Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

№4(22)
октябрь-декабрь
2014

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

Редакционная коллегия

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ISSN 2075-1990

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

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт»

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

Издание зарегистрировано в Российском индексе научного цитирования
(РИНЦ).

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

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

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

© Научно-исследовательский финансовый институт, 2014

Содержание

Актуальная тема. Аудит

Л. З. Шнейдман, С. В. Соломяный
Саморегулирование в аудите: основные результаты 5

Научная жизнь. Деофшоризация экономики России

Круглый стол
Концепция дорожной карты по деофшоризации экономики России 16

В. П. Бауэр, Т. А. Логинова
Дорожная карта по деофшоризации экономики России:
концептуальные основы и мероприятия 20

Н. С. Милоголов, М. Р. Пинская
Правила налогообложения контролируемых иностранных компаний:
сравнительный анализ 36

М. А. Котляров, И. Н. Рыкова
Противодействие переносу налоговой базы в низконалоговые юрисдикции:
опыт ОЭСР и приоритеты для России 47

Методология. Бюджетный процесс

В. С. Назаров, О. В. Богачева, Т. В. Фокина
Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении
проекта государственного бюджета 55

Исследования. Региональные финансы

А. А. Мамедов, Н. А. Авксентьев
Региональный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации:
ретроспективный анализ и перспективы 66

М. В. Мильчаков
Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации
при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета 81

А. Б. Золотарева
Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий
и нефинансируемые мандаты 94

Дискуссии. Глобальные риски и экономика России

А. В. Навой
К вопросу о трансформации модели мирохозяйственных связей России в условиях усиления глобальных рисков 105

И. Ю. Варьяш, К. В. Швандар, Т. Ф. Бурова
Актуализация макроэкономических прогнозов в бюджетном процессе 118

Аналитика. Налогообложение

Т. И. Семкина
Эффективна ли система взимания НДС по операциям с драгоценными металлами? 129

А. А. Анисимова
Рынок алмазов: контроль на международном и национальном уровнях и налогообложение 135

Практика. ГЧП

В. В. Трубин, Л. В. Журавлева, О. В. Кораблева, М. А. Буранкова
Опыт реализации инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере 144

Международный опыт. Подготовка госслужащих

Н. С. Матвеева
Профессиональное развитие государственных служащих: опыт европейских стран и США 155

Аннотации/Abstracts 163

Авторы/Authors 169

Редакционная коллегия/Editorial Board 175

УДК 657.6

***Ключевые слова**:*
аудит, аудиторская деятельность, саморегулируемые организации, аудиторская профессия, совет по аудиторской деятельности, внешний контроль качества работы, общественный надзор

***Л. З. Шнейдман**, д. э. н.,*
*проф., директор Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Минфина России (**e-mail: p1135_ss@minfin.ru**)*
***С. В. Соломяный**, к. э. н.,*
*начальник отдела Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Минфина России (**e-mail: p1135_ss@minfin.ru**)*

Саморегулирование в аудите: основные результаты

Саморегулирование в аудиторской деятельности в России имеет давнюю историю. Создание первых профессиональных аудиторских институтов началось практически одновременно с появлением аудиторской профессии в стране. Еще до принятия Федерального закона «Об аудиторской деятельности»[1] такие институты принимали самое активное участие в выработке и реализации политики в сфере аудиторской деятельности. Существовавшие до 2010 г. профессиональные аудиторские объединения объединяли значительную часть аудиторов и стали по существу прообразом саморегулируемых организаций аудиторов.

Современные саморегулируемые организации аудиторов сформировались в соответствии с названным федеральным законом в 2009 г. В настоящее время в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов включены пять таких некоммерческих организаций: Аудиторская палата России (АПР), Институт профессиональных аудиторов (ИПАР), Московская аудиторская палата (МоАП), Российская коллегия аудиторов (РКА), НК «Аудиторская ассоциация Содружество» (ААС)[2]. Эти саморегулируемые организации аудиторов (за исключением ААС) образовались путем преобразования одноименных профессиональных аудиторских объединений, действовавших до 2009 г.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ АУДИТОРОВ

Анализ деятельности саморегулируемых организаций аудиторов с 2009 г. показал, что основными ее результатами являются:

- организационное оформление аудиторской профессии;
- создание современной системы регистрации субъектов аудиторской деятельности;
- создание современной системы профессиональной аттестации аудиторов;

---

[1] *Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».*

[2] *Государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/ru/accounting/reestr_selfreg/reestr/).*

— создание всеобъемлющей системы внешнего контроля качества работы субъектов аудиторской деятельности;

— создание системы воздействия на субъекты аудиторской деятельности, нарушающие установленные правила и требования;

— создание системы дополнительной имущественной ответственности субъектов аудиторской деятельности перед потребителями их услуг и иными лицами;

— обеспечение информационной открытости субъектов аудиторской деятельности;

— создание системы независимого от аудиторской профессии общественного надзора за аудиторской профессией;

— создание системы мониторинга и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов.

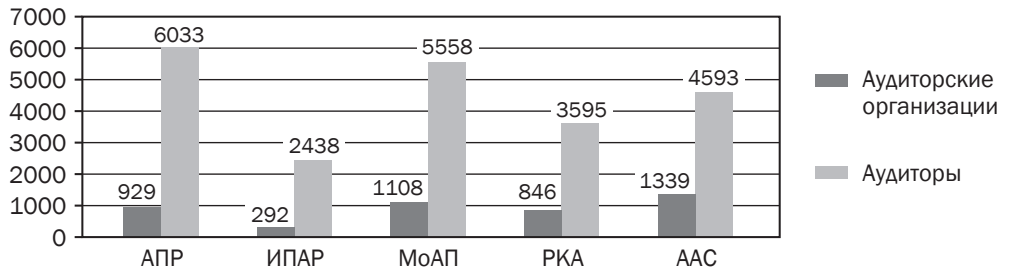
ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОФОРМЛЕНИЕ АУДИТОРСКОЙ ПРОФЕССИИ

В результате создания саморегулируемых организаций аудиторов и введения обязательного членства в них аудиторов и аудиторских организаций завершилось организационное оформление аудиторской профессии. Саморегулируемые организации аудиторов объединяют в своих рядах всех членов этой профессии. Посредством обязательного членства в саморегулируемых организациях аудиторов на всех членов аудиторской профессии распространяются атрибуты, обеспечивающие единство и целостность данной профессии: стандарты аудиторской деятельности, кодекс профессиональной этики аудиторов, правила независимости аудиторов и аудиторских организаций, подконтрольность членов аудиторской профессии, меры имущественной ответственности перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами.

Количество членов в саморегулируемых организациях аудиторов по состоянию на 1 декабря 2014 г. представлено на рис. 1.

Рисунок 1

Количество аудиторских организаций и аудиторов, включая индивидуальных аудиторов



Источник: Сведения из контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/ru/accounting/reestr_audit/infocontrol/).

Во всех саморегулируемых организациях аудиторов созданы коллегиальные и единоличные исполнительные органы управления, а также обязательные специализированные органы (орган, осуществляющий контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации аудиторов установленных требований; орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации аудиторов мер дисциплинарного воздействия). В постоянно действующих коллегиальных органах управления всех саморегулируемых организаций аудиторов независимые члены составляют не менее одной пятой от общего числа членов этих органов. Во всех саморегулируемых организациях аудиторов приняты необходимые внутренние организационно-распорядительные документы, устанавливающие порядок деятельности организации и условия членства в ней.

Таким образом, саморегулируемые организации аудиторов со всеми своими атрибутами обеспечили институциональное оформление аудиторской профессии.

СОЗДАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ СУБЪЕКТОВ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Согласно законодательству физическое лицо и коммерческая организация приобретают право осуществлять аудиторскую деятельность с даты внесения сведений о них в реестр аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов[3]. Ведение реестра аудиторов и аудиторских организаций осуществляется саморегулируемыми организациями аудиторов в отношении своих членов.

Сведения, содержащиеся в реестре аудиторов и аудиторских организаций, обобщаются в контрольном экземпляре этого реестра, который предназначен исключительно для удовлетворения информационных запросов потребителей аудиторских услуг и иных заинтересованных лиц. Контрольный экземпляр реестра аудиторов и аудиторских организаций ведется Минфином России.

Реестр аудиторов и аудиторских организаций содержит общие сведения о субъектах аудиторской деятельности, позволяющие идентифицировать их:

— в отношении аудиторской организации: наименование, организационно-правовая форма, ОРНЗ, ОГРН, адрес (место нахождения), номер телефона, адрес официального сайта в сети Интернет, адрес электронной почты и др.;

— в отношении аудитора: фамилия, имя, отчество, ОРНЗ, ОГРНИП, место жительства (регистрации), номер квалификационного аттестата аудитора, номер телефона, адрес электронной почты и др.

Помимо этого в реестр аудиторов и аудиторских организаций включаются сведения:

— в отношении аудиторской организации: о численности аудиторов, о членах коллегиального и (или) единоличного исполнительного органа аудиторской организации, о регистрации в качестве аудиторской организации (или иного аналогичного лица) в других государствах, о членстве (или ином участии) в международных сетях аудиторских организаций, о применении мер дисциплинарного воздействия, о прохождении внешнего контроля качества работы, о месте нахождения (адресе) всех филиалов и представительств и др.;

— в отношении аудитора: об аудиторских организациях, работником которых является аудитор, о прохождении внешнего контроля качества работы, о регистрации в качестве аудитора (или иного аналогичного лица) в других государствах, о применении мер дисциплинарного воздействия и др.

Ведение реестра аудиторов и аудиторских организаций и его контрольного экземпляра осуществляется в электронном виде. В соответствии с Положением[4] обеспечен электронный обмен информацией, связанной с ведением реестра аудиторов и аудиторских организаций и его контрольного экземпляра.

Сведения, содержащиеся в реестре аудиторов и аудиторских организаций, с декабря 2009 г. практически в полном объеме размещены и систематически обновляются саморегулируемыми организациями аудиторов на их официальных интернет-сайтах[5]. Сведения, содержащиеся в контрольном экземпляре реестра аудиторов и аудиторских организаций, размещены и систематически обновляются на официальном сайте Минфина России (www.minfin.ru) также с декабря 2009 г.

---

[3] *Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».*

[4] *Положение о порядке ведения реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов и контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов. Утв. Приказом Минфина России от 30 октября 2009 г. № 111н.*

[5] *Адрес сайта АПР — www.sroapr.ru, ИПАР — www.e-ipar.ru, МоАП — www.npmoap.ru, РКА — www.rkanp.ru, ААС — www.auditor-sro.org.*

Таким образом, действующая система регистрации субъектов аудиторской деятельности обеспечивает своевременный качественный учет всех лиц, получивших право вести аудиторскую деятельность, а также дает возможность всем заинтересованным лицам получить достаточно обширную информацию об этих лицах. Данная система регистрации в полной мере сопоставима с аналогичными системами, действующими в других странах.

СОЗДАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ АТТЕСТАЦИИ АУДИТОРОВ

Система профессиональной аттестации аудиторов включает проверку квалификации претендентов на получение квалификационного аттестата аудитора, требование о систематическом повышение аудиторами квалификации и контроль соблюдения этого требования.

Проверка квалификации претендентов на получение квалификационного аттестата аудитора проводится в форме квалификационного экзамена. В соответствии с требованиями законодательства[6] для проведения квалификационного экзамена создана Автономная некоммерческая организация «Единая аттестационная комиссия» (АНО «ЕАК»). Ее учредители — все саморегулируемые организации аудиторов. С 2011 г. АНО «ЕАК» проводит квалификационные экзамены на право получения квалификационного аттестата аудитора. За прошедший период сдавали квалификационный экзамен 7502 человека, сдали — 3326[7]. Экзамен проводится в форме комплексного тестирования и письменной работы. Организация квалификационного экзамена в высокой степени отвечает соответствующим международным стандартам, принятым Международной федерацией бухгалтеров и признанным во всем мире.

В течение каждого календарного года начиная с года, следующего за годом получения квалификационного аттестата аудитора, каждый аудитор обязан проходить обучение по программам повышения квалификации[8]. Такие программы и минимальная продолжительность обучения устанавливаются каждой саморегулируемой организацией аудиторов. Однако продолжительность обучения не может быть менее 120 часов за три последовательных календарных года и менее 20 часов каждый год. Для обеспечения непрерывного повышения квалификации аудиторов саморегулируемыми организациями аудиторов:

— установлен порядок прохождения аудиторами обучения по программам повышения квалификации;

— утверждены 278 программ повышения квалификации аудиторов[9];

— аккредитованы около 100 учебных заведений[10], в которых аудиторы могут осуществлять повышение квалификации. Сеть таких учебных заведений охватывает практически всю территорию Российской Федерации;

— созданы специальные подразделения, которые организуют работу по повышению квалификации аудиторов.

Саморегулируемые организации аудиторов организовали систему подтверждения соблюдения аудиторами требования о непрерывном повышении квалификации. Для этого

---

[6] *Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»; Порядок создания единой аттестационной комиссии (утв. Приказом Минфина России от 27 мая 2010 г. № 51).*

[7] *Отчетность АНО «ЕАК» / Официальный сайт «Единой аттестационной комиссии» (www.eak-rus.ru/about/godovaya_otchetnost).*

[8] *Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».*

[9] *Отчет «Повышение квалификации аудиторами в 2013 г.» / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/Povyshenie_2013.doc).*

[10] *Данные реестров учебно-методических центров саморегулируемых организаций аудиторов (www.ipkapr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=75;*
www.e-ipar.ru/images/stories/documents/obuchenie/perechenou17.10.14.doc;
www.npmoap.ru/education/povyshenie/;
www.rkanp.ru/sites/default/files/storage/perechen_130702_0.doc;
www.auditor-sro.org/files/activity/trainings/reest_umc_290914-deistv_i_iskluch.pdf).

ими установлены необходимые внутренние процедуры и созданы специализированные подразделения, которые организуют работу по подтверждению и по выявлению аудиторов, не прошедших повышение квалификации. За прошедший период в 39 823 случаях аудиторам подтверждено соблюдение требования об обучении по программам повышения квалификации. Вместе с тем саморегулируемыми организациями аудиторов выявлены 92 аудитора, не прошедшие обязательное повышение квалификации[11].

СОЗДАНИЕ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕЙ СИСТЕМЫ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА РАБОТЫ СУБЪЕКТОВ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Внешний контроль качества работы аудиторских организаций и аудиторов (ВККР) осуществляют саморегулируемые организации аудиторов в отношении своих членов. Ими:

— утверждены комплекты внутренних организационно-распорядительных документов, устанавливающих порядок организации и осуществления ВККР;

— созданы специализированные подразделения, организующие и осуществляющие контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации аудиторов установленных требований;

— определены штатные и внештатные контролеры, осуществляющие проверки качества работы аудиторских организаций и аудиторов;

— ежегодно принимаются планы проверок качества работы аудиторских организаций и аудиторов;

— утверждены программы проверок качества работы аудиторских организаций и аудиторов.

Количество проведенных саморегулируемыми организациями аудиторов проверок качества работы своих членов характеризуется следующими данными (табл. 1).

Таблица 1

Количество проверок качества работы членов саморегулируемых организаций аудиторов за 2010–2013 гг.

