюджетирования в республике. В рамках исследования рассмотрено место инициативного бюджетирования в Стратегии социально-экономического развития РБ до 2030 г., проведен анализ взаимосвязи реализации инициативного бюджетирования как подпроекта Стратегии с достижением результатов других стратегических инициатив. В заключение приведен анализ эффектов, достигаемых от реализации практики, и их взаимосвязь с целевыми показателями Стратегии.

Ключевые слова:
инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, гражданские инициативы, местные инициативы, развитие инфраструктуры, социально-экономическое развитие

JEL: *R1, O18*

В условиях демократического государства граждане законодательно имеют право принимать участие в выработке решений, направленных на улучшение качества жизни своего локального сообщества. Существует значительное разнообразие методов и способов выражения гражданских и местных инициатив: неформальные местные общины, некоммерческие организации и общества, обращения граждан в органы местного самоуправления, законодательные и судебные органы государственной власти. Однако зачастую эти способы недостаточно эффективны либо их влияние довольно ограниченно. Проблемой является также довольно низкий уровень гражданского самосознания и отсутствие желания принимать участие в подобного рода решениях, в том числе из-за стереотипа, что гражданское мнение не сыграет роли. Поэтому

во многих развивающихся странах власти осознают потребность в создании прямого и прозрачного способа вовлечения граждан в решение актуальных проблем местных сообществ. Необходимость создания такой формы, которая позволяла бы гражданам выдвигать инициативы и доносить эти инициативы до органов власти, привела к формированию института партисипаторного бюджетирования в Бразилии в городе Порту-Алегри, откуда оно распространилось по всему миру [1]. В Российской Федерации эти инструменты начали использоваться в 2007 г., и в настоящее время продолжается активное развитие данного направления как стратегически обоснованного механизма финансирования объектов общественной инфраструктуры на основе местных инициатив.

ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РФ

Инициативное бюджетирование (ИБ) — российский термин, под которым понимается совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов [2].

Можно выделить два вида проектов гражданского участия в распределении бюджетных средств: в первом случае граждане и заинтересованные юридические лица субсидируют проект совместно в дополнение к региональным бюджетным средствам, а во втором граждане участвуют только в распределении бюджетных средств между разными проектами.

В России практикуется несколько форм реализации ИБ:

— Программа поддержки местных инициатив (ППМИ);

— программы «Народная инициатива», «Народный бюджет», «Народный проект» и пр.;

— проект Центра Res Publica Европейского университета в Санкт-Петербурге при поддержке Фонда А. Л. Кудрина.

Наибольшее развитие и распространение в России получила практика ППМИ, реализуемая по методике Всемирного банка с 2007 г. Ее особенностью является наличие четырех источников финансирования проектов: население, спонсоры, местный бюджет и региональная субсидия. Такой подход обеспечивает ряд положительных эффектов социально-экономического характера:

— рост бюджетной грамотности и налоговой дисциплины населения;

— повышение лояльности и уровня доверия к власти;

— повышение взаимного доверия соседских обществ;

— уменьшение контрактной цены проектов, экономия бюджетных средств;

— решение актуальных и первостепенных задач (региона).

Еще одна специфическая особенность ППМИ — цикличность проекта. Это подразумевает непрерывность реализации практики в течение нескольких лет. По итогам каждого раунда, который длится один год, проводится анализ результатов, затем вносятся коррективы в законодательную базу и механизм реализации проекта. Кроме того, непрерывная реализация практики позволяет накапливать положительный социальный и экономический эффект, тем самым способствуя росту благосостояния местного сообщества [3–6].

У данной практики есть и ряд ограничений. Среди главных — ограниченная типология проектов, которые привязаны к полномочиям органов местного самоуправления, которые, в свою очередь, определяются Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

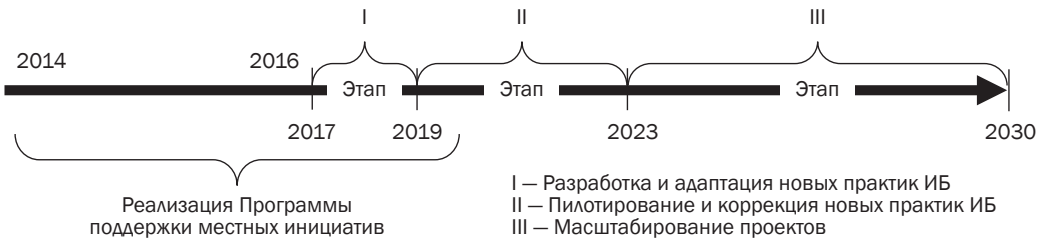
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

На 2015 г. ППМИ в России было реализовано в 16 регионах, среди них одним из наиболее активных участников является Республика Башкортостан. В республике практика в виде пилотного проекта на ограниченной территории впервые была реализована в 2014 г. В 2015 г. проект был повторен, а с 2016 г. — распространен на всю территорию республики. Участниками проекта на территории республики выступают сельские поселения, муниципальные районы, городские поселения и городские округа. За четыре года реализации ППМИ количество заявок на участие увеличилось с 116 в 2014 г. до 787 в 2017 г. Общая стоимость объектов возросла с 82 млн руб. в 2014 г. до 392 млн руб. в 2017 г.