	Год	АПР	ИПАР	МоАП	РКА	ААС	Всего
Количество проведенных проверок, всего	2010	1989	787	1805	796	316	5693
	2011	2392	579	3203	919	942	8035
	2012	1542	679	1516	587	838	5162
	2013	1964	921	1965	706	598	6154
в том числе:							
аудиторских организаций	2010	335	73	313	192	68	981
	2011	304	88	625	212	169	1398
	2012	215	101	260	109	174	859
	2013	229	109	332	119	145	934
индивидуальных аудиторов	2010	2	1	0	3	6	12
	2011	12	9	88	28	19	156
	2012	28	9	45	30	24	136
	2013	33	14	46	12	41	146
аудиторов (без индивидуальных)	2010	1652	713	1492	601	242	4700
	2011	2076	482	2490	679	754	6481
	2012	1299	569	1211	448	640	4167
	2013	1702	798	1587	575	412	5074

Источник: Отчеты «Основные показатели деятельности по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов» за 2010–2013 гг. / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/ru/accounting/audit/basics/audit_stat/MainIndex_monitoring/).

[11] *Отчеты «Основные показатели деятельности саморегулируемых организаций аудиторов» за 2010–2013 гг. / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/ru/accounting/audit/basics/audit_stat/MainIndex_selfregulation/).*

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА СУБЪЕКТЫ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, НАРУШАЮЩИЕ УСТАНОВЛЕННЫЕ ПРАВИЛА И ТРЕБОВАНИЯ

Во всех саморегулируемых организациях аудиторов созданы специализированные органы, осуществляющие рассмотрение дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации аудиторов мер дисциплинарного воздействия. Данные органы обеспечивают применение к аудиторам, которые нарушают требования Федерального закона «Об аудиторской деятельности», а также стандарты аудиторской деятельности, правила независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекс профессиональной этики аудиторов, мер дисциплинарного воздействия, установленных Федеральным законом. При этом созданная система воздействия на субъекты аудиторской деятельности, нарушающие установленные правила и требования, охватывает всех членов аудиторской профессии.

В табл. 2 представлена информация о принятых саморегулируемыми организациями аудиторов мерах дисциплинарного воздействия.

Таблица 2

Меры дисциплинарного воздействия, принятые саморегулируемыми организациями аудиторов в 2010–2013 гг.

Меры дисциплинарного воздействия	Год	АПР	ИПАР	МоАП	РКА	ААС	Всего
Предписание, обязывающее устранить нарушения	2010	1	167	1	0	1	170
	2011	1	201	1	6	1	210
	2012	0	132	147	33	4	316
	2013	0	76	46	7	3	132
Предупреждение о недопустимости нарушений	2010	0	6	98	2	9	115
	2011	368	18	731	61	25	1203
	2012	11	27	871	42	85	1036
	2013	8	32	330	5	33	408
Штраф	2010	1	0	0	0	0	1
	2011	99	1	12	0	2	114
	2012	3	10	2	0	1	16
	2013	1	4	22	0	17	44
Приостановление членства в саморегулируемой организации аудиторов	2010	12	0	36	2	5	55
	2011	6	122	113	1	7	249
	2012	0	67	38	37	6	148
	2013	6	43	90	31	44	214
Исключение из членов саморегулируемой организации аудиторов	2010	28	0	12	0	1	41
	2011	10	168	190	3	89	460
	2012	24	19	72	2	108	225
	2013	35	40	33	43	208	359

Источник: Отчеты «Основные показатели деятельности по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов» за 2010–2013 гг. / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/ru/accounting/audit/basics/audit_stat/MainIndex_monitoring/).

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕРЕД ПОТРЕБИТЕЛЯМИ ОКАЗАННЫХ ИМИ УСЛУГ И ИНЫМИ ЛИЦАМИ

Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» предусмотрено обеспечение саморегулируемой организацией аудиторов дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами посредством формирования компенсационного фонда (компенсационных фондов)

саморегулируемой организации аудиторов. Компенсационные фонды сформированы во всех саморегулируемых организациях аудиторов (табл. 3).

Таблица 3

Величина компенсационных фондов саморегулируемых организаций аудиторов в 2010–2013 гг., млн руб.

По состоянию на 31 декабря	АПР	ИПАР	МоАП	РКА	ААС
2010	28,0	9,6	21,8	14,4	11,2
2011	29,9	10,1	23,7	15,3	12,4
2012	31,9	11,8	29,2	16,6	21,9
2013	33,3	12,6	30,6	17,2	23,6

Источник: Отчеты «Основные показатели деятельности саморегулируемых организаций аудиторов» за 2010–2013 гг. / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/ru/accounting/audit/basics/audit_stat/MainIndex_selfregulation/).

За прошедший период выплаты из компенсационных фондов саморегулируемыми организациями аудиторов не осуществлялись.

В дополнение к компенсационным фондам АПР и РКА установили в качестве способа обеспечения дополнительной имущественной ответственности своих членов перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами страхование (табл. 4).

Таблица 4

Обязательное страхование в саморегулируемых организациях аудиторов

СРО	Размер страховой суммы, тыс. руб.		
	Аудитор	Индивидуальный аудитор	Аудиторская организация
АПР	–	1000–100 000	1000–100 000
РКА	–	30	30–100

Источник: данные Аудиторской палаты России (АПР) (www.sroapr.ru/apr/chlenstvo/strahovanie.php); Российской коллегии аудиторов (РКА) (www.rkanp.ru/node/486).

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ СУБЪЕКТОВ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Согласно требованиям законодательства[12] все саморегулируемые организации аудиторов создали и ведут официальные интернет-сайты, в электронные адреса которых включены доменные имена, права на которые принадлежат саморегулируемым организациям аудиторов. На сайтах саморегулируемых организаций аудиторов раскрыты обязательные информация и документы, иная информация и документы, связанные с их деятельностью, а также деятельностью их членов, в частности:

— сведения, содержащиеся в реестре членов саморегулируемой организации;

— стандарты и правила саморегулируемой организации;

— порядок осуществления контроля соблюдения членами саморегулируемой организации требований стандартов и правил, условий членства в саморегулируемой организации, а также порядок применения мер дисциплинарного воздействия в отношении членов саморегулируемой организации; планы проверок членов саморегулируемой организации, а также общая информация о результатах проведенных проверок;

— информация о структуре и компетенции органов управления и специализированных органов саморегулируемой организации;

— решения, принятые общим собранием членов саморегулируемой организации и ее постоянно действующим коллегиальным органом управления;

[12] *Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».*

— информация о способах и порядке обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами; порядок размещения средств компенсационного фонда в целях их сохранения и прироста, направления их размещения (инвестиционная декларация);

— годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность саморегулируемой организации и аудиторское заключение о ней.

В свою очередь, Минфин России в целях обеспечения доступа заинтересованных лиц к информации в сфере аудиторской деятельности на своем официальном интернет-сайте в разделе «Бухгалтерский учет и аудит» размещает, в частности:

— государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов;

— сведения из контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов;

— действующие и разрабатываемые нормативные правовые акты в сфере аудиторской деятельности;

— информацию о деятельности Совета по аудиторской деятельности и его Рабочего органа;

— информацию об осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов;

— статистические данные и результаты анализа состояния рынка аудиторских услуг в Российской Федерации;

— сводную статистическую информацию о деятельности саморегулируемых организаций аудиторов.

Раскрываемая саморегулируемыми организациями аудиторов и Минфином России информация позволяет получить достаточно полное представление о субъектах аудиторской деятельности и состоянии рынка аудиторских услуг в Российской Федерации.

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ НЕЗАВИСИМОГО ОТ АУДИТОРСКОЙ ПРОФЕССИИ ОБЩЕСТВЕННОГО НАДЗОРА ЗА АУДИТОРСКОЙ ПРОФЕССИЕЙ

В целях обеспечения общественных интересов в ходе осуществления аудиторской деятельности создан Совет по аудиторской деятельности. В его состав входят десять представителей пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности, три представителя правительственных органов, представитель Центрального банка Российской Федерации и два представителя аудиторской профессии. Совет по аудиторской деятельности призван обеспечивать общественные интересы в ходе осуществления аудиторской деятельности, выполнять функции, необходимые для поддержания высокого профессионального уровня аудиторской деятельности. Совет по аудиторской деятельности является институтом независимого от аудиторской профессии надзора за развитием этой профессии. Он обладает реальным экспертным потенциалом в области аудиторской деятельности, а также в областях, связанных с ней.

В целях подготовки решений Совета по аудиторской деятельности создан его Рабочий орган. Представители аудиторской профессии в Рабочем органе составляют более 70 % общего числа членов. Помимо представителей всех саморегулируемых организаций аудиторов в Рабочий орган входит руководитель АНО «ЕАК», два представителя Минфина России, а также представители научной и педагогической общественности.

Совет по аудиторской деятельности и его Рабочий орган начали работу в июле 2011 г. Заседания Совета по аудиторской деятельности проводятся ежеквартально; за прошедший период состоялось 14 заседаний. Заседания Рабочего органа Совета по аудиторской деятельности проводятся ежемесячно; за прошедший период состоялось 39 заседаний[13].

---

[13] *Данные о заседаниях Совета по аудиторской деятельности и его Рабочего органа / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/ru/accounting/audit/council/).*

Организация и деятельность Совета по аудиторской деятельности как независимого от аудиторской профессии органа регулирования аудиторской деятельности в полной мере соответствует общепризнанной международной практике. В свою очередь, Рабочий орган Совета по аудиторской деятельности стал форумом выработки согласованных решений по важнейшим вопросам развития аудиторской профессии.

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ АУДИТОРОВ

Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов осуществляется Минфином России в форме плановых и внеплановых проверок с периодичностью не чаще одного раза в два года. Кроме того, Минфин России проводит систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности саморегулируемыми организациями аудиторов[14]. Данный мониторинг ведется по следующим основным направлениям:

1) исполнение требований своевременности и полноты предоставления сведений в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов;

2) исполнение требований своевременности, полноты и качества сведений, предоставляемых в контрольный экземпляр реестра аудиторов и аудиторских организаций;

3) исполнение требований раскрытия информации о деятельности саморегулируемой организации аудиторов и ее членов на официальном интернет-сайте этой организации;

4) исполнение требований по рассмотрению жалоб на действия членов саморегулируемых организаций аудиторов.

По результатам мониторинга и надзора за прошедший период Минфином России были вынесены (направлены):

— шесть предупреждений в письменной форме о недопустимости нарушений требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, которые регулируют аудиторскую деятельность;

— восемь предписаний, обязывающих проверенную саморегулируемую организацию аудиторов устранить выявленные по результатам проверок нарушения и недостатки и устанавливающих сроки их устранения[15];

— одно решение об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов;

— большое количество уведомлений о выявленных недостатках[16].

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ СИСТЕМЫ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Представленные основные результаты деятельности саморегулируемых организаций аудиторов свидетельствуют о том, что система саморегулирования в аудиторской деятельности создана и действует. Однако, оценивая указанные результаты, необходимо отметить:

1) проявляемый саморегулируемыми организациями аудиторов формализм при приеме в члены, в особенности при оценке деловой (профессиональной) репутации

---

[14] *Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1202 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций».*

[15] *Данные о результатах проверок саморегулируемых организаций аудиторов / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/ru/accounting/audit/monitoring/ResultInfo/).*

[16] *Доклады об осуществлении Минфином России государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов и об эффективности такого контроля (за 2011–2013 гг. / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/ru/accounting/audit/monitoring/Reports/).*

претендентов. Это не позволяет в должной мере выявлять недобросовестных участников рынка и закрывать им доступ в профессию;

2) низкий уровень корпоративного управления в саморегулируемых организациях аудиторов, в т. ч. контроля финансовой деятельности (наличие бюджетных комитетов, наличие и эффективность системы внутреннего контроля, ротация руководящих кадров, включая исполнительные органы, отчетность перед членами, проведение общих собраний и пр.). Это не способствует обеспечению эффективности и открытости саморегулируемых организаций аудиторов, не позволяет существенно уменьшить количество нарушений и недостатков при осуществлении возложенных на них полномочий;

3) формальный подход при проведении саморегулируемыми организациями аудиторов внешних проверок качества работы членов, низкая ответственность контролеров качества, возможность избежать проверок путем перехода в другую саморегулируемую организацию аудиторов, низкая эффективность контроля саморегулируемых организаций аудиторов, а также формальный подход при рассмотрении жалоб на действия членов, недостаточное применение мер воздействия к руководителям аудиторских организаций и аудиторам, допустившим нарушения установленных требований. Это не позволяет в должной мере повысить качество аудиторских услуг, очистить рынок от недобросовестных аудиторских организаций и аудиторов, не создает репутационных рисков для них;

4) проявляемый саморегулируемыми организациями аудиторов формализм при организации и контроле систематического повышения аудиторами квалификации. В ряде случаев осуществление этих функций рассматривается саморегулируемыми организациями аудиторов в первую очередь в качестве источника дохода. Такое положение не способствует поддержанию и повышению уровня квалификации аудиторов и, соответственно, качества их работы;

5) слабость и неэффективность системы дополнительной имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций аудиторов перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами. Использование в качестве основного способа обеспечения такой ответственности компенсационных фондов не отвечает международной практике, налагает на аудиторские организации и аудиторов неоправданное финансовое бремя, омертвляет существенные для саморегулируемых организаций аудиторов финансовые ресурсы. Саморегулируемые организации аудиторов ограничены в способах размещения компенсационных фондов, что не позволяет обеспечить сохранность и прирост средств. В результате не обеспечивается механизм ответственности субъектов саморегулирования перед потребителями;

6) проявляемый саморегулируемыми организациями аудиторов излишний формализм во взаимоотношениях со своими членами (избыточная, часто неиспользуемая отчетность). Это создает неоправданные препятствия и возлагает на аудиторские организации аудиторов дополнительные временные и финансовые затраты;

7) нацеленность саморегулируемых организаций аудиторов на решение главным образом узкопрофессиональных, корпоративных вопросов и задач, не имеющих общественного значения;

8) недостаточность финансовой базы саморегулируемых организаций аудиторов. Источником доходов этих организаций на 75 % являются вступительные и членские взносы. Более 70 % смет саморегулируемых организаций аудиторов составляют расходы на содержание аппаратов управления[17]. В результате саморегулируемые организации аудиторов не имеют достаточных ресурсов для осуществления просветительской, исследовательской, методической деятельности, оказания поддержки своим членам.

---

[17] *Отчеты «Основные показатели деятельности саморегулируемых организаций аудиторов» за 2010–2013 гг. / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru/ru/accounting/audit/basics/audit_stat/MainIndex_selfregulation/).*

Библиография

1. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».
2. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».
3. Положение о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1202.
4. Положение о порядке ведения реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов и контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов. Утв. Приказом Минфина России от 30 октября 2009 г. № 111н.
5. Порядок создания единой аттестационной комиссии. Утв. Приказом Минфина России от 27 мая 2010 г. № 51.
6. Государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: www.minfin.ru/ru/accounting/reestr_selfreg/reestr/.
7. Сведения из контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: www.minfin.ru/ru/accounting/reestr_audit/infocontrol/.
8. Отчетность АНО «ЕАК» [Электронный ресурс] / Официальный сайт «Единой аттестационной комиссии». — Режим доступа: www.eak-rus.ru/about/godovaya_otchetnost.
9. Отчет «Повышение квалификации аудиторами в 2013 г.» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: www.minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/Povyshenie_2013.doc.
10. Данные реестров учебно-методических центров саморегулируемых организаций аудиторов [Электронные ресурсы]. — Режимы доступа: www.ipkapr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=75; www.e-ipar.ru/images/stories/documents/obuchenie/perechenou17.10.14.doc; www.npmoap.ru/education/povyshenie/; www.rkanp.ru/sites/default/files/storage/perechen_130702_0.doc; www.auditor-sro.org/files/activity/trainings/reest_umc_290914-deistv_i_iskluch.pdf.
11. Отчеты «Основные показатели деятельности саморегулируемых организаций аудиторов» за 2010–2013 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: www.minfin.ru/ru/accounting/audit/basics/audit_stat/MainIndex_selfregulation/.
12. Отчеты «Основные показатели деятельности по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов» за 2010–2013 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: www.minfin.ru/ru/accounting/audit/basics/audit_stat/MainIndex_monitoring/.
13. Данные Аудиторской палаты России (АПР) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.sroapr.ru/apr/chlenstvo/strahovanie.php.
14. Данные Российской коллегии аудиторов (РКА) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.rkanp.ru/node/486.
15. Данные о заседаниях Совета по аудиторской деятельности и его Рабочего органа [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: www.minfin.ru/ru/accounting/audit/council/.
16. Данные о результатах проверок саморегулируемых организаций аудиторов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: www.minfin.ru/ru/accounting/audit/monitoring/ResultInfo/.
17. Доклады об осуществлении Минфином России государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов и об эффективности такого контроля за 2011–2013 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. — Режим доступа: www.minfin.ru/ru/accounting/audit/monitoring/Reports/.