Ввиду успешности реализации ППМИ в Республике Башкортостан планируется активное развитие инициативного бюджетирования (рис. 1), что предусмотрено в Стратегии социально-экономического развития (СЭР) региона на период до 2030 г. [7].

Рисунок 1

План развития инициативного бюджетирования в РБ до 2030 г.



Источник: составлено авторами.

Новые практики реализации ИБ, которые планируется разработать и внедрить на территории региона, направлены в первую очередь на усиление роли гражданских инициатив. В Республике Башкортостан создан специализированный Центр исследования гражданских инициатив на базе Института стратегических исследований РБ, основная задача которого — разработка инновационных методов инициативного бюджетирования и их внедрение. Среди других целей — поддержка реализации Стратегии СЭР через проекты гражданского участия в управлении бюджетом, которые позволят повысить осведомленность граждан о направлениях развития всего региона, выработать взаимное доверие между органами власти и населением, сформировать у граждан понимание собственного вклада в развитие родного региона и собственной роли и значимости в этом процессе.

В качестве новых практик реализации ИБ предлагаются несколько муниципальных и региональных проектов. Кроме этого, предлагается адаптация и внедрение положительно зарекомендовавших себя практик.

Так, одним из потенциальных направлений развития практики ИБ выступает ее «спуск» до уровня сельских поселений. В рамках этой практики планируется проводить внутрирайонные конкурсы отбора поселенческих микропроектов, направленных на решение проблем отдельных населенных пунктов в рамках полномочий муниципальных образований без участия регионального бюджета. Эта практика реализации ИБ позволит создать самоуправляемые активные сообщества и повысит качество жизни отдельных сел. Особую роль такая практика может играть для удаленных сел и сельских поселений. Среди недостатков такого метода может быть низкий уровень качества принятия решений, выбор проектов под давлением большинства и развитие тенденции к раздробленности поселений внутри муниципалитета.

Вторым направлением развития ИБ на уровне муниципалитетов может стать введение непосредственно партисипаторного бюджетирования в классическом его варианте, при котором гражданская инициатива будет выражаться через создание в районных центрах и городах бюджетных комиссий. Комиссии будут выступать как представители населения и участвовать в распределении части бюджетных средств городов и районных центров, инициировать и реализовывать актуальные проекты совместно с администрацией муниципального образования.

Оба предлагаемых направления развития способствуют формированию самостоятельности муниципалитетов, повышению эффективности бюджетных расходов и усилению общественного контроля.

Также идет разработка новых практик реализации ИБ и для регионального уровня. Так, в 2017 г. был реализован пилотный проект «Уфимские дворики». В 2018 году предлагается масштабировать проект на территорию всех ГО региона и реализовывать его под названием «Башкирские дворики». Проект представляет собой вариант партисипаторного бюджетирования, при котором субсидии, направленные на благоустройство и решение проблем жителей многоквартирных домов, распределяются путем конкурсного отбора.

Еще одно возможное направление развития ИБ в регионе — вовлечение в процессы бизнес-сообществ и реализация крупных социально ориентированных проектов по модели инициативного бюджетирования. Такой метод подразумевает распределение части средств крупных компаний, предусмотренных на реализацию корпоративной социальной политики, путем проведения конкурсного отбора проектов с участием населения. При этом местная администрация может оказывать содействие участникам и организатору на разных этапах реализации проекта. Развитие корпоративной социальной ответственности в Республике Башкортостан в совокупности с развитием ИБ позволит трансформировать «население — органы власти» в трехстороннее взаимодействие «население — бизнес — органы власти», что может стать одним из факторов развития стратегической кооперации в регионе.

Непосредственно в поддержке с направлениями Стратегии СЭР-2030 планируется развивать ИБ в агропромышленном комплексе. Предлагается использовать форму экстрабюджетирования для софинансирования гражданами проектов малого и среднего предпринимательства в АПК, что позволит развивать реальный сектор экономики.

Предлагаемые к реализации новые для Республики Башкортостан проекты гражданского участия в управлении бюджетными средствами систематизированы в табл. 1.