Круглый стол «Концепция дорожной карты по деофшоризации экономики России»

В Научно-исследовательском финансовом институте 17 сентября 2014 г. состоялся круглый стол на тему «Концепция дорожной карты по деофшоризации экономики России», организованный Центром налоговой политики при участии Российского отделения Международной налоговой ассоциации (Рос-ИФА). Цель мероприятия — обсуждение актуальных проблем противодействия размыванию налоговой базы и перемещению прибыли в низконалоговые офшорные юрисдикции, а также выработка рекомендаций по совершенствованию налоговой политики государства для достижения целей деофшоризации экономики России.

Модератор круглого стола **М. Р. Пинская**, д. э. н., руководитель Центра налоговой политики НИФИ, директор Института налоговой политики и налогового администрирования Финансового университета, открыла заседание, охарактеризовав масштабы экономического ущерба, который приносит офшорный бизнес национальным экономикам. За последние два десятилетия из России вывезли $798 млрд. Россию опережает Китай с его $1189 млрд, но эти деньги китайские неплательщики вывезли в налоговые гавани не за 20, а за 30 лет. За последние 40 лет (в 1970–2010 гг.) большие потери от «любителей» выводить деньги за границу понесли США — $300 млрд, Кувейт — $496 млрд, Венесуэла — $406 млрд, Саудовская Аравия — $308 млрд и другие страны. Содействие в переводе средств в офшорные зоны оказывают в основном не малоизвестные национальные банки, а лидеры мирового банковского и промышленного секторов: Deutsche Bank (Германия), Bank of America, Morgan Stanley, Goldman Sachs, Wells Fargo (США) и др.

В целях противодействия негативным эффектам вывода капитала в офшорные зоны страны предпринимают различные шаги. Процессы адаптации законодательства России к требованиям ВТО и попытки присоединения к ОЭСР предполагают проведение реформ с целью гармонизации законодательства страны с международными нормами. Эффективным инструментом для достижения цели гармонизации может стать дорожная карта по деофшоризации экономики России.

Доклад д. э. н., главного научного сотрудника Центра налоговой политики НИФИ **В. П. Бауэра** был посвящен разработке концептуальных основ формирования дорожной карты деофшоризации экономики России. Он отметил, что под дорожной картой следует понимать обобщающий плановый документ, отражающий систему стратегического развития новой для экономической науки предметной области, реализуемой в рамках единой временной шкалы планирования. Особенность данного документа — его разработка в соответствии с требованиями международного проекта ОЭСР по борьбе с эрозией

(размыванием) налоговой базы и перемещением прибыли — BEPS. Поскольку, как запланировано, каждый фрагмент дорожной карты будет обсуждаться более обстоятельно, В. П. Бауэр коснулся только основных концептуальных моментов ее построения. Во-первых, как подчеркнул докладчик, экономическая и юридическая науки рассматривают всякое законодательное воздействие на бизнес как принуждение, или, пользуясь профессиональным языком, инфорсмент. В данном случае для политики деофшоризации российского бизнеса определены направления инфорсмента по следующему составу институтов:

1. международные договоры;
2. механизмы международного сотрудничества;
3. правила регулирования деятельности компаний с иностранным капиталом;
4. гибридные финансовые инструменты;
5. гибридные организации;
6. трансфертное ценообразование и др.

Во-вторых, для осуществления процесса структурирования и организации политики инфорсмента В. П. Бауэр предложил воспользоваться концептом «новой силы», разработанным Джозефом Наем-младшим. Докладчик подчеркнул, что в целях более эффективного применения политики деофшоризации, исход которой непредсказуем, концепт «новой силы» целесообразно реализовать совместно с концепцией Н. Талеба, определяющей, что наиболее эффективным методом принятия решений в условиях неопределенности является метод, основанный на теории опционов. В-третьих, проблему оценки регулирующих воздействий на бизнес выступающий предложил решать за счет проведения федеральными органами исполнительной власти мониторинга последствий деофшоризации.

М. Р. Пинская заметила, что капитал устремляется туда, где государство обеспечивает эффективную систему защиты прав собственности, банковская система предоставляет выгодные кредиты, а система налогообложения, включая налоговое администрирование, является благоприятной для ведения бизнеса. В последнее время мы видим всплеск активности в области разработки законотворческих мер, направленных на противодействие оттоку капитала в низконалоговые юрисдикции — офшоры.

Включившись в обсуждение проблемных вопросов, **А. В. Гуськов**, руководитель Департамента налогового консультирования и трансфертного ценообразования IBFS United, охарактеризовал действующую в Российской Федерации практику размывания налоговой базы с помощью использования офшорных юрисдикций. В частности, он дал определение явления, его причин, основных способов, участников, тенденций. По мнению выступающего, главной причиной ухода компаний в офшоры являются конкурентные преимущества, связанные с их использованием. Бизнес, не использующий офшоры, проигрывает своим «офшоризованным» собратьям. Он вынужден на том или ином этапе своего развития уходить в офшоры просто для того, чтобы сохранить конкурентоспособность. Кроме того, российские предприятия выбирают офшоры, потому что последние обеспечивают такие преимущества, как снижение налоговых отчислений, конфиденциальность защиты активов, удобное правовое поле, отсутствие государственного регулирования, удобство проведения сделок по продаже бизнеса/активов, привлечение дешевых кредитов и инвестиций.

Участники круглого стола не обошли вниманием вопрос о зарубежных и международных тенденциях противодействию офшоризации национальных экономик. Научный сотрудник Центра налоговой политики НИФИ **Н. С. Милоголов** отметил, что в последнее время мы видим всплеск активности в области разработки законотворческих мер, направленных на противодействие оттоку капитала в низконалоговые юрисдикции — офшоры. Законодателем моды выступает ОЭСР. Он охарактеризовал методологию ОЭСР, позволяющую выявить, является ли режим вредоносным, которая включает в себя три стадии:

1. определение того, является ли режим льготным, и выбор предварительных факторов для его оценки;

2. анализ всех факторов для определения того, может ли данный режим быть потенциально вредоносным;

3. анализ экономических эффектов от режима и вывод, является ли режим вредоносным.

Если режим является льготным, то следует проанализировать четыре ключевых и восемь прочих факторов для определения того, является ли режим вредоносным. Четыре ключевых критерия — это нулевая или низкая эффективная налоговая ставка; обособленность режима; недостаточная прозрачность; отсутствие эффективного обмена информацией. Чтобы режим был признан вредоносным, он обязательно должен соответствовать первому критерию — «нулевая или низкая эффективная налоговая ставка».

Под патронатом ОЭСР работает межправительственная организация «Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег» (FATF), которая была создана в 1989 г. по решению стран «Большой семерки». С 1 июля 2013 г. Россия председательствует в FATF. Для этого была проделана большая подготовительная работа: был разработан и принят Закон РФ от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям». Проект этого закона был разработан во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 12 января 2012 г. № Пр-65. Указанным законом вносятся изменения, направленные на создание условий для предотвращения, выявления и пресечения финансовых операций, в т. ч. с использованием фирм-однодневок, и противодействия легализации преступных доходов, финансированию терроризма, уклонению от уплаты налогов и таможенных платежей, а также получению коррупционных доходов.

Продолжая дискуссию, М. Р. Пинская отметила, что в 2010–2014 гг. в российской экономической политике в отношении офшоров произошли существенные изменения. К наиболее значимым следует отнести пересмотр трех соглашений об избежании двойного налогообложения: с Кипром, Люксембургом и Швейцарией. Были приняты нормы, направленные на выявление «пустых» холдингов, создаваемых только для получения льгот по налогообложению; установлены ограничения на применение льготных ставок по дивидендам в размере 5 % для отдельных операций; выведены из-под льготного налогообложения операции с недвижимостью путем приобретения офшорных компаний и т. п. После длительного обсуждения в Налоговый кодекс РФ с 1 января 2012 г. были внесены серьезные новации по трансфертному ценообразованию.

Однако, как заявила М. Р. Пинская, по мнению Президента России, шаги, которые сделаны в этом направлении за прошедший год, «малозаметны». В своем Послании Федеральному собранию 2013 г. В. В. Путин привел пример с продажей долей в компании ТНК-ВР — «сделка совершена вне юрисдикции нашей страны, хотя продавцы — российские граждане, покупатель — также российская компания». Он предложил радикальные меры: компаниям, зарегистрированным в иностранной юрисдикции, нельзя будет пользоваться мерами государственной поддержки, включая кредиты ВЭБа и госгарантии. Таким компаниям также должен быть закрыт доступ к исполнению государственных контрактов и контрактов структур с государственным участием. Минфин России также проводит большую работу по созданию нормативной базы деофшоризации. Последние инициативы ведомства — введение правил КИК, корпоративного налогового резидентства, категории «бенефициарный собственник».

В связи с этим М. Р. Пинская попросила **К. Е. Викулова**, к. ю. н., старшего юриста Baker & McKenzie, осветить концептуальные и практические аспекты мероприятий по деофшоризации экономики России. Свое выступление К. Е. Викулов начал с того, что государство имеет право и должно бороться с уклонением от уплаты налогов, а не вести борьбу против использования иностранных юрисдикций. В настоящее время в рамках деофшоризационного пакета предлагается рецепция иностранных правил, что позволит ускорить

процесс применения аналогичных правил в России. Речь прежде всего идет о правилах контролируемых иностранных компаний (КИК), резидентстве иностранной организации и концепции бенефициарного собственника.

Рецепция возможна, любые умные и хорошо проработанные идеи стоит анализировать и после анализа использовать. В качестве отправной точки анализа следует учитывать, что при любой рецепции иностранные правила вписываются в российскую систему налогового права. Однако последняя уже существует, и необходимо следовать заложенным в ней принципам для правильного выбора инструментов, которые предлагается ввести для борьбы с уклонением от уплаты налогов.

Затем К. Е. Викулов охарактеризовал допустимые пределы формулирования новых налоговых правил в контексте деофшоризации с учетом существующих в российском налоговом законодательстве норм. В частности, в связи с этим им были выделены следующие правовые концепты:

— равенство налогообложения вне зависимости от форм собственности. Лица не могут подлежать различному налогообложению в зависимости от инвестирования через российские или иностранные (офшорные) компании;

— требование к экономической обоснованности налога (и налогового правила);

— обоснованы могут быть только правила, направленные на противодействие уклонению от уплаты налога (уклонение путем недекларирования и/или неуплаты налога, уклонение путем осуществления «притворных сделок»);

— принцип минимально необходимого ограничения прав частных субъектов налогового права;

— необходимость равного применения правила ко всем налогоплательщикам, обеспеченного государственным принуждением.

Правила можно вводить в случае, если они будут ориентированы только на противодействие уклонению от уплаты налогов. Само по себе уклонение можно условно разделить на уклонение путем банального недекларирования или неуплаты налога (т. е. случаи, когда налоговое обязательство возникло, но не исполнено) и уклонение путем осуществления сделок, формально носящих характер правовых, но на деле преследующих неправовые цели и фактически являющихся «притворными».

В полемику с К. Е. Викуловым вступил **О. Ю. Коннов**, к. ю. н., партнер Herbert Smith Freehills, который не согласился с тем, что меры противодействия офшоризации экономики должны затрагивать исключительно случаи уклонения от уплаты налогов. Он отметил, что далеко не все страны разделяют подход ОЭСР в отношении правил о контролируемых иностранных компаниях. Кроме того, он подробно остановился на характеристике прочих инструментов налоговой политики, которые можно было бы использовать для деофшоризации экономики России. Он отметил также, что из поля зрения разработчиков мер по деофшоризации выпали физические лица, действия которых тоже могут наносить существенный урон национальным экономикам. В связи с чем М. Р. Пинская, ссылаясь на сведения газеты Guardian, заметила, что объем теневого богатства, хранящегося на незадекларированных счетах, равен как минимум $21 трлн. Эта сумма соответствует десятой части всего объема мирового богатства. Владельцами 53 % этой суммы являются корпорации и банки, а 47% — частные лица.

Подытоживая работу круглого стола, его участники подчеркнули, что на повестке дня стоит задача формирования институциональной среды, позволяющей выстроить цивилизованные отношения между государством и бизнесом, направленные на сохранение капитала и минимизацию потерь налоговых поступлений в национальную бюджетную систему. Требуется разработать такие правила взаимодействия между фискальными органами и бизнес-структурами, которые позволяли бы вести равноправный диалог между участниками налоговых правоотношений.

УДК 336.025

***Ключевые слова**:*
деофшоризация экономики России;
дорожная карта;
инфорсмент (принуждение);
опционы «твердой,
мягкой и умной силы»;
оценка регулирующего воздействия

***В. П. Бауэр**, д. э. н.,*
директор Центра исследований социально-экономических критериев и показателей безопасности Института проблем экономической безопасности и стратегического планирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,
гл. науч. сотр. Центра налоговой политики
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: bvp@nifi.ru**)*
***Т. А. Логинова**,*
мл. науч. сотр. Центра налоговой политики
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: tloginova@nifi.ru**)*

Дорожная карта по деофшоризации экономики России: концептуальные основы и мероприятия

Компании традиционно используют офшорные зоны как инструмент налогового планирования, разрабатывая и применяя различные способы оптимизации налогообложения. Мировой финансовый кризис и, как следствие, дефицит государственных бюджетов многих стран способствовали резкому увеличению потребности в выработке механизмов, препятствующих уклонению компаний от национального налогообложения. Наряду с этим стремительный процесс глобализации международных корпораций и переход на цифровую экономику привели к необходимости пересмотра существующих норм налогового законодательства различных стран и их актуализации.

В связи с этим необходима разработка комплекса мероприятий, которые выполнят задачу постепенного усиления налоговых правил, направленных на противодействие размыванию налоговой базы и перемещению прибыли в юрисдикции со льготным налогообложением. Такой комплекс мероприятий может получить вид дорожной карты. Дорожная карта — это современный инструмент стратегического планирования,

Публикация подготовлена в рамках поддержанного Минфином России научного проекта НИФИ на 2014 г. по теме № 11 «Выработка предложений, направленных на деофшоризацию экономики России, с учетом лучшего международного опыта и российской практики».

имеющий достаточно много областей практического применения и, соответственно, функциональных определений[1]. В контексте данных исследований под дорожной картой понимается обобщающий плановый документ, отражающий многоуровневую систему стратегического развития такой новой для российской экономической науки предметной области, как деофшоризация экономики России, осуществляемой в рамках единой временной шкалы (далее — дорожная карта по деофшоризации). Своеобразие данного планового документа состоит в том, что он разрабатывается в соответствии с международным проектом по борьбе с эрозией (размыванием) налоговой базы и перемещением прибыли БЕПС (*Base Erosion and Profit Shifting, BEPS*)[2].

Впервые вопрос о необходимости разработки дорожных карт для бизнеса был поставлен Президентом Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации в 2012 г.[3] К настоящему времени на правительственном уровне уже разработаны и утверждены такие дорожные карты для ряда областей науки, образования и культуры, а также некоторых отраслей промышленности[4].

Анализ существующих дорожных карт показывает, что, несмотря на унификацию подхода к их созданию, для каждой сферы деятельности «дорожного картирования» вырабатывается своя концепция, учитывающая ее специфику. При этом следует отметить, что в настоящее время Российская Федерация ведет переговоры о вступлении в Организацию экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР), что является позитивным этапом на пути к интеграции в мировое сообщество. Процесс присоединения к ОЭСР предполагает проведение налоговых реформ с целью гармонизации российского законодательства страны с международными нормами. Поэтому в нашем случае необходимо учесть мероприятия, которые были уже разработаны и рекомендованы к внедрению в стране в составе политики Минфина России по деофшоризации экономики России.

ПЛАНОВЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ДЕОФШОРИЗАЦИИ

1. В соответствии с Планом деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2013–2018 годы (Цель 4. Противодействие уклонению от налогов с использованием офшоров (абз. 5 подп. «б» п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596)) в I кв. 2014 г. разработан законопроект, предусматривающий создание механизма налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний (КИК) (Ключевое событие 4.1) и определения налогового резидентства организаций (Ключевое событие 4.2) [5].

2. В Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов[6] в целях совершенствования налогового администрирования предусматривается внести в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) ряд изменений, направленных на предоставление

---

[1] *Многообразие построения дорожных карт (http://www.virtass.ru/IO/14_5.doc).*

[2] *Addressing Base Erosion and Profit Shifting (Russian version) / OECD Publishing, 2013 (http://dx.doi.org/10.1787/9789264201262-ru, дата обращения: 04.08.2014).*

[3] *Бутрин Д. Поручай или опоздаешь // Коммерсантъ, 2012, 23 марта.*

[4] *«Дорожная карта» по общему пространству науки и образования, включая культурные аспекты; План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта»; План мероприятий («дорожная карта») «Развитие отрасли информационных технологий»; План мероприятий («дорожная карта») «Развитие отрасли производства композитных материалов»; План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование налогового администрирования».*

[5] *План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014–2018 годы (http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/Plan_Minfina_Rossii_2014-2018.pdf).*

[6] *Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. (www.consultant.ru).*

налоговым органам прав на получение дополнительной информации, необходимой для осуществления налогового контроля, в частности от банков.

Для решения проблемы противодействия уклонению от налогообложения с использованием низконалоговых юрисдикций будут предприняты следующие действия. Сделки с низконалоговыми юрисдикциями будут подлежать обязательному контролю с точки зрения трансфертного ценообразования с учетом того, что в отношении резидентов таких юрисдикций не распространяется право применения пониженной ставки налогообложения дивидендов при стратегическом владении. Принято решение о необходимости заключения рекомендуемых ОЭСР межправительственных соглашений об обмене налоговой информацией с указанными юрисдикциями, и с учетом этого обновлена статья об обмене информацией, а также статья о предотвращении необоснованного применения льгот в типовом Соглашении об избежании двойного налогообложения (СИДН)[7].

Планируется расширить применение новых правил налогового регулирования трансфертного ценообразования (ТЦО) в соответствии с вступающим в силу разделом VI НК РФ[8], в котором установлены принципы определения цен для целей налогообложения в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами. При введении новых правил особое внимание уделялось необходимости снижения избыточных административных процедур и издержек налогоплательщиков при проведении мероприятий налогового контроля.

3. В Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов[9] в целях противодействия уклонению от налогообложения с использованием низконалоговых юрисдикций планируется подготовить предложения по внесению в законодательство Российской Федерации положений о конечных получателях дохода (выгодоприобретателях, бенефициарах).

4. В Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов[10] в целях реализации рекомендаций дорожной карты по созданию международного финансового центра (МФЦ)[11] предусматривается введение механизма признания доходов и расходов, распределяемых в мультинациональных холдингах с учетом правил, разработанных ОЭСР.

Особый интерес в борьбе с эрозией (размыванием) налоговой базы и перемещением прибыли имеют результаты исследований, выполненных Б. А. Хейфецем, представленные в работе[12]. Автор работы считает, что деофшоризации экономики России в значительной степени будет способствовать улучшение условий ведения бизнеса в стране. Под этим подразумевается комплекс условий, включающих защиту собственности, независимость судов, стабильность законов, оптимальную налоговую нагрузку, развитие финансовой инфраструктуры и многое другое.

---

[7] *См.: Роль Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в системе международных организаций, процессе глобализации экономики и социальной сферы. Сотрудничество с Российской Федерацией (http:oecdru.org/oecd_sys.html).*

[8] *Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 04.10.2014, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157512/).*

[9] *Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.*

[10] *Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. (www.consultant.ru).*

[11] *Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 г. № 1012 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», п. 55 (http://government.ru/docs/2709/).*

[12] *Хейфец Б. А. Деофшоризация российской экономики: возможности и пределы. — М.: Институт экономики РАН, 2013. — 63 с.*

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ДОРОЖНОЙ КАРТЫ ПО ДЕОФШОРИЗАЦИИ

Учитывая накопленный мировой и российский опыт разработки дорожных карт, нами предлагается следующее триединое научное видение концептуальных основ дорожной карты по деофшоризации.

Первое. Мировой опыт и российская практика свидетельствуют, что дорожную карту для российского бизнеса нельзя разрабатывать и реализовывать только с опорой на капитал и материальные ресурсы. Важным является и вопрос о соблюдении хозяйствующими субъектами обязательных требований по ведению бизнеса с учетом конкурентных возможностей российских и зарубежных юрисдикций[13]. Поэтому в нашем случае Минфин России и федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) при разработке дорожной карты должны опираться на документы таких межгосударственных объединений и международных организаций, как ОЭСР и Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), разрабатывающих требования по деофшоризации международного бизнеса.

Вместе с тем результаты анализа документов указанных организаций показывают, что они позволяют достаточно эффективно унифицировать требования к деофшоризации российского бизнеса не только внутри страны, но и за рубежом[14]. Этот фактор является определяющим при выборе состава мероприятий дорожной карты по деофшоризации, представленной ниже.

Второе. Опыт деофшоризации бизнеса в зарубежных странах показывает, что официальная политика в этой области должна строиться на процедуре, которая в практике регулирования отношений между заинтересованными сторонами называется инфорсмент (*enforcement*). В международной практике данный термин имеет следующие значения: обеспечение выполнения договоров, защита контрактов, принуждение к исполнению контракта и другие процедуры принуждения[15].

Отметим, что механизмы и инструменты инфорсмента контракта были предложены Д. Нортом и Дж. Стиглицем[16], а в России развиты Р. И. Капелюшниковым[17] и рядом других ученых-экономистов[18].

В целях проводимого исследования под контрактом между государством и бизнесом будет пониматься дорожная карта по деофшоризации, разрабатываемая в целях решения

---

[13] *Глазьев С. Ю., Стариков Н. В., Недошивин А. С., Петров Ю. А., Митяев Д. А. Деофшоризация российской экономики. Пути и меры. Экспертный доклад (http://www.dynacon.ru/content/articles/2701/).*

[14] *Бауэр В. П., Пинская М. Р., Агеева Е. С. Деофшоризация экономики России в системе противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2014. — № 32 (269). — С. 50–66.*

[15] *Познер Р. Экономический анализ права. — СПб: Экономическая школа. — Т. 1–2, 2004.*

[16] *Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. — М.: Начала, 1997; Стиглиц Дж. О создании финансовых систем в странах Восточной Европы, вставших на путь демократии / Макашева Н. А. (ред.) Становление рыночной экономики в странах Восточной Европы. — М.: Российский государственный гуманитарный университет, 1994. — С. 257–297.*

[17] *Вишневская Н. Т., Капелюшников Р. И. Инфорсмент трудового законодательства в России: динамика, охват, региональная дифференциация. Препринт WP3/2007/02. — М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007. — 80 с.*

[18] *Радаев В. В. Новый институциональный подход и деформализация правил российской экономики. Препринт WP1/2001/01. — М.: ИД ГУ ВШЭ, 2001; Олейник А. Н. Институциональная экономика. — М.: ИНФРА-М, 2000; Тамбовцев В. Л. Контрактная модель теории фирмы. — М.: ТЕИС, 2000; Шаститко А. Е. Ошибки I и II рода в экономических обменах с участием третьей стороны-гаранта // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2011. — № 10. — С. 125–148; Радыгин А. Корпоративное управление в России: ограничения и перспективы // Вопросы экономики. — 2002. — № 1. — С. 101–124.; Верховин В. И. Насколько эффективна западная система инфорсмента? // Вестник Московского университета. Сер. 18. — Социология и политология. — 2012. — № 3. — С. 187–216.*

проблемы размывания налоговой базы в Российской Федерации с использованием офшорных юрисдикций, которая должна разрабатываться и внедряться Минфином России. Сюда же включается вся совокупность нормативных и правовых актов, разрабатываемых ФОИВ и принимаемых официально в целях реализации данной дорожной карты.

Таким образом, в состав дорожной карты могут быть включены: перечень контрольных показателей, состав мероприятий, результатов и ответственных за выполнение мероприятий, планы взаимодействия участников мероприятий, этапы реализации мероприятий. На основе опыта реализации дорожной карты могут быть уточнены механизмы мониторинга процесса деофшоризации, выявлены проблемы в реализации дорожной карты, определены корректирующие меры, необходимые для получения контрольных показателей и достижения конечных результатов и др.

В целях гарантированного выполнения мероприятий дорожной карты предлагается расширить систему традиционного инфорсмента путем его организации и структурирования по степени воздействия на представителей офшорного бизнеса на методологической основе концепции, разработанной и внедренной на практике Дж. С. Наем-младшим[19].

Отметим, что новую модификацию концепции Дж. Ная-младшего, способную учитывать изменения в политических взаимоотношениях XXI века, переводчики его последней книги охарактеризовали «новой силой»[20]. В их поддержку дадим определение этого понятия классиками: «... факт, что кооперация многих сил, слияние многих сил в одну общую, создает, говоря словами Маркса, некую «новую силу», которая существенно отличается от суммы составляющих ее отдельных сил»[21].

В своих исследованиях Дж. С. Най-младший под «силой» (любой) понимает способность изменять существующее положение вещей или, если оно имеет тенденцию к изменению, оставлять его неизменным. Исходя из этого под компонентами инфорсмента в политике «новой силы» Дж. С. Най-младший понимает политику «твердой силы», политику «мягкой силы» и политику «умной силы», каждая из которых может применяться для решения международных политических проблем в зависимости от возникающих на практике ситуаций[22]. Из данного определения следует, что понятие «новая сила» вполне подходит для использования в наших целях. Однако считаем, что для более эффективного применения политики деофшоризации, результаты которой отличаются высокой степенью непредсказуемости, концепцию «новой силы» целесообразно расширить за счет концепции Н. Талеба, определяющей, что наиболее эффективным методом принятия решений в условиях неопределенности является метод, основанный на теории опционов[23].

На основе данного вывода Н. Талеб предложил считать процедуру принятия любого решения «опционом», а для ее формализации ввел понятие «опциональность», определяемое следующей формулой: *опциональность = асимметричность + рациональность*, в которой асимметричность определяет специфику условий принятия решения, а рациональность имеет традиционный сугубо прагматический смысл.

---

[19] *Най. Дж. Гибкая власть. Как добиться успеха в мировой политике: пер. с англ. В. И. Супруна. — Новосибирск, Москва: Фонд социо-прогност. исслед. «Тренды», 2006. — 221 с.*

[20] *Най Дж. С. Будущее власти. — М.: АСТ, 2014. — 444 с.*

[21] *Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 20. — М.: Госполитиздат, 1961. — С. 130.*

[22] *Nye Jr. Joseph S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. — N-Y: Basic Books. 1991. — 336 p.; Nye Jr. Joseph S. Soft Power. The Means to Success in World Politics. — N-Y: Public Affairs. 2004. — 192 p.; Nye Jr. Joseph S. In Mideast, the Goal is "Smart Power" // Boston Globe, 19.08.2006.*

[23] *Талеб Н. Н. Антихрупкость. Как извлечь выгоду из хаоса. — М.: Колибри, Азбука-Аттикус, 2014. — 768 с.*

В качестве эффекта опциональности Талеб определил возможность получения бóльшего выигрыша при альтернативе меньшего проигрыша. Он показал, что этого можно достичь за счет учета таких факторов асимметричности, как переменчивость, случайность, ошибки, неопределенность, стрессоры и др.

Таким образом, для выработки предложений по деофшоризации экономики России используем при разработке дорожной карты мультидисциплинарный методический подход, основанный на концепции «новой силы» Дж. С. Ная-младшего, но трактуемой с позиции опциональности Н. Талеба, имеющий в своем составе следующие опционы.

Примеры опционов «твердой силы» деофшоризации

«Твердая сила» (англ. — *hard power*) — форма политэкономической власти, связанная с применением военного и/или экономического принуждения для коррекции интересов, поведения или других политэкономических сил. С учетом этого к асимметричности опционов «твердой силы» деофшоризации мы относим меры адресного административно-экономического воздействия на представителей российской элиты и офшорного бизнеса по фактам проявления некомпетентности в сфере управления государственными и муниципальными финансами, уличения в коррупции, финансовом мошенничестве и т. п. Рациональность данных опционов определяется результатами непосредственного воздействия первых лиц страны на субъекты деофшоризации («ручное управление»).

Здесь уместно отметить, что идее деофшоризации экономики России уже свыше пяти лет. Впервые ее высказал В. В. Путин на заседании президиума Правительства РФ 25 мая 2009 г. На заседании правительственной комиссии по вопросам развития электроэнергетики на Саяно-Шушенской ГЭС 12 декабря 2011 г. В. В. Путиным была уточнена задача деофшоризации. В своей предвыборной статье Президент РФ вновь вернулся к этой проблеме.

В Указе от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» В. В. Путин поручил Правительству Российской Федерации «... обеспечить до конца декабря 2012 года реализацию мер, направленных на повышение прозрачности финансовой деятельности хозяйственных обществ, включая противодействие уклонению от налогообложения в Российской Федерации с помощью офшорных компаний и фирм-однодневок»[24].

Переломным моментом в ускорении процесса деофшоризации российского бизнеса служит Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. Важный вклад в активизацию политики деофшоризации внесло Поручение премьер-министра РФ Д. А. Медведева от 9 января 2014 г. во исполнение перечня указаний Президента РФ от 27 декабря 2013 г. № Пр-3086[25].

Примеры опционов «мягкой силы» деофшоризации

«Мягкая сила» (англ. *soft power*) — форма политэкономической власти, заключающаяся в способности добиваться желаемых результатов на основе добровольного участия, симпатии и привлекательности. В отличие от опционов «твердой силы», подразумевающих принуждение, к асимметричности данных опционов можно отнести в основном адаптивные меры организационного и юридического характера. С этих позиций рациональность их

---

[24] *Путин требует не путать либеральную налоговую политику с жульнической (www.rian.ru/economy/20090525/172243162.html, дата обращения: 04.08.2014).*

[25] *Резолюция от 31 декабря 2013 г. № ДМ-П13-9589 (http://government.ru/orders/9591/).*

применения будет заключаться в принятии актов, адаптирующих российское антиофшорное законодательство к законодательству развитых стран. В число таких актов уже входят: закон от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», положение о введении в НК РФ понятия необоснованной налоговой выгоды, а в Уголовный кодекс Российской Федерации — ответственности за ее получение, Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг.» и «Национальный план по борьбе с уклонением от уплаты налогов и сокрытием бенефициарных владельцев».