Таблица 1

Предлагаемые к реализации на территории Республики Башкортостан практики ИБ

Практики	Описание	Целевая направленность	Особенности
«Башкирские дворики»	Реализация конкурсного отбора проектов комплексного благоустройства дворовых территорий в городских округах республики	Городские округа, население многоквартирных домов	Исключительно городская практика, распространенная на всей территории региона
«Наше село»	Реализация конкурсного отбора проектов, направленных на решение вопросов местного значения без участия регионального бюджета	Муниципальные районы, городские, сельские поселения	Практика, реализуемая на уровне муниципалитетов самостоятельно, без региональной субсидии
Создание бюджетных комиссий на уровне муниципалитетов	Отбор проектов благоустройства путем создания бюджетных комиссий и обеспечения участия населения в распределении части бюджетных средств муниципалитета	Муниципальные районы, городские, сельские поселения	Практика создания бюджетных комиссий, реализуемая самостоятельно на уровне муниципалитетов

Практики	Описание	Целевая направленность	Особенности
«Корпоративная социальная ответственность»	Реализация конкурсного отбора проектов благоустройства сельских территорий при осуществлении политики КСО коммерческими предприятиями	Территории присутствия представителей крупного бизнеса	Практика, направленная на участие населения в распределении бюджета на благоустройство территорий присутствия коммерческих предприятий
Агропроекты	Реализация конкурсного отбора доходогенерирующих проектов в сфере сельского хозяйства	Муниципальные районы, городские, сельские поселения	Практика вовлечения населения для участия в отборе доходогенерирующих проектов и дальнейшем обеспечении жизнеспособности выбранного объекта
«Большое дело»	Реализация конкурсного отбора крупных социально значимых объектов благоустройства в формате телевизионной передачи с использованием элементов краудфандинга	Все муниципальные образования региона	Практика, подразумевающая возможное участие всех жителей региона, а также населения других регионов за счет использования наиболее влиятельного средства массовой информации, возможностей СМС-голосования, а также голосования за проекты на краудфандинговой платформе

Источник: составлено авторами.

Дальнейшее развитие ПБ планируется осуществлять с использованием современных технологий, сети Интернет и телевидения. Так, предлагается распространение практики голосования за проекты на интернет-порталах. Решение значимых проектов для всей республики может быть реализовано с использованием телевидения: проекты презентуются на региональных каналах в виде дебатов или конкурса, получают мнения экспертов, а каждый житель может проголосовать за понравившийся проект путем СМС-сообщения. Такой механизм способствует развитию института демократии и повышает доступность гражданского участия в жизни своего региона.

МЕСТО ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РБ

Инициативное бюджетирование является одним из подпроектов стратегической инициативы «Активизация инвестиционной деятельности» в рамках общих вопросов развития. ИБ позволит решать проблемы развития объектов местного значения социального назначения, а впоследствии может быть использовано и для развития местного социально ориентированного бизнеса. К 2030 г. по стратегии планируется привлечь до 3 млрд руб. внебюджетных средств на развитие общественной инфраструктуры. При реалистичной оценке эффект от реализации этого проекта приведет к приросту ВРП приблизительно на 49,8 млрд руб. [7].

Рассмотрим влияние развития инициативного бюджетирования на достижение стратегических инициатив и реализацию стратегических проектов Стратегии СЭР-2030 (табл. 2). Согласно Стратегии СЭР-2030 сформированы стратегические ожидания относительно развития инициативного бюджетирования в Республике Башкортостан, а именно: положительное влияние результатов реализации проектов ИБ на ее социально-экономическое развитие, в отношении той или иной степени достижения стратегических инициатив. Кроме того, само содержание Стратегии дает несколько направлений для дальнейшего развития этого инструмента. Например, можно разработать метод реализации экстрабюджетирования с ориентацией на развитие туризма по перспективным направлениям экотуризма, гастротуризма и на развитие туристической инфраструктуры. Другой вариант — софинансирование проектов с привлечением внешних инвесторов, для развития значимых и больших по объемам инвестиционных средств проектов [8–10].

Таблица 2

Взаимосвязь ИБ и Стратегии СЭР-2030

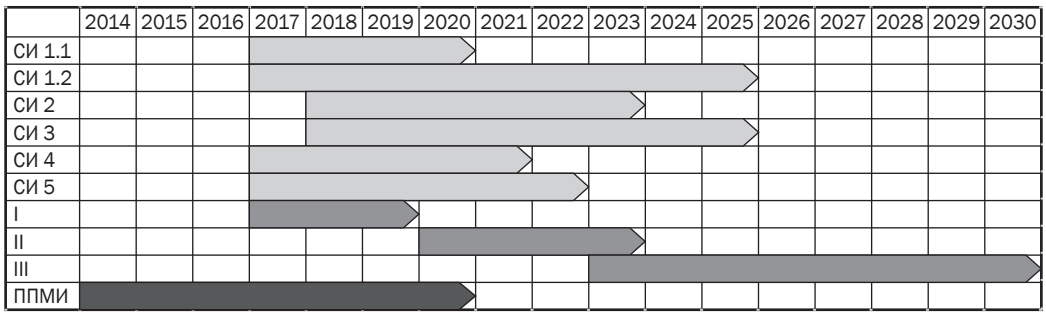
Стратегическая инициатива (СИ)	Проект	Характер влияния ИБ
Общие вопросы развития		
1.1. Активизация инвестиционной деятельности	1.1.1. Активизация инвестиционной деятельности	Является непосредственным подпроектом
1.2. Позиционирование РБ	1.2.1. Маркетинг территорий 1) Гражданская идентичность 2) Инвестиционно ориентированный брендинг	Способствует формированию положительного образа региона, чувства принадлежности к местному сообществу граждан, привлечению инвесторов в проекты ИБ
Реальный сектор экономики		
2. Новые индустрии и рынки	2.1. Поддержка частных быстрорастущих компаний 2.2. Создание агропромышленного кластера 2.3. Туризм и рекреация	Развитие ИБ как метода поддержки агропроектов будет способствовать реализации проектов 2.1 и 2.2. Возможно вовлечение граждан в софинансирование проектов развития инфраструктуры туризма в новом методе реализации ИБ
Развитие человеческого потенциала		
3. Семья РБ-2030	3.1. Семейная социальная ответственность 3.2. Семейное предпринимательство 3.3. Индустрия семейных событий 3.4. Новое поколение-2030	Способствует реализации таких подпроектов, как «Добровольчество», «Мой дом — Башкортостан». Возможно развитие методов ИБ для привлечения граждан к софинансированию проектов детского образования
Государственное управление		
4. Государственное управление	4.1. Внутренняя перенастройка 4.2. Эффективные внешние коммуникации	ИБ в любой форме позволит улучшить диалог между населением и органами власти
Территориальное развитие		
5. Сбалансированное пространство РБ	5.1. Формирование центров развития на базе экономических зон РБ и развитие агломераций	ИБ выступает как эффективный способ развития инфраструктуры на всех уровнях региональной структуры

Источник: составлено авторами на основе [7].

Соотнесем продолжительность активной фазы реализации проектов и подпроектов Стратегии СЭР-2030 с этапами реализации программы развития ИБ в Башкортостане на рис. 2.

Рисунок 2

Диаграмма Ганта проектов стратегии СЭР-2030 и программы развития ИБ в Республике Башкортостан

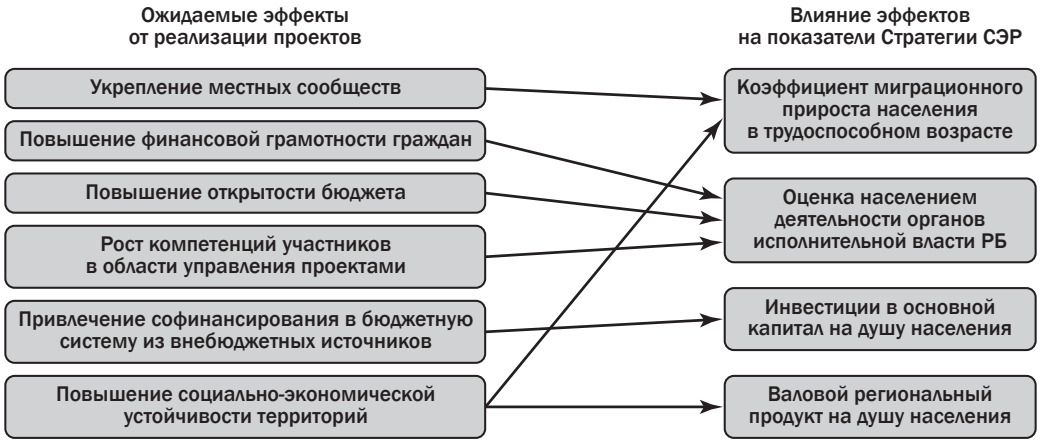


Примечание:
I — Разработка и адаптация новых практик ИБ;
II — Пилотирование и коррекция новых практик ИБ;
III — Масштабирование проектов.
Источник: составлено авторами на основе [7].