Примеры опционов «умной силы» деофшоризации

«Умная сила» (англ. — *smart power*) является формой политэкономической власти, способной сочетать «твердую и мягкую силы» для формирования выигрышной стратегии. Асимметричность опционов «умной силы» определяется стратегическим применением убеждения, развитием совместных компетенций, использованием властью экономически эффективных способов воздействия, имеющих политическую и социальную легитимность, методы политической и экономической дипломатии. К рациональной платформе данных опционов предлагается отнести международные правовые документы, касающиеся деофшоризации мировой экономики и противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), применяемые как в Российской Федерации, так и за рубежом. В их число входят в основном документы ОЭСР[26] и ФАТФ[27]. Так, например, весьма детальное представление о системе офшорного бизнеса дает указанная выше публикация ОЭСР по раскрытию методов эрозии (размывания) налоговой базы и перемещения прибыли в низконалоговые юрисдикции.

Третье концептуальное положение, взятое в основание разработки дорожной карты, заключается в обязательном введении института оценки экономической эффективности мер, направленных на деофшоризацию экономики России. К числу аналитических инструментов, позволяющих решить эту проблему, можно отнести оценку регулирующего воздействия (далее — ОРВ), именуемую в зарубежной практике анализом регуляторного воздействия (влияния). Отметим, что первые элементы ОРВ стали разрабатываться в ряде западных стран в конце 60-х гг. прошлого века[28]. В настоящее время система ОРВ применяется не только в развитых, но и в развивающихся странах (например, в Болгарии, Хорватии, Сербии, Румынии, Эстонии и др.). Система оценки регулирующего воздействия внедряется также и в Украине, Молдавии, Киргизии.

Внедрение ОРВ в Российской Федерации обусловлено вхождением страны в международные организации и соответствует основным направлениям международной интеграции. Использование механизмов ОРВ — один из критериев, по которым ОЭСР оценивает качество государственного управления. На сегодняшний день ОРВ проводится во всех странах, входящих в ОЭСР, а также в некоторых государствах, не являющихся членами

---

[26] *Материалы информационно-координационного центра НИУ «Высшая школа экономики» по взаимодействию с ОЭСР (http://www.oecdcentre.hse.ru/cooperation).*

[27] *Конкретные факторы риска, связанные с легализацией (отмыванием) доходов от коррупции / Типологический отчет. — Париж: ОЭСР / ФАТФ. — М.: АНО «МУМЦФМ», 2012. — 76 с.; Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ. — М.: Вече, 2012. — 176 с.*

[28] *Аоки М. Контроль за инсайдерским контролем: вопросы корпоративного управления в переходных экономиках / Аоки М., Ким Х. К. (ред.) Корпоративное управление в переходных экономиках: Инсайдерский контроль и роль банков. — СПб: Лениздат, 1997. — С. 35–68.*

ОЭСР, в т. ч. в Российской Федерации[29]. Очевидно, что проведение ОРВ в процессе реализации дорожной карты по деофшоризации можно осуществлять за счет мониторинга контрольных показателей, входящих в состав дорожной карты.

Немаловажный аспект эффективности процедуры ОРВ на основе дорожной карты по деофшоризации — необходимость ее проведения на стадии разработки нормативных и правовых актов. Такой подход позволит избежать положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов государственной службы и предпринимательской деятельности или способствующих их введению. Использование процедуры ОРВ на более поздних стадиях реализации мероприятий по деофшоризации позволит предотвратить отрицательные экономические последствия и скорректировать как контрольные показатели, так и мероприятия, предусмотренные дорожной картой.

ПРОЕКТ ДОРОЖНОЙ КАРТЫ ПО ДЕОФШОРИЗАЦИИ

Считаем, что в настоящее время целесообразно предложить такой вариант дорожной карты, который будет касаться только мероприятий, проводимых в рамках политики «мягкой силы». Этот подход объясняется тем, что, как было продемонстрировано выше, политику «твердой силы» целесообразно использовать только при проявлении признаков оппортунизма в реализации запланированных мероприятий. Что касается политики «умной силы», то она может стать актуальной после того, как в Российской Федерации появится позитивный опыт деофшоризации, а ФОИВ будут иметь в своем распоряжении достаточный фактический и законодательный материал, подтверждающий данный опыт и представляющий интерес для зарубежных партнеров.

Таким образом, можно определить, что **цель дорожной карты** заключается в формировании состава мероприятий по деофшоризации экономики России в рамках международного проекта по борьбе с эрозией (размыванием) налоговой базы и перемещением прибыли (БЕПС).

Объект дорожной карты — экономика России.

Предмет дорожной карты: совокупность контрольных показателей, мероприятий и ключевых результатов, обеспечивающих противодействие эрозии (размыванию) налоговой базы и перемещению прибыли в низконалоговые юрисдикции.

Этапы разработки и реализации дорожной карты:

— разработка и мониторинг состава контрольных показателей эффективности деофшоризации экономики России в части борьбы с эрозией (размыванием) налоговой базы и перемещением прибыли, анализ и оценка регулирующих воздействий на представителей офшорного бизнеса;

— разработка состава институтов деофшоризации, планируемых мероприятий, ключевых результатов, сроков реализации и ответственных исполнителей дорожной карты;

— проведение мониторинга результатов деофшоризации экономики России, реализация процедур ОРВ и (при необходимости) корректировка контрольных показателей и мероприятий деофшоризации.

Ниже представлен первый опыт (проект) разработки указанной выше дорожной карты.

---

[29] *Доклад Минэкономразвития России «О практике внедрения и дальнейшем развитии института оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», 2011; Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов».*

Проект

ДОРОЖНАЯ КАРТА ПО ДЕОФШОРИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

1. Контрольные показатели эффективности деофшоризации экономики России (сведения по годам заполняются на основании официальных статистических данных)

№ п/п	Наименование контрольного показателя	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
1	Количество сделок, осуществляемых российскими компаниями вне российской юрисдикции, %						
2	Объем капитала, выводимого в офшоры российскими компаниями, %						
3	Количество контролируемых иностранных компаний (КИК), шт.						
4	Количество налогоплательщиков, представляющих уведомления об участии в иностранных организациях, шт.						
5	Поступления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации за счет репатриации прибыли, млн руб.						

2. План мероприятий по деофшоризации экономики России

Основные институты	Основные планируемые меры	Ключевой результат	Срок реализации, год	Ответственный исполнитель
1. Мероприятия, осуществляемые в рамках международных проектов				
Международное сотрудничество в области налогового администрирования	Ратификация Многосторонней конвенции о взаимной административной помощи в налоговых вопросах (МНК)	Ратификация Многосторонней конвенции о взаимной административной помощи в налоговых вопросах (Ключевое событие 03 Направления 04.01 Плана деятельности Минфина РФ на 2014–2018 гг., далее — План)	2014	Правительство РФ, Федеральное собрание РФ
Обмен информацией	Разработка проекта типового межправительственного соглашения об обмене налоговой информацией с офшорными и низконалоговыми режимами	Проект межправительственного соглашения об обмене налоговой информацией с офшорными и низконалоговыми режимами (Ключевое событие 05 Напр. 04.01 Плана)	2014	Правительство РФ, Минфин России, Минэкономразвития РФ
Международные договоры	Разработка модели договорных положений и рекомендаций по изменению налогового законодательства для предотвращения предоставления неоправданных налоговых льгот (налоговые соглашения не должны создавать возможностей для двойного ухода от налогов). Анализ изменений в положениях Модельной налоговой конвенции ОЭСР на позицию ОЭСР и трактовку положений Соглашений об избежании двойного налогообложения (СИДН), заключенных Российской Федерацией	Разработка предложений, препятствующих получению налоговых преференций, которые могут быть использованы недобросовестными налогоплательщиками в целях получения льгот (Ключевое событие 09 Напр. 04.01 Плана)	2015	Минфин России

Основные институты	Основные планируемые меры	Ключевой результат	Срок реализации, год	Ответственный исполнитель
Механизмы международного сотрудничества	Анализ международного налогового права, связанного с разработкой инструментов, позволяющих вводить меры, предусмотренные планом БЕПС, но отменяющих действия двусторонних договоров. Доклады, в которых анализируются вопросы реализации новых норм международного права в России	Предложения по присоединению/ неприсоединению РФ к инициативам, разработанным в рамках плана БЕПС, рекомендуемого ОЭСР	2017	Минфин России
Предотвращение уклонения компаний от статуса постоянного представительства	Разработка изменений в налоговое законодательство РФ для внесения в определение «постоянного представительства» с целью предотвращения искусственного уклонения от статуса постоянного представительства, в том числе с использованием «комиссионных соглашений» и адресных налоговых льгот для отдельных видов деятельности (в данной работе должны подниматься вопросы о распределении прибыли)	Разработка предложений по противодействию искусственному уклонению от статуса постоянного представительства (Ключевое событие 08 Напр. 04.01 Плана)	2015	Минфин России
Неблагоприятная налоговая практика	Более эффективное противодействие неблагоприятной налоговой практике с учетом прозрачности и содержательности (Ключевое событие 06 Напр. 04.01 Плана)	Обзор налоговых режимов стран — партнеров России по проекту БЕПС. Пересмотр существующих критериев определения офшоров, уточнение «черных списков» офшоров Минфина России и Банка России	2016	Минфин России
Гибридные финансовые инструменты	Нейтрализация негативных эффектов (двойного неналогообложения, двойного вычета, долгосрочной отсрочки) от существования гибридных финансовых инструментов. Подготовка доклада, в котором излагаются результаты изучения проблемы в России	Предложения по нейтрализации последствий использования налогоплательщиками страновых различий в правилах налогообложения (Ключевое событие 02 Напр. 04.01 Плана)	2016	Минфин России
Гибридные организации	Нейтрализация негативных эффектов (двойного неналогообложения, двойного вычета, долгосрочной отсрочки) от существования гибридных организаций. Подготовка доклада, в котором данная проблема изучена в России	Предложения по нейтрализации последствий использования налогоплательщиками страновых различий в правилах налогообложения (Ключевое событие 02 Напр. 04.01 Плана)	2016	Минфин России
Вычет процентов и других платежей	Разработка рекомендаций по предотвращению минимизации налогообложения за счет затрат на выплату процентов: при использовании долга аффилированной стороны и третьих лиц для вычета завышенных затрат на выплаты по процентам, финансирования освобожденных от налога прибылей или прибылей с отсроченным налогообложением, использование других платежей, эквивалентных с экономической точки зрения процентным платежам и др.	Подготовка предложений по ограничению минимизации налогообложения путем вычета выплат по процентам и других финансовых платежей (Ключевое событие 04 Напр. 04.01 Плана)	2016	Минфин России

Основные институты	Основные планируемые меры	Ключевой результат	Срок реализации, год	Ответственный исполнитель
Правила по налогообложению контролируемых иностранных компаний (КИК)	Анализ вопросов создания аффилированных структур, которые не являются резидентами, и перенаправление прибыли компаний-резидентов в эти аффилированные структуры	Подготовка предложений по налогообложению КИК	2014	Минфин России
Документация по трансфертному ценообразованию (ТЦО)	Разработка правил и документации по ТЦО в целях повышения прозрачности для налоговых администраций с учетом издержек соблюдения норм и правил для бизнеса (новые правила должны включать требование о предоставлении МНК необходимой информации, касающейся глобального распределения доходов, экономической деятельности и выплаты налогов по каждой стране в едином формате)	Разработка рекомендаций по совершенствованию правил о документации по ТЦО в РФ (Ключевое событие 12 Напр. 04.01 Плана)	2016	Минфин России
Правила ТЦО	Разработка правил для предотвращения размывания налоговой базы и перенесения доходов при передаче нематериальных активов внутри группы, в т. ч.: — введение общепонятного определения нематериальных активов и методов их управленческого и бухгалтерского учета; — обеспечение условий для того, чтобы прибыль, связанная с передачей и использованием нематериальных активов, распределялась в соответствии с процессом создания стоимости	Разработка рекомендаций по совершенствованию правил о ТЦО в РФ (Ключевое событие 13 Напр. 04.01 Плана)	2017	Минфин России
Криптовалюты	Определение главных проблем, которые цифровая экономика накладывает на применение существующих международных налоговых правил, и разработка вариантов их решения с использованием целостного подхода к исследованию особенностей прямого и косвенного налогообложения. Эта работа потребует проведения анализа различных бизнес-моделей в этом секторе	Разработать определяющие аспекты развития механизмов и инструментов цифровой экономики и возможные действия международного сообщества по их реализации на практике	2015	Банк России
Автоматизированная система глобального финансового мониторинга денежных потоков и оценки присущих им рисков	Глобальный мониторинг финансовых потоков. Оценка глобальных финансовых рисков с привязкой к высокодоходным отраслям и задействованным ими офшорным центрам. Формирование мер по регулированию денежных потоков и снижению рисков	Упорядочение информации по денежным потокам. Построение системы превентивной профилактики рисков. Регулирование и снижение рисков	2017	Росфинмониторинг
Финансовые и нефинансовые системы общественной координации	Формирование систем совершенствования денежных отношений в российском социуме и деловом мире	Создание новых кредитно-денежных пространств возможных операций платежных систем при кризисах	2017	Реализуется в рамках программы создания Международного финансового центра (МФЦ)

Основные институты	Основные планируемые меры	Ключевой результат	Срок реализации, год	Ответственный исполнитель
Система стратегической координации действий агентов-резидентов	Предусмотреть возможности адаптивной перестройки финансовой политики Минфина России и Банка России при угрозах финансово-экономических кризисов и глобальных вызовов (санкций)	Создание глобальных конкурентных преимуществ для финансовой системы России в части обеспечения требуемой оперативности и полноты реакций на вызовы, угрозы и риски мировых денежных потоков	2017	Реализуется в рамках программы создания МФЦ
Система воздействий на внешнюю финансово-экономическую среду	Прогнозирование стратегий деятельности мировых игроков финансовых рынков и создание мер воздействий на них в точках высокой чувствительности для сохранения интересов России	Создание глобальных конкурентных преимуществ для финансовой системы России путем нейтрализации угроз влияния крупных игроков открытых рынков на внутристрановые рыночные ситуации	2018	Реализуется в рамках программы создания МФЦ
2. Расширение возможностей правоприменения существующих российских норм и институтов				
Основные направления налоговой политики	Добавить раздел, в котором представлены основные направления международной налоговой политики Российской Федерации с использованием таких инструментов, как: — соглашение об избежании двойного налогообложения (СИДН); — соглашение об условиях присоединения к ОЭСР и участия в ее работе; — налоговые правила, оказывающие влияние на российский международный бизнес (правила КИК, «тонкая капитализация», «сквозное налогообложение» и др.); — правила налоговой политики в отношении холдинговых структур и др.	Добавление нового раздела в документ «Основные направления налоговой политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.»	2015	Минфин России, Минэкономразвития России, Министерство иностранных дел РФ, Правительство РФ
Правила «тонкой капитализации»	Подготовка изменений в налоговое законодательство РФ с целью совершенствования правил «тонкой капитализации»	Внесение изменений в налоговое законодательство	2015	Минфин России
Правила ограничения льгот по заключенным Российской Федерацией СИДН	Разработка рекомендаций для налоговых органов и налогоплательщиков по использованию правил СИДН, которые в настоящее время отсутствуют. Обеспечение выполнения положений об ограничении льгот в качестве инструмента борьбы со злоупотреблениями СИДН. Выпуск разъяснений Минфина России об использовании правил СИДН для ФНС РФ в целях борьбы со злоупотреблениями СИДН	Выпуск официальных разъяснений Минфина России. Пересмотр действующих положений об ограничении льгот	2016	Минфин России, ФНС
Правила трансфертного ценообразования (ТЦО)	Мониторинг и анализ проблем, связанных с функционированием правил ТЦО в Российской Федерации. Разработка долгосрочных позиций Министерства финансов по вопросам применения правил ТЦО, являющихся предметом неоднозначных судебных дел	Выпуск писем Минфина России, разъясняющих порядок применения правил ТЦО	2016	Минфин России, ФНС

Основные институты	Основные планируемые меры	Ключевой результат	Срок реализации, год	Ответственный исполнитель
Правила по борьбе со злоупотреблением налоговым правом, сформулированные в законодательстве и судебной практике, в т. ч.: — подп. 3 п. 2 ст. 45 НК РФ — возможность юридической переквалификации сделки (концепция «притворной» сделки, «превалирование существа над формой»): — возможность взыскания налога при переквалификации только по решению суда; — доктрина «необоснованной налоговой выгоды» (Постановление Пленума ВАС № 53 с ограничениями, наложенными Определением КС РФ № 320-О-П); — бремя доказывания (налоговые органы несут обязанность по доказыванию факта уклонения от уплаты налога) и др.	Изучение возможности использования данных правил для борьбы с минимизацией налогообложения и выведением прибыли в офшорные юрисдикции. Осуществление мониторинга эффективности данных правовых норм с точки зрения выполнения ими функции борьбы со злоупотреблениями налоговым правом с использованием офшорных юрисдикций. Эффективное использование имеющихся правовых инструментов налоговой политики с целью борьбы со злоупотреблением налоговым правом	Подготовка предложений, раскрывающих возможности использования существующих правил для борьбы с налоговыми злоупотреблениями	2015	Минфин России, ФНС
3. Разработка новых законодательных норм с целью противодействия уклонению от налогообложения с использованием низконалоговых юрисдикций				
Правила о контролируемых иностранных компаниях (КИК)	Разработка законопроекта о налогообложении КИК. Изучение его потенциального влияния на налогоплательщиков	Принятие закона о налогообложении КИК (Ключевое событие 01 Напр. 04.01 Плана)	2015	Минфин России, Минэкономразвития России, ФНС
	Разработка механизма администрирования налогообложения КИК	Внедрение механизма администрирования налогообложения КИК	2015	Минфин России, ФНС
Правила определения налогового резидентства компаний	Подготовка изменений в налоговое законодательство в части определения налогового резидентства компаний на основании места их фактического управления	Внесение изменений в налоговое законодательство Российской Федерации	2014	Минфин России, ФНС
Понятие бенефициарного собственника	Подготовка позиции Минфина РФ по поводу определения понятия «бенефициарный собственник» для целей СИДН	Выпуск официальных разъяснений Минфина России по данным вопросам (Ключевое событие 14 Напр. 04.01 Плана)	2014	Минфин России
Правила «сквозного» налогообложения	Подготовка изменений в налоговое законодательство РФ в части введения принципа «сквозного налогообложения» с целью противодействия использованию кондуитных компаний для минимизации налогообложения	Подготовка предложений по реформированию налогового законодательства РФ	2015	Минфин России, ФНС

Основные институты	Основные планируемые меры	Ключевой результат	Срок реализации, год	Ответственный исполнитель
4. Мероприятия, осуществляемые в рамках Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП)				
Правила, предназначенные для борьбы со злоупотреблением налоговым правом	Гармонизация законодательств в области правил КИК, «тонкой капитализации» и др. в целях улучшения координации между соответствующими органами стран ТС и ЕЭП для борьбы со злоупотреблением налоговым правом при осуществлении сделок между предпринимателями стран ТС и ЕЭП	Разработка концепции гармонизации законодательства в области правил, направленных на противодействие злоупотреблениям налоговым правом (правила КИК, правила «тонкой капитализации» и др.)	2017	ТС, ЕЭК, Минфин России, Минэкономразвития России
«Вредоносные» налоговые режимы	Гармонизация критериев определения «вредоносных» налоговых режимов в целях улучшения координации между странами в борьбе со злоупотреблением налоговым правом при осуществлении сделок между предпринимателями стран ТС и ЕЭП	Разработка концепции гармонизации критериев определения «вредоносных» налоговых режимов	2016	ТС, ЕЭК, Минфин России, Минэкономразвития России
Правила ТЦО	Гармонизация законодательства о ТЦО в целях улучшения координации между странами по борьбе со злоупотреблением налоговым правом. Анализ влияния различий в правилах ТЦО между странами — членами ТС и ЕЭП на соответствие механизмов налогообложения добавленной стоимости	Разработка концепции гармонизации законодательства о трансфертном ценообразовании	2017	ТС, ЕЭК, Минфин России, Минэкономразвития России
Сотрудничество в области налогового администрирования	Совершенствование механизмов сотрудничества между органами налогового администрирования стран ТС и ЕЭП в целях обеспечения координации между странами по всему спектру задач борьбы со злоупотреблением налоговым правом	Разработка механизмов сотрудничества между органами налогового администрирования стран ТС и ЕЭП	2017	ТС, ЕЭК, ФНС

Источник: составлено при экспертной поддержке руководителя Центра налоговой политики НИФИ, д. э. н. М. Р. Пинской и научного сотрудника Центра налоговой политики НИФИ, к. э. н. Н. С. Милоголова.

ВЫВОДЫ

Исследования выявили, что для достижения целей деофшоризации экономики России целесообразно использовать в качестве методологического подхода концепцию, основанную на концепциях «новой силы» Дж. Ная-младшего и «опциональности» Н. Талеба.

В работе определено, что рациональную основу опционов «новой силы» («твердой силы», «мягкой силы» и «умной силы») деофшоризации должны формировать прямые распоряжения Президента Российской Федерации, а также хорошо взвешенные законодательные нормы и юридические акты, разработанные с учетом мировой практики деофшоризации. Они должны включать в себя права и обязанности участников правоотношений (социальную ответственность, лояльность государству и др.), дополненные асимметричностью применения общих юридических форм права (соблюдение, исполнение, использование), а также совокупностью особых юридических форм, реализуемых на практике.

При этом было показано, что в процессе реализации инициатив по деофшоризации экономики России их асимметричность должна обеспечиваться властными полномочиями и юридическими актами применения общих и особых форм деофшоризации, учитывающими специфику функционирования российской экономики (оппортунизм, мошенничество, коррупцию и пр.).

Авторы полагают, что создаваемая с учетом представленных особенностей дорожная карта деофшоризации экономики России позволит Минфину России и заинтересованным в этом ФОИВ в значительной степени реализовать стандарты международного проекта по борьбе с эрозией (размыванием) налоговой базы и перемещением прибыли уже в ближайшем будущем.

Авторы считают, что представленный выше мультидисциплинарный методический подход можно применять также и для решения других проблем развития экономики России, например для совершенствования механизмов государственного управления, обеспечения устойчивости бюджетно-налоговой системы, ликвидации теневой экономики, а также для решения проблем внешнеэкономической деятельности, погашения суверенного долга и противодействия коррупции.

Библиография

1. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов».
2. Основные направления налоговой политики Российской федерации на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». — Режим доступа: www.consultant.ru.
3. Основные направления налоговой политики Российской федерации на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». — Режим доступа: www.consultant.ru.
4. Основные направления налоговой политики Российской федерации на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт «КонсультантПлюс». — Режим доступа: www.consultant.ru.
5. Доклад Минэкономразвития России «О практике внедрения и дальнейшем развитии института оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». — М.: 2011.
6. «Дорожная карта» по общему пространству науки и образования, включая культурные аспекты [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: http://archive.kremlin.ru/text/docs/2005/05/88019.shtml.
7. План мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта» / Распоряжение Правительства РФ № 1128-р. от 29 июня 2012 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства РФ. — Режим доступа: http://government.ru/.
8. План мероприятий («дорожная карта») «Развитие отрасли информационных технологий» / Распоряжение Правительства РФ № 1268-р. от 20 июля 2013 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства РФ. — Режим доступа: http://government.ru/.
9. План мероприятий («дорожная карта») «Развитие отрасли производства композитных материалов» / Распоряжение Правительства РФ № 1307-р. от 24 июля 2013 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства РФ. — Режим доступа: http://government.ru/.
10. План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование налогового администрирования» / Распоряжение Правительства Российской Федерации № 162-р от 10 февраля 2014 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства РФ. — Режим доступа: http://government.ru/.
11. План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014–2018 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ. — Режим доступа: http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/Plan_Minfina_Rossii_2014-2018.pdf.

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1012-р от 19 июня 2013 г. «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») “Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации”», п. 55 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства РФ. — Режим доступа: http://government.ru/docs/2709/.
13. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 04.10.2014, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157512/).
14. «Дорожная карта» по общему пространству науки и образования, включая культурные аспекты [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: http://archive.kremlin.ru/text/docs/2005/05/88019.shtml.
15. Аоки М. Контроль за инсайдерским контролем: вопросы корпоративного управления в переходных экономиках / Аоки М., Ким Х. К. (ред.) Корпоративное управление в переходных экономиках: Инсайдерский контроль и роль банков. — СПб.: Лениздат, 1997.
16. Бауэр В. П., Пинская М. Р., Агеева Е. С. Деофшоризация экономики России в системе противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2014. — № 32 (269).
17. Бутрин Д. Поручай или опоздаешь // Коммерсантъ, 2012, 23 марта.
18. Верховин В. И. Насколько эффективна западная система инфорсмента? // Вестник Московского университета. Сер. 18. — Социология и политология. — 2012. — № 3.
19. Вишневская Н. Т., Капелюшников Р. И. Инфорсмент трудового законодательства в России: динамика, охват, региональная дифференциация. Препринт WP3/2007/02. — М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007.
20. Конкретные факторы риска, связанные с легализацией (отмыванием) доходов от коррупции. Типологический отчет. — Париж: ОЭСР / ФАТФ. — М.: АНО «МУМЦФМ», 2012.
21. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации ФАТФ. — М.: Вече, 2012.
22. Най Дж. С. Гибкая власть. Как добиться успеха в мировой политике» / Джозеф С. Най: пер. с англ. В. И. Супруна. — Новосибирск, Москва: Фонд социо-прогност. исслед. «Тренды». — 2006.
23. Най Джозеф С. Будущее власти. — М.: АСТ, 2014.
24. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. — М.: Начала, 1997.
25. Олейник А. Н. Институциональная экономика. — М.: ИНФРА-М, 2000.
26. Познер Р. Экономический анализ права. — СПб: Экономическая школа. — Т. 1, 2, 2004.
27. Радаев В. В. Новый институциональный подход и деформализация правил российской экономики. Препринт WP1/2001/01. — М.: ИД ГУ ВШЭ, 2001.
28. Радыгин А. Корпоративное управление в России: ограничения и перспективы // Вопросы экономики. — 2002. — № 1.
29. Стиглиц Дж. О создании финансовых систем в странах Восточной Европы, вставших на путь демократии / Макашева Н. А. (ред.). Становление рыночной экономики в странах Восточной Европы. — М.: Российский государственный гуманитарный университет, 1994.
30. Талеб Н. Н. Антихрупкость. Как извлечь выгоду из хаоса. — М.: Колибри, Азбука-Аттикус, 2014.
31. Тамбовцев В. Л. Контрактная модель теории фирмы. — М.: ТЕИС, 2000.
32. Хейфец Б. А. Деофшоризация российской экономики: возможности и пределы. — М.: Институт экономики РАН, 2013.
33. Шаститко А. Е. Ошибки I и II рода в экономических обменах с участием третьей стороны-гаранта // Журнал Новой экономической ассоциации. — 2011. — № 10.
34. Глазьев С. Ю., Стариков Н. В., Недошивин А. С., Петров Ю. А., Митяев Д. А. Деофшоризация российской экономики. Пути и меры. Экспертный доклад [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://geopolitics.by/analytics/deoffshorizaciya-rossiyskoy-ekonomiki-puti-i-mery.
35. Материалы информационно-координационного центра НИУ «Высшая школа экономики» по взаимодействию с ОЭСР [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.oecdcentre.hse.ru/cooperation.
36. Многообразие построения дорожных карт [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.virtass.ru/IO/14_5.doc. — Дата обращения 01.09.2014.
37. Путин требует не путать либеральную налоговую политику с жульнической. [Электронный ресурс] / Официальный сайт РИА Новости. — Режим доступа: www.rian.ru/economy/20090525/172243162.html.
38. Роль Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в системе международных организаций, процессе глобализации экономики и социальной сферы. Сотрудничество с Российской Федерацией [Электронный ресурс] / OECD. — Режим доступа: http:oecdru.org/oecd_sys.html.
39. Addressing Base Erosion and Profit Shifting (Russian version) [Электронный ресурс] / OECD Publishing, 2013. — Режим доступа: http://dx.doi.org/10.1787/9789264201262-ru. — Дата обращения: 04.08.2014.
40. Nye Jr., Joseph S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. — N-Y: Basic Books, 1991.
41. Nye Jr., Joseph S. Soft Power. The Means to Success in World Politics. — N-Y: Public Affairs, 2004.
42. Nye Jr., Joseph S. In Mideast, the Goal is “Smart Power” // Boston Globe, 19.08.2006.

УДК 336.227.2.025

***Ключевые слова**:*
контролируемая иностранная компания,
налог на прибыль организаций,
налоговое резидентство, офшоры,
уклонение от уплаты налогов,
размывание налоговой базы

***Н. С. Милоголов**, к. э. н.,*
науч. сотр. Центра налоговой политики
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: nmilogolov@nifi.ru**)*
***М. Р. Пинская**, д. э. н.,*
руководитель Центра налоговой политики
Научно-исследовательского финансового института,
директор Института налоговой политики
и налогового администрирования
Финансового университета при Правительстве РФ
*(**e-mail: MPinskaya@yandex.ru**)*

Правила налогообложения контролируемых иностранных компаний: сравнительный анализ

Глобализация экономики способствует развитию международной торговли, однако отсутствие должного контроля и ограничений для входящих и исходящих потоков инвестиций породило в большинстве развитых стран мира проблему размывания налоговой базы, получившей название Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). Для минимизации налоговой нагрузки национальные компании используют связанные иностранные компании, не подпадающие под действие национального налогового законодательства, и разделяют свои активы, функции и риски между компаниями, находящимися в разных странах.

Чтобы компании-резиденты уплачивали налог с прибыли иностранной компании в стране своего резидентства, страны разрабатывают правила налогообложения контролируемых иностранных компаний (Controlled Foreign Corporations, CFC; далее — КИК). Вопросам налогообложения доходов резидентов от зарубежных источников и переноса налоговой базы в низконалоговые юрисдикции уделяется много внимания как в научной литературе[1], так и в сфере межгосударственного сотрудничества[2]. Соответствующие предложения и поручения G20 передала в сферу компетенции Организации экономического сотрудничества и развития (OECD).

---

[1] *См., напр.: Артемьев А. А., Полежарова Л. В. Налогообложение участников внешнеэкономической деятельности в России: учебное пособие / под ред. Л. И. Гончаренко. — М.: Магистр, ИНФРА-М, 2013. — 416 с.; Полежарова Л. В. Теоретические основы определения прибыли постоянных представительств в международном налогообложении // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 2 (16). — С. 63.*

[2] *См., напр.: Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. — Washington DC, November 15, 2008; G'20 Leaders' Declaration. — St Petersburg, September 6, 2013.*

Для решения проблемы BEPS в России была выдвинута идея деофшоризации экономики России, под которой понимается разработка государственных мер, направленных на создание барьеров для компаний, применяющих схемы уклонения от налогообложения с использованием офшорных центров. В 2014 г. Министерство финансов Российской Федерации начало разработку правил о контролируемых иностранных компаниях, тем самым положив начало широкой дискуссии в научных кругах и в бизнес-сообществе.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВИЛ КИК

Законодательство о КИК существенно различается в разных странах, но при этом оно основано на одних и тех же принципах. Известный теоретик международного налогообложения Ларс-Эрик Венехед[3] в своих работах сформулировал принципиальное правило КИК, которое включает в себя основные черты конкретных правил, действующих в разных странах. «Если компания из одной страны контролируется лицами, являющимися одновременно резидентами другой страны и участниками этой компании, то эти лица будут уплачивать налог в отношении всей прибыли этой компании, если эта прибыль была передана ими с целью избежания налогообложения»[4].