Из рисунка видно, что активная фаза реализации проектов проходит параллельно этапам разработки, адаптации и пилотирования новых методов реализации ИБ в регионе. Одновременное развитие позволит достичь наибольшего эффекта и более полного достижения поставленных целей. Ожидаемые эффекты от реализации проектов ИБ и их взаимосвязь с показателями Стратегии СЭР Республики Башкортостан представлены на рис. 3.

Рисунок 3

Взаимосвязь эффектов от реализации проектов ИБ и показателей Стратегии СЭР-2030 Республики Башкортостан



Источник: составлено авторами.

Указанные показатели относятся к четырем из пяти направлений развития республики: человеческий потенциал, государственное управление, реальный сектор экономики и общие вопросы развития. На территориальное управление реализация ИБ оказывает непосредственное, но трудноизмеримое влияние путем сокращения разрыва в интегральном показателе за счет сбалансированного развития как городских, так и сельских территорий. Для сокращения разрыва между разными регионами республики, однако, требуются дополнительные меры. Можно сделать вывод, что реализация ИБ позволяет достичь как экономического эффекта в виде прироста ВРП и увеличения объема инвестиций в регионе, так и социального эффекта в виде формирования гражданской идентичности и укрепления местных сообществ [11].

Учитывая значимость практик активизации гражданских инициатив для развития региона, распространение ИБ в масштабах всей России можно считать важным направлением на средне- и долгосрочную перспективу [12]. Успешная реализация практик ИБ в самой республике может способствовать дальнейшему развитию ИБ в России на основе распространения опыта Башкирии на другие регионы. При этом можно рассматривать несколько вариантов развития, в том числе трансформацию существующего проектного центра в Центр компетенций по инициативному бюджетированию на территории РБ.

Таким образом, укрепление института гражданских и местных инициатив — одно из стратегически важных направлений развития Республики Башкортостан. Инициативное бюджетирование как форма вовлечения граждан в принятие решений по вопросам местного развития за десять лет практики в РФ показало себя как действенный механизм развития принципов партисипаторности. Положительные эффекты реализации инициативного бюджетирования включают в себя как социальные, так и экономические эффекты и способствуют конструктивному развитию регионов. В Республике Башкортостан инициативное бюджетирование реализуется посредством Программы поддержки местных

инициатив; за четыре года практики было реализовано более 1000 проектов общественной инфраструктуры. Среди перспективных направлений совершенствования методов ИБ в Башкортостане можно выделить адаптацию ППМИ для уровня сельских поселений и развитие принципов и практик партисипаторного бюджетирования на уровне районов и городов, а также увеличение доли использования сети Интернет и телевидения для расширения практик. Кроме того, ИБ в республике взаимосвязано со Стратегией СЭР-2030, и его совершенствование оказывает положительный эффект на развитие человеческого потенциала, государственного управления и реального сектора экономики. При условии успешного опыта внедрения новых методов реализации ИБ в регионе возможно распространение опыта Башкортостана на другие регионы Российской Федерации.

Библиография

1. Сентоме И., Херцберг К., Рёке А., Аллегретти Д. Партисипативный бюджет: разнообразие форм и моделей // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. № 2. С. 5–23.
2. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. 2015. № 12. С. 42–46.
3. Макаренко А. С. Гражданская инициатива как фактор развития гражданского общества // Система ценностей современного общества. 2014. № 35. С. 97–101.
4. Рукавишникова И. В. Гражданская инициатива как инструмент гражданского общества // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 3 (46). С. 66–70.
5. Ягодка Н. Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2015. № 4. С. 128–140.
6. Насретдинова Л. Ф., Хузина Н. Ш. Особенности конкурсного отбора проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах в Республике Башкортостан // Научный журнал «Дискурс». 2016. № 2 (2). С. 491–498.
7. Котов Д. В., Гамилова Д. А., Буренина И. В. и др. Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года: монография / Под общей ред. Д. В. Котова. Уфа: Аэтерна, 2016. 160 с.
8. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting / Urban Governance Toolkit Series. UN-Habitat, 2004. URL: http://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/.
9. Сафуанов Р. М., Кашипова И. Р. Программы инициативного бюджетирования: направления взаимодействия с бизнес-сообществом // Финансы Башкортостана. 2016. № 4 (70). С. 82–86.
10. Котов Д. В., Нуртдинов Э. Р. Механизм реализации корпоративной социальной ответственности, основанный на гражданских инициативах // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2017. № 1. С. 82–85.
11. Хузина Н. Ш. Участие местных бизнес-сообществ в проектах инициативного бюджетирования как фактор повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования / Материалы XI международной конференции «Российские регионы в фокусе перемен», г. Екатеринбург, 17–19 ноября 2016 г.: сборник докладов. Екатеринбург: УМЦ УПИ, 2016. Ч. 2. С. 645–652.
12. Вагин В. В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3. С. 105–114.