В этом правиле присутствуют три важных условия, которые должны быть соблюдены для того, чтобы оно действовало. Должны быть: (1) иностранная компания, которая (2) контролируется лицом — резидентом другой страны или страны, в которой не ведет деятельность иностранная компания, и (3) прибыль передается в иностранную компанию с целью избежания налогов. В случае соблюдения этих трех условий лицо-резидент уплачивает налог с прибыли иностранной компании в стране своего резидентства. Рассмотрим кратко указанные критерии.

Иностранная компания

Иностранная компания должна быть юридическим лицом, которое является налогоплательщиком согласно внутреннему законодательству страны, в котором оно установлено, поскольку избежание налогообложения в стране резидентства налогоплательщика возможно только через передачу прибыли отдельному лицу, являющемуся налогоплательщиком.

Контроль

Условие контроля означает, что если все резиденты — участники иностранной компании вместе имеют контроль над иностранной компанией, то отдельный участник иностранной компании будет уплачивать налог со своей доли прибыли, несмотря на то, что у него одного отсутствует контроль над всей иностранной компанией. Участники могут иметь контроль через владение определенными долями капитала, голосующих прав или прав на получение дивидендов. Также важным вопросом в дискуссии о контроле является определение того, кто является резидентом — участником иностранной компании. Лицо является резидентом страны, если у страны присутствуют неограниченные права на его налогообложение. Определение участника не является проблемой, но следует отметить, что в различных законах о КИК упоминаются разные участники. Участник может быть физическим лицом, партнерством, организацией, ассоциацией или общественным органом. В некоторых странах правила КИК применяются ко всем видам участников, в других — только к определенным участникам.

---

[3] *Andersson S. CFC Rules and Double Tax Treaties. The OECD and UN Model Tax Conventions / Jönköping International Business School. Jönköping University. August 2006 (http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:4297/FULLTEXT01.pdf).*

[4] *Wenehed L.-E. CFC-lagstiftningen. — Juristförlaget i Lund, 2000.*

Прибыль, переданная с целью избежания налогообложения

Прибыль может быть передана иностранной компании как с деловой целью, так и с целью избежания налогообложения. Из этого утверждения следует, что не вся прибыль иностранной компании должна облагаться по правилу КИК, а только доля прибыли, которая была передана с целью избежания налогообложения. Для определения переданной с такой целью прибыли используют подход анализа сделок и подход юрисдикций.

Подход **анализа сделок** предусматривает разделение прибыли на пассивную и активную. Пассивная прибыль может быть получена в виде дохода от пассивных инвестиций или от сделки между связанными сторонами. Пассивные инвестиции — это инвестиции, в отношении которых нет необходимости осуществлять их активное администрирование кем-либо в иностранном государстве. Участник может администрировать такие инвестиции самостоятельно, следовательно, единственной причиной для их осуществления через иностранную компанию является избежание налогообложения.

Подход **юрисдикций** основан на определении страны, где расположена компания. Правила КИК, базирующиеся на этом подходе, применяются ко всей прибыли компаний, расположенных в низконалоговых юрисдикциях, как активной, так и пассивной. Презумпцией этого подхода служит утверждение, что у лица не может быть контролируемой компании в низконалоговой юрисдикции с другой целью, кроме избежания налогообложения. Низконалоговые юрисдикции обычно указаны в «черном списке» или определяются на основании сравнения эффективной налоговой ставки со ставкой, действующей в стране резидентства налогоплательщика.

Определение налоговой базы КИК

Участники КИК уплачивают налог со своей доли в КИК. Налоговая база возникает в том налоговом периоде, в котором участник КИК передает прибыль иностранной компании, таким способом решается проблема откладывания момента уплаты налога в государстве резидентства налогоплательщика.

Прибыль КИК для целей налогообложения может быть исчислена на основании как правил страны резидентства налогоплательщика, так и страны, в которой учреждена КИК. Исчисленная прибыль может облагаться на уровне участника как условные дивиденды либо как прибыль от предпринимательской деятельности. Если прибыль облагается как прибыль от предпринимательской деятельности, то статус иностранной компании как отдельного лица не учитывается и прибыль КИК относят к прибыли участника. Подход условных дивидендов сохраняет статус иностранной компании как отдельного лица и основан на вмененном распределении прибыли компании. Помимо налогообложения прибыли КИК в стране резидентства ее участника может также иметь место налогообложение прибыли КИК в стране ее места регистрации. Таким образом, возникнет двойное налогообложение, которое может быть ликвидировано с помощью применения соглашений или механизмов ликвидации двойного налогообложения, имплементированных во внутреннее законодательство.

Ученые выделяют проблему, связанную с применением правил КИК, состоящую в том, что правила КИК могут противоречить положениям заключенных договоров об избежании двойного налогообложения, нормам наднационального законодательства и приводить к двойному налогообложению и/или к запутанным и неясным правилам налогообложения.

Данная ситуация имеет место, когда согласно правилам КИК прибыль КИК считается прибылью от предпринимательской деятельности, а согласно договору об избежании двойного налогообложения право на налогообложение прибыли от предпринимательской деятельности принадлежит стране, в которой находится компания, в случае отсутствия ее постоянного представительства в другой стране.

Теоретически возможные варианты различных элементов правил КИК приведены в табл. 1.

Таблица 1

Варианты элементов правил КИК

Элемент правила КИК		Возможные варианты
Иностранная компания		Организация, имеющая отдельный и независимый статус для целей налогообложения;
		Структуры без образования юридического лица (товарищества, трасты, партнерства, ассоциации и т.д.)
Контроль	Осуществление контроля	Владение определенными долями капитала, голосующих прав или прав на получение дивидендов
	Контролирующее лицо	Физическое лицо, партнерство, организация, ассоциация или общественный орган, группа взаимозависимых лиц
Прибыль, переданная с целью избежания налогообложения		Подход анализа сделок — облагаются только пассивные доходы
		Подход юрисдикций — облагается прибыль, переданная в страны из «черного списка»
Определение налоговой базы КИК	Момент возникновения базы	Момент передачи прибыли КИК
	Порядок определения базы	Правила страны резидентства налогоплательщика
		Правила страны регистрации КИК
	Квалификация прибыли КИК	Условные дивиденды
		Прибыль от основной деятельности

Источник: составлено авторами.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВИЛ КИК

В связи с многообразием теоретически возможных вариантов правил КИК интересным является изучение конкретных правил, действующих в разных странах. Ниже приведен сравнительный анализ элементов правил КИК, действующих в таких странах, как Франция, Германия, Великобритания, США, Китай и Бразилия.

Система налогообложения нерезидентов-корпораций

В мире существуют две системы налогообложения прибыли налоговых резидентов: территориальная и глобальная. В рамках территориальной системы налог уплачивают резиденты и нерезиденты с прибыли, полученной на территории страны; в рамках глобальной системы налогом облагают прибыль компаний-резидентов, полученную от деятельности во всем мире, и прибыль компаний-нерезидентов, полученную от деятельности на территории страны.

Из рассматриваемых нами стран территориальная система налогообложения компаний-нерезидентов налогом на прибыль действует только во Франции и Великобритании, в то время как в Германии, США, Китае и Бразилии действуют глобальные системы. Отметим, что в России также действует глобальная система налогообложения, в рамках которой объектом налогообложения налогом на прибыль являются:

— доходы российских организаций от источников во всем мире;

— доходы иностранных организаций от деятельности в России через постоянные представительства;

— пассивные доходы иностранных организаций от источников в РФ.

Страны с глобальной системой налогообложения имеют право на налогообложение доходов своих резидентов и их постоянных представительств во всем мире, а правила КИК являются для них одним из инструментов обнаружения и обложения таких доходов. Странам с территориальной системой налогообложения приходится делать исключение в своей территориальной системе и облагать доходы КИК в соответствии с глобальной системой налогообложения.

Какие компании могут попасть в категорию КИК

В основном правила КИК распространяются на иностранные дочерние компании, но во многих случаях охватывают также различные структуры без образования юридического лица, созданные в соответствии с иностранным законодательством, которые могут быть использованы для уклонения от налогообложения, а также постоянные представительства.

Из анализируемых нами стран дочерние компании могут потенциально быть признаны контролируемыми во всех странах. Правила КИК распространяются на постоянные представительства во Франции и Великобритании. Во Франции, помимо дочерних компаний, контролируемыми могут быть признаны коммерческие и некоммерческие организации, трасты, ассоциации, партнерства, консорциумы, фидуциарные соглашения и т. д. В Бразилии данные правила распространяются на аффилированные компании. В Германии, хотя правила КИК не распространяются на различные структуры без образования юридического лица, данные структуры, если они созданы для целей уклонения от налогов, контролируются с помощью дополнительных правил.

Механизм определения наличия контроля

Механизмы определения наличия контроля для целей применения правил КИК в рассматриваемых нами странах различаются. В качестве контролирующих лиц могут выступать как физические лица, так и компании, а во Франции и Великобритании — исключительно компании. При этом во всех случаях одним из вариантов признания иностранной компании контролируемой является определение доли участия в ней контролирующего лица. Порог участия колеблется от 50 % (Франция, Германия, США) до 10 % (Китай). Порог в 10 % установлен в Китае для тех случаев, когда только одно лицо из связанных лиц является участником контролируемой иностранной компании, в то время как при коллективном владении действует порог в 50 %. В Бразилии определяющим фактором для признания иностранной компании контролируемой также является то, что «у инвестора имеется значительное влияние и право принимать решения относительно компании»[5].

Механизм определения прибыли, переданной с целью избежания налогообложения

Поскольку цель введения правил КИК — борьба с уклонением от налогов путем передачи прибыли в иностранную компанию, то одной из наиболее важных частей правил КИК выступает механизм определения прибыли, переданной с целью избежания налогообложения. Как было указано выше, для этого может быть использован подход анализа прибыли и подход юрисдикций, во многих странах используют оба подхода одновременно. Механизм определения прибыли, переданной с целью избежания налогообложения, выступает своего рода фильтром, отделяющим прибыль, переданную контролируемой иностранной компании для деловых целей, от прибыли, переданной с целью уклонения. Частично ту же задачу выполняет и список освобождений. В него попадают компании, которые с наименьшей вероятностью используют контролируемые иностранные компании с целью уклонения от налогов.

Вся прибыль, без разделения на активную и пассивную, облагается согласно правилам КИК, действующим во Франции, Китае и Бразилии. При этом в Германии, Великобритании и США налогообложению подлежит только часть прибыли КИК. Так, в законодательстве

---

[5] *The Guide to Controlled Foreign Company Regimes (updated as of January 2014) (http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-guide-to-cfc-regimes-210214.pdf).*

Германии перечислены все возможные виды активной прибыли, и та прибыль, которая не удовлетворяет этим критериям, считается пассивной. В Великобритании сумма налогооблагаемой прибыли определяется с помощью установленной процедуры, включающей анализ (1) наличия неналоговых мотивов у КИК; (2) наличия активов, управляемых из Великобритании; (3) зависимости КИК от компании из Великобритании; (4) функций значимых людей компании в отношении активов и рисков КИК[6]. В США под правило КИК попадают следующие виды доходов: (1) от страхования; (2) прибыль иностранной «базовой» компании (сюда входит прибыль от дивидендов, процентов, роялти, рентные доходы, ряд доходов от сделок со связанными лицами, ряд доходов от сделок с нефтью); (3) прибыль, полученная в странах, к которым применены санкции; (4) нелегальные платежи иностранным агентам или правительствам[7].

Помимо анализа прибыли в рассматриваемых странах также используется подход юрисдикций. При использовании подхода юрисдикций «черный список» для цели определения прибыли, переданной с целью уклонения, не используется ни в одной из рассматриваемых стран, а «белый список» присутствует только в Китае. Вместо этого законодательствами о КИК предусмотрен минимальный размер эффективной процентной ставки по налогу на прибыль. Если ставка в стране регистрации КИК ниже этого уровня, то с компании взимается налог. Так, во Франции это правило применяется к контролируемым компаниям из всех стран, где эффективная ставка по налогу на прибыль составляет 50 % от ставки, действующей во Франции, или меньшую величину. В Германии и в Китае правило применяется ко всем странам, где эффективная ставка по налогу на прибыль менее 25 %.

В Великобритании наличие или отсутствие объекта налогообложения для целей правил КИК определяется с помощью установленной процедуры, включающей анализ: наличия неналоговых мотивов у КИК, наличия активов, управляемых из Великобритании, зависимости КИК от компании из Великобритании, функций значимых людей компании в отношении активов и рисков КИК.

Механизмы устранения двойного налогообложения прибыли КИК

В странах разработаны механизмы устранения двойного налогообложения прибыли КИК. Во-первых, это возможность вычета из базы налога, уплаченного в стране резидентства КИК, а во-вторых, отсутствие повторного налогообложения дивидендов КИК в случае их распределения уже после налогообложения в рамках правил КИК. Вычет налога, уплаченного в стране резидентства КИК, предоставляется во всех рассматриваемых нами странах.

Исключение повторного налогообложения дивидендов возможно при наличии в налоговом законодательстве страны правила, полностью или частично освобождающего от налогообложения полученные от иностранных дочерних предприятий дивиденды (*participation exemption*). Данное правило действует во Франции, Германии и Великобритании, но отсутствует в остальных выбранных нами странах. В США дивиденды, полученные родительской компанией от КИК, после налогообложения ее прибыли в рамках правил КИК освобождаются от налогообложения в качестве дивидендов, так как попадают в категорию «ранее облагавшаяся прибыль»[8]. В Китае дивиденды, полученные родительской компанией от КИК, после налогообложения ее прибыли в рамках правил КИК также освобождаются от налога.

---

[6] *The Guide to Controlled Foreign Company Regimes (updated as of January 2014) (http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-guide-to-cfc-regimes-210214.pdf).*

[7] *Там же.*

[8] *Controlled Foreign Corporation Tax Guide. AVC Advisory (http://www.avcadvisory.com/documents/pdf/CFC.pdf).*

Освобождения

Освобождение от правил КИК является важным элементом, поскольку помогает отделить компании, использующие свои иностранные подразделения с деловыми целями, от компаний, использующих их с целью избежания налогообложения. В Германии и во Франции под правило КИК не попадают все компании из стран ЕС (кроме случаев использования искусственных структур с целью уклонения от налогов). Эта мера принята для соблюдения наднационального законодательства, действующего во всех странах ЕС.

В Великобритании от обязанностей налогоплательщика в рамках правил КИК освобождены компании, доходы которых на 10 % или менее превышают расходы, организации из некоторых стран (в основном тех, где ставка налога выше британской более чем на 75 %) или организации, уже уплатившие налог в сумме 75 % или выше, чем британский. Кроме того, действует специальная система освобождений для финансовых компаний.

Во Франции освобождается от налогообложения прибыль КИК, если она получена от активной деятельности (при этом если более 20 % прибыли получено от деятельности по управлению холдингом, предоставления займа от своего лица или от лица связанных организаций, а также от предоставления лицензий, прав и нематериальных активов, то прибыль КИК не освобождается от налогообложения). При этом бремя доказательства того, что прибыль получена от активной деятельности, на практике ложится на налогоплательщика.

В ряде стран предусмотрен минимальный порог выручки КИК, в случае превышения которого компания попадает в сферу действия правил. Эти меры приняты из соображений налогового администрирования.

Квалифицирование прибыли и возможность объединения налоговой базы КИК с налоговой базой ее участника

Определение прибыли КИК для целей налогообложения либо в качестве условных дивидендов, либо в качестве прибыли от основной деятельности влияет: на размер налоговой ставки (как правило, для дивидендов он более низкий), на наличие противоречий между правилами КИК и Договором об избежании двойного налогообложения (ДИДН), а также на возможность объединения налоговой базы КИК с внутренней налоговой базой. В разных странах применяются разные подходы.

Во Франции и Германии прибыль дочерних компаний считается «условными дивидендами» для целей налогообложения и не может быть объединена с налоговой базой налогоплательщика. Во Франции прибыль постоянных представительств считается прибылью от деятельности и может быть объединена с базой налогоплательщика, а в Бразилии такая прибыль по выбору может быть объединена или нет с базой налогоплательщика.

Администрирование правил КИК

Администрирование правил КИК — один из наиболее сложных элементов функционирования правил КИК, поскольку для успешного их действия необходимы отлаженные механизмы обмена информацией между налоговыми органами разных стран. Во всех рассматриваемых нами странах присутствует обязанность информирования об участии в КИК, а прибыль КИК для целей налогообложения подсчитывается в соответствии с национальными правилами. В Великобритании предусмотрена обязанность регулярного отражения в отчетности переданной иностранной компании прибыли и проведения тестов для определения того, является ли иностранная компания КИК. В США действуют строгие требования по ведению и предоставлению отчетности в отношении КИК, за нарушение которых предусмотрены большие штрафы. В Китае налогоплательщик заполняет ежегодную форму отчетности о зарубежных инвестициях, а налоговый орган сам определяет, является ли коммерческая структура КИК.

ДИСКУССИЯ О ВВЕДЕНИИ ПРАВИЛ КИК В РОССИИ

В настоящее время в Министерстве финансов Российской Федерации проводится работа по совершенствованию законопроекта о КИК. Последняя версия законопроекта, предложенного министерством, была подвергнута активной критике со стороны представителей бизнеса, а также поддержавшего бизнес Минэкономразвития[9]. Выделим наиболее существенные из замечаний:

- слишком низкий порог участия в иностранной компании для подачи уведомления об участии и для уплаты налога с прибыли КИК (1 % и 10 % соответственно);
- высокий уровень дополнительной административной нагрузки на бизнес, связанный с необходимостью расчета прибыли КИК согласно главе 25 НК РФ, переводом финансовой отчетности КИК на русский язык, проведением ее обязательного аудита, сложным порядком расчета прибыли (отдельно активной и отдельно пассивной); поиском информации о контролируемых иностранных организациях, подготовкой прочих документов, необходимых для подтверждения наличия или отсутствия контролируемых иностранных организаций;
- высокий уровень налоговых рисков в связи с наличием в законопроекте большого количества неясных понятий и определений;
- отсутствие переходного периода, необходимого для анализа бизнесом налоговых рисков и разработки налоговой политики организаций в изменившихся условиях;
- отсутствие в законопроекте эффективного механизма, отделяющего применение правил КИК в отношении доходов, переданных КИК с деловыми целями, от прибыли, переданной с целью уклонения от налогов.

Остановимся более подробно на анализе последнего замечания. Под механизмом отделения прибыли КИК, переданной с целью уклонения, мы понимаем совокупность таких элементов правил КИК, как:

— сфера применения закона (широкая или ограниченная искусственными структурами);
— использование подхода анализа юрисдикций («черные и белые списки»);
— использование подхода анализа прибыли (пассивная и активная прибыль);
— квалификация прибыли для целей налогообложения (условные дивиденды или прибыль от основной деятельности).

Ассоциация европейского бизнеса указывает в своих замечаниях, что необходимо законодательное закрепление цели принятия правил КИК как инструмента противодействия уклонению от уплаты налогов. Это послужит защитой для реальных трансграничных бизнес-операций, полезных для экономики России, от необоснованного применения к ним правил КИК.

Ассоциация считает также, что «применение широких правил контролируемых иностранных компаний (не ограниченных искусственными структурами, направленными на уклонение от уплаты налогов) противоречит налоговым соглашениям (в частности, ст. 7 налоговых соглашений), заключенным Россией… Поэтому целесообразно… вернуться к практике «черного списка», включающего только низконалоговые страны, с которыми у России нет действующих налоговых соглашений»[10].

---

[9] *Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)» № 13605-ОФ/Д26и от 17.06.2014.*

[10] *Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)» № 13605-ОФ/Д26и от 17.06.2014. — С. 6, 7.*

Минэкономразвития отмечает, что перечень доходов, учитываемых при определении прибыли контролируемой иностранной компании, должен быть закрытым и четким. Неоднозначная трактовка терминов «аналогичные доходы» и «прочие доходы» может привести к искажению налоговой базы и, следовательно, занижению (завышению) исчисленной суммы налога. Кроме того, ведомство подчеркивает, что «заявленной разработчиком целью предлагаемого проектом акта регулирования является пресечение уклонения от уплаты налогов. Однако... долевое участие в иностранных компаниях, зарегистрированных в так называемых офшорных юрисдикциях, зачастую связано с реальными потребностями выхода российских предприятий на международные рынки капитала и товарные рынки, а также с преодолением логистических ограничений и бюрократических процедур. Таким образом, в среднесрочной перспективе принятие проекта акта может вызвать ухудшение конкурентоспособности российских компаний на международных рынках, снижение объема экспорта российских товаров и, как следствие, сокращение налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации»[11].

ОАО АНК «Башнефть», ОАО НК «Русснефть», Ассоциация европейского бизнеса предлагают «исключить из состава прибыли контролируемой иностранной компании, подлежащей налогообложению на уровне контролирующего лица, активные доходы, то есть доходы от реализации товаров, работ, услуг», а налоговые ставки по нераспределенной прибыли установить на уровне ставок налога на прибыль организаций, которая распределена (9 %). Кроме того, Ассоциация европейского бизнеса и ОАО НК «Русснефть» указывают на сложность и во многих случаях невозможность подсчета прибыли КИК в соответствии с главой 25 НК РФ и предлагают рассчитывать прибыль КИК согласно правилам страны КИК.

Обобщая указанные замечания, отметим, во-первых, схожесть позиций бизнеса и Минэкономразвития по ряду вопросов. Во-вторых, представители как бизнеса, так и Минэкономразвития обратили внимание на противоречие между идеей пополнить бюджет за счет собираемых с иностранных компаний налогов и возможным последствием ее воплощения в виде законопроекта о КИК. Введение такого закона может привести к ухудшению конкурентоспособности российских компаний на международных рынках, снижению объема экспорта российских товаров и услуг и, как следствие, к сокращению налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации.

Кроме того, отметим важность замечания Ассоциации европейского бизнеса о том, что использование «широких» правил КИК противоречит положениям статьи 7 ДИДН, заключенных Российской Федерацией. Согласно данной статье «Прибыль предприятия одного Договаривающегося Государства подлежит налогообложению только в этом Государстве, если только такое предприятие не осуществляет предпринимательскую деятельность в другом Договаривающемся Государстве через находящееся в этом другом Государстве постоянное представительство»[12]. При этом правила КИК в последней редакции законопроекта Минфина России предусматривают налогообложение прибыли предприятия в «другом» государстве в случае, если это предприятие соответствует критериям КИК. Кроме того, в комментариях к Модельной конвенции ОЭСР указано, что правила КИК не противоречат положениям Модельной конвенции в случае, если они построены определенным образом. А именно — если их целью является *исключительно* использование базовых

---

[11] *Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)» № 13605-ОФ/Д26и от 17.06.2014. — С. 6, 7.*

[12] *См., например, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Австралии от 07.09.2000 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы». В остальных соглашениях об избежании двойного налогообложения используются аналогичные формулировки.*

(подставных) компаний с целью уклонения от налогообложения, но не налогообложение прибыли, являющейся объектом налогообложения в стране КИК по ставке, сопоставимой с той, которая присутствует в стране резидентства налогоплательщика[13].

Противоречие между «широкими» правилами КИК, действовавшими во Франции до реформы, и ДИДН, заключенными по образцу модельной конвенции ОЭСР между Францией и Швейцарией, привело к известному судебному делу (*Schneider Electric*). После решения Европейского суда справедливости (*European Court of Justice*) о том, что французские правила КИК не могут применяться в странах, с которыми у Франции имеются ДИДН, французские правила КИК были реформированы, в результате чего прибыль КИК стала квалифицироваться в качестве «условных дивидендов», а сами правила стали распространяться в основном на искусственные структуры[14].

РЕКОМЕНДАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ВВЕДЕНИЯ ПРАВИЛ КИК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сформулируем ряд позиций:

1. В связи с тем, что использование «широких» правил КИК противоречит положениям статьи 7 договоров об избежании двойного налогообложения, заключенных Российской Федерацией, представляется целесообразным использование «черного списка» юрисдикций, с которыми у Российской Федерации отсутствуют такие договоры, для целей правил КИК, а также более узких правил КИК;

2. В отношении стран, с которыми у Российской Федерации заключены ДИДН, рекомендуем:

— использовать ДИДН в качестве инструмента для борьбы с налоговыми злоупотреблениями (такая возможность предусмотрена в этих договорах, кроме того, исследованию этой возможности посвящен отдельный пункт плана BEPS[15]);

— использовать вместо «широких» правил КИК правила, направленные на борьбу с искусственными структурами, созданными с целью уклонения от налогообложения.

3. Учесть замечания бизнеса относительно целесообразности включения в налоговую базу только «пассивной» прибыли КИК, поскольку это соответствует подходу анализа прибыли, описанному выше (активная прибыль получена в результате активной деятельности, а не передана с целью злоупотребления);

4. Квалифицировать прибыль КИК в качестве «условных дивидендов», поскольку это соответствует ее экономическому содержанию, и, соответственно, использовать ставку, применяемую для дивидендов. Кроме того, в случае определения прибыли КИК в качестве «условных дивидендов» будет предотвращено потенциальное противоречие между правилами КИК и статьей 7 ДИДН, заключенных Российской Федерацией, действие которой распространяется на прибыль от предпринимательской деятельности и не распространяется на дивиденды.

Кроме того, отметим, что введение правил КИК необходимо проработать более тщательно. Проблема КИК будет рассматриваться ОЭСР в рамках плана BEPS в 2015 г. Поэтому представляется целесообразным дождаться рекомендаций ОЭСР по данному вопросу. Кроме того, вводимые в отношении российских компаний экономические санкции

---

[13] *The 2010 Update to the Model Tax Convention Approved by the OECD Council on 22 July 2010 (http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/45689328.pdf).*

[14] *Jourdan S. L. Burren K. L. CFC Legislation in an International Tax Perspective / Scandinavian Desk Kendris Private AG (http://www.kendris.com/files/elemente/pdf/news_en112.pdf).*

[15] *Public Discussion Draft BEPS. Action 6: Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances / OECD (http://www.oecd.org/ctp/treaties/treaty-abuse-discussion-draft-march-2014.pdf).*

со стороны стран ЕС и США уже создали для них значительные сложности при работе на мировых рынках. В этих условиях введение правил КИК, которые потенциально также могут вызвать дополнительные сложности в деятельности этих компаний, в настоящее время может привести к крайне негативным последствиям для экономики страны.

Библиография

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний)». Материалы публичного обсуждения и экспертной оценки [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://regulation.gov.ru/project/13067.html?point=view_project&stage_=3&stage_id=9140.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2 (действующая редакция от 28.06.2014) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/nalog2.
3. Полежарова Л. В. Теоретические основы определения прибыли постоянных представительств в международном налогообложении // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 2 (16).
4. Артемьев А. А. Полежарова Л. В. Налогообложение участников внешнеэкономической деятельности в России: учебное пособие / под ред. Л. И. Гончаренко. — М.: Магистр, ИНФРА-М.
5. Погорлецкий А. И., Сутырин С. Ф. Перспективы становления системы глобального налогового регулирования // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия «Экономика». — 2010. — № 2 (5).
6. Золотарева А. Б., Киреева А. В., Шаталов С. С. Проблемы определения резидентства в налоговых целях. — М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2014.
7. BEPS Action Plan [Электронный ресурс] / OECD, 2013. — Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting_9789264202719-en.
8. Controlled Foreign Corporation Tax Guide [Электронный ресурс] / AVC Advisory. — Режим доступа: http://www.avcadvisory.com/documents/pdf/CFC.pdf.
9. Pinto D. A Proposal to Reform Income Anti-tax-deferral Regimes. [Электронный ресурс] // Journal of Australian Taxation. — 2009. — № 12 (2). — Режим доступа: http://www.buseco.monash.edu.au/blt/jat/vol12-issue2-09-pinto.pdf.
10. Jourdan S. L., Burren K. L. CFC Legislation in an International Tax Perspective [Электронный ресурс] / Scandinavian Desk Kendris Private AG, 2005. — Режим доступа: http://www.kendris.com/files/elemente/pdf/news_en112.pdf
11. Andersson S. CFC Rules and Double Tax Treaties The OECD and UN Model Tax Conventions [Электронный ресурс] / Jönköping International Business School. Jönköping University. August 2006. — Режим доступа: http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:4297/FULLTEXT01.pdf.
12. Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. — Washington DC, November 15, 2008.
13. G'20 Leaders' Declaration. — St Petersburg, September 6, 2013.
14. Public Discussion Draft BEPS. Action 6: Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances [Электронный ресурс] / OECD. — Режим доступа: http://www.oecd.org/ctp/treaties/treaty-abuse-discussion-draft-march-2014.pdf.
15. The Guide to Controlled Foreign Company Regimes (updated as of January 2014) [Электронный ресурс] / Deloitte. — Режим доступа: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-guide-to-cfc-regimes-210214.pdf.
16. Gutmann D., Meziane F. The French CFC Regime [Электронный ресурс] / American Tax Policy Institute. — Режим доступа: http://www.americantaxpolicyinstitute.org/pdf/Arnold%20paper.pdf.
17. France International Tax Highlights. 2014 [Электронный ресурс] / Deloitte. — Режим доступа: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-francehighlights-2014.pdf.
18. Germany International Tax Highlights. 2014 [Электронный ресурс] / Deloitte. — Режим доступа: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-germanyhighlights-2014.pdf.
19. USA International Tax Highlights. 2014 [Электронный ресурс] / Deloitte. — Режим доступа: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-unitedstateshighlights-2014.pdf.
20. China International Tax Highlights. 2014 [Электронный ресурс] / Deloitte. — Режим доступа: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-chinahighlights-2014.pdf.
21. Brazil International Tax Highlights. 2014 [Электронный ресурс] / Deloitte. — Режим доступа: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-brazilhighlights-2014.pdf.
22. United Kingdom International Tax Highlights. 2014. [Электронный ресурс] / Deloitte. — Режим доступа: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-unitedkingdomhighlights-2014.pdf.

УДК 336.02

***Ключевые слова**:*
налоговая гавань, офшор,
низконалоговая юрисдикция,
приносящая вред налоговая конкуренция,
контролируемые иностранные компании,
налоговое резидентство,
План по противодействию выводу прибыли,
деофшоризация

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

Противодействие переносу налоговой базы в низконалоговые юрисдикции: опыт ОЭСР и приоритеты для России

Проблема использования налогоплательщиками низконалоговых юрисдикций при структурировании сделок — серьезный вызов для экономик как развитых, так и развивающихся стран, среди которых растет обеспокоенность в связи с масштабными потерями бюджетных доходов. Очевидно, что эта проблема не решается на уровне совершенствования национального законодательства отдельных стран.

Развитие мировой экономики