K. G. Kachalkina, E. R. Nurtdinov, N. Sh. Roze

Development of Forms and Methods of Initiative Budgeting Realization in Republic of Bashkortostan

Authors' affiliation:
Kristina G. Kachalkina *(e-mail: kachalkinakg@isirb.ru), Institute of Strategic Researches of Republic of Bashkortostan, Ufa 450008, Russian Federation*
Eldar R. Nurtdinov *(e-mail: nurtdinover@isirb.ru), Institute of Strategic Researches of Republic of Bashkortostan, Ufa 450008, Russian Federation*
Nelly Sh. Roze *(e-mail: rozens@isirb.ru), Institute of Strategic Researches of Republic of Bashkortostan, Ufa 450008, Russian Federation*

Abstract

The article presents the review of existing forms and methods of initiative budgeting realization in Russia and Republic of Bashkortostan. The research gives characteristic of Local Initiatives Upholding Program as the most commonly used method of initiative budgeting in Russia, and also focuses on the importance of this program for local infrastructure facilities development. The authors review the experience of Republic of Bashkortostan in Local Initiatives Upholding Program realization and define new potential methods of initiative budgeting realization in republic. The role of initiative budgeting in Strategy of Social-Economic Development of Bashkortostan up to 2030 year is stated as a part of research. The interdependence of initiative budgeting realization as a sub-project of this strategy with other strategic undertakings achievement also examined by the authors. In conclusion the article presents the analysis of effects gained by realization of initiative budgeting methods and describes their correlation with targeted indexes of the strategy.

Keywords:

initiative budgeting, participative budgeting, extra-budgeting, civil initiatives, local initiatives, infrastructure facilities development, social-economic development

JEL: *R1, O18*

References

1. Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. Practices of Initiative Budgeting in Municipal Government Authorities' Activities. *Vlast' — Power*, 2015, no. 12, pp. 42–46.
2. Sentome I., Khertsberg K., Reke A., Allegretti D. Budgeting and its Diversity. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie — Municipality: Economics and Management*, 2013, no. 2, pp. 5–23.
3. Makarenko A. S. Civil Initiative as Factor of Civil Society Development. *Sistema tsennostei sovremennogo obshchestva — System of Values of Modern Society*, 2014, no. 35, pp. 97–101.
4. Rukavishnikova I. V. Civil Initiative as Instrument of Civil Society. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie — Science and Education: Economy and Financial Economy; Entrepreneurship; Law and Management*, 2014, no. 3 (46), pp. 66–70.
5. Yagodka N. N. Civic Initiatives as an Instrument of Dialogue between Government and Civil Society in Russia. *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriâ Politologiâ — RUDN Journal of Political Science*, 2015, no. 4, pp. 128–140.
6. Nasretdinova L. F., Huzina N. Sh. Features of Competitive Selection of Development Projects of Public Infrastructure based on Local Initiatives in the Republic of Bashkortostan. *Nauchnyi zhurnal «Diskurs» — Scientific Journal «Discourse»*, 2016, no. 2 (2), pp. 491–498.
7. Kotov D. V., Gamilova D. A., Burenina I. V. Strategy of Social-Economic Development of Republic of Bashkortostan up to 2030 year. Ufa: Aeterna Publ., 2016, 160 p.
8. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. UN Habitat, 2010. Available at: http://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/.
9. Safuanov R. M., Kashipova I. R. Programs of Initiative Budgeting: Course of Cooperation with Business Community. *Finansy Bashkortostana — Finance of Bashkortostan*, 2016, no. 4 (70), pp. 82–86.
10. Kotov D. V., Nurtdinov E. R. Mechanism of Realization of Corporate Social Responsibility Based on Initiative Budgeting. *Ekonomika i upravlenie: nauchno-prakticheskii zhurnal — Economics and Management: Research and Practice Journal*, 2017, no. 1, pp. 82–85.
11. Khuzina N. The Participation of Local Business Communities in Projects Budgeting Initiative as a Factor of Increase of Investment Appeal of Municipality. XI International Conference "Russian Regions in the Focus of Change", Ekaterinburg: UMC UPI Publ., 2016, Part II, pp. 645–652.
12. Vagin V. V. Theoretical Aspects of Development Initiative Budgeting in the Russian Federation. *Finansovyj žhurnal — Financial Journal*, 2016, no. 3, p. 105–114.

ПЕРЕЧЕНЬ СТАТЕЙ 2017 ГОДА

№1 (январь–февраль) 2017 г.

В. В. Бухарский, А. М. Лавров Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ

М. В. Мильчаков Высокодотационные регионы России: условия формирования бюджетов и механизмы государственной поддержки

И. В. Беляков Перспективы спроса на российский внутренний долг

А. В. Моисеев, А. В. Мурычев, Д. К. Маштакеева, П. Н. Новиков О деятельности Совета по профессиональным квалификациям финансового рынка

Н. А. Авксентьев Прогноз расходов на здравоохранение в России до 2030 года

Н. Н. Сисигина Финансовое обеспечение современных страховых систем здравоохранения

К. А. Туманянц, И. В. Антоненко, Л. В. Антосик, Т. В. Шлевкова Инвестирование пенсионных накоплений: государство или бизнес?

В. В. Вагин, Н. А. Шаповалова, Н. В. Гаврилова Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации

О. В. Концевич, В. Ю. Черкасов QE4 — неизбежная и неотдаленная перспектива?

№2 (март–апрель) 2017 г.

В. В. Громов, С. С. Шаталова Концепции оценки налоговой нагрузки

Т. И. Семкина, А. В. Сорокин Налогообложение недвижимого имущества организаций по кадастровой стоимости

А. В. Дубовик, Р. В. Ерженин Перспективные направления развития бухгалтерии организаций сектора государственного управления

О. Н. Кузнецова Коллизии и перспективы учета амортизационного фонда предприятия

В. В. Тарасова, В. Е. Тарасов Неприятие риска для инвесторов с памятью: эредитарные обобщения меры Эрроу — Пратта

В. Е. Зямалов Сравнение предсказательной способности одно- и многорежимных моделей динамики фондового рынка

О. С. Сухарев Экономический рост и финансовые институты: влияние на макро- и микроуровнях

Г. Э. Шахназарян Гармонизация подходов к управлению рисками деятельности центральных депозитариев стран — участниц ЕАЭС

Ю. А. Сплетухов Страховые рынки государств — членов ЕАЭС: современное состояние и эффективность

О. В. Богачева, И. Д. Раков, О. В. Смородинов Финансовая интеграция в АСЕАН: анализ практики

А. Ю. Фенин Подходы к оценке проектов, программ и практик инициативного бюджетирования (Методологический семинар)

№3 (май–июнь) 2017 г.

И. А. Яковлев, Л. С. Кабир, С. И. Никулина, И. Д. Раков Финансирование «зеленого» экономического роста: концепции, проблемы, подходы

О. В. Богачева, Т. В. Фокина Оценка эффективности социальных налоговых расходов в странах ОЭСР

М. В. Кулаков, М. В. Лысунец Социальная политика в стратегии развития Европейского союза

А. А. Михайлова Межбюджетные трансферты как механизм стимулирования роста экономики регионов

Д. В. Швандар, О. В. Концевич Управление структурным профицитом ликвидности банковской системы

С. С. Лазарян, М. А. Черноталова Влияние налоговой политики на уровень инвестиций частного сектора

А. Е. Олькова Методы оценки эффективности портфелей паевых инвестиционных фондов: сравнительный анализ

А. С. Боргояков Модель оценки доходности облигаций с позиции платежеспособности фирмы-эмитента

М. А. Бундин, Е. М. Гутцайт, А. М. Марьясин Анкетирование как инструмент оценки состояния рынка аудиторских услуг

М. В. Цуркан Анализ региональных практик инициативного бюджетирования

№4 (июль–август) 2017 г.

В. С. Назаров, Н. А. Авксентьев Российское здравоохранение: проблемы и перспективы

Р. Г. Емцов, Е. И. Андреева, М. А. Нагерняк, А. Пошарац, Д. Г. Бычков Иждивенчество или содействие? Программы социальной помощи и стимулы к труду

С. С. Лазарян, М. А. Черноталова Глобальная угроза роста неравенства

Е. Е. Гришина Депривационный подход к оценке бедности семей с детьми в России и странах Европы

А. А. Бокарев, О. В. Богачева, О. В. Смородинов Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру

И. В. Беляков Анализ и учет неявных бюджетных обязательств, связанных с финансовой системой

М. Р. Пинская, О. А. Алавердян, С. В. Богачев, Г. К. Оганян Методологические подходы налогообложению недвижимости и их реализация в налоговых системах России и Армении

А. Н. Дерюгин, К. А. Прока Учет эффекта масштаба в методиках распределения выравнивающих дотаций

В. В. Вагин, С. В. Романов Инициативное бюджетирование в странах БРИКС

К. В. Швандар, А. В. Глазунов Анализ использования национальных валют в расчетах по внешнеторговым операциям

№5 (сентябрь–октябрь) 2017 г.

М. И. Куделич Инвестиционные бюджетные расходы и отраслевые меры государственной поддержки: проблемы правового регулирования

К. В. Швандар, В. Ю. Черкасов, Т. Ф. Бурова «Голландская болезнь»: применение бюджетного правила и роль структурных реформ

В. В. Литвинова, М. А. Нагерняк, М. Н. Кириллова Атлас индикаторов социальной защиты: возможности для межрегиональных сравнений

Н. Н. Сисигина Современные методы финансирования капитальных расходов медицинских организаций

Е. Н. Тимушев Эффект липучки: причины и проявление в бюджетной системе РФ

Б. И. Алехин Банки, биржи и экономический рост России

Н. П. Пильник, М. Ф. Шайхутдинова Моделирование состояния платежного баланса России

В. Я. Пищик, П. В. Алексеев Формирование общего финансового рынка государств — членов ЕАЭС

А. С. Алисенов Перспективы налоговой интеграции государств — членов Евразийского экономического союза

А. М. Марьясин Отдельные аспекты бухгалтерского учета конвертируемых финансовых инструментов и деривативов

№6 (ноябрь–декабрь) 2017 г.

В. В. Бухарский, Е. Ю. Ветрова, А. М. Лавров Корреляционный анализ долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации в 2005–2016 гг.

А. Д. Андряков Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг.

А. А. Бокарев, И. А. Яковлев, Л. С. Кабир «Зеленые» инвестиции в России: поиск приоритетных направлений

Р. С. Леухин, А. Л. Суслина Прогрессивность налогов на труд в России: текущая ситуация и оценка последствий возможных вариантов реформы НДФЛ

А. И. Вотинов, И. П. Станкевич VAR-подход к оценке эффективности мер фискального стимулирования экономики

М. Р. Зембатов Анализ факторов риска поставщика при заключении государственных контрактов

Ю. М. Горлин, Е. Е. Гришина, В. Ю. Ляшок, В. В. Федоров Повышение пенсионного возраста: опыт зарубежных стран и оценка эффектов для России

М. Н. Кириллова, О. Ф. Селиверстова Анализ мер социальной поддержки многодетных, малоимущих и неполных семей с детьми

А. В. Мацкевич, В. В. Романова Применение подушевых нормативов при финансировании образовательных учреждений

К. С. Прошин, А. М. Шайкин Базовые подходы к введению в Российской Федерации индексного сельскохозяйственного страхования

НИФИ МИНФИНА РОССИИ
Научно-исследовательский финансовый институт
Финансовый журнал
ISSN 2075-1990
127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, корп. 2, тел. (495) 699-76-83

ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ!

Оформить подписку на издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» можно в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс 42068.

Почтовую доставку любого номера журнала первого полугодия 2018 г. можно заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org. Телефон для справок: (499) 152-04-90.

ПРИГЛАШАЕМ АВТОРОВ!

Научно-практическое издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» (ISSN 2075-1990) приглашает авторов.

Издание включено в Перечень ВАК по группе научных специальностей 08.00.00 (экономические науки), зарегистрировано в РИНЦ (импакт-фактор за 2016 г. — 1,237).

Учредитель и издатель журнала — федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт» (НИФИ) Минфина России.

Статьи публикуются БЕСПЛАТНО.

С правилами рецензирования и публикации статей, стандартами издательской этики и требованиями по оформлению материалов можно ознакомиться на сайте НИФИ www.nifi.ru, на странице «Финансовый журнал».

Издание выходит шесть раз в год (февраль, апрель, июнь, август, октябрь, декабрь) и публикует научные статьи и обзоры по проблематике государственных финансов России: бюджетная, денежно-кредитная и налоговая политика, межбюджетные отношения, финансовый рынок, страхование, банковская система, бухгалтерский учет и аудит, а также по тематике международных финансов.

Полные тексты статей, опубликованных в «Финансовом журнале», размещаются в открытом доступе на сайтах www.nifi.ru и www.elibrary.ru.

Редакция «Финансового журнала»
Веб-сайт: www.nifi.ru
E-mail: finjournal@gmail.com
Тел. (495) 699-76-83

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор И. П. Белова
Дизайн и верстка А. С. Лухин

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия
Тел. (495) 699-76-83
E-mail: finjournal@gmail.com
Сайт: www.nifi.ru

Подписано в печать 20.02.2018 г. Свободная цена. Тираж 400 экз. Заказ №07/09028
Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит»
410004, г. Саратов, ул. им. Чернышевского, 88, литер У
Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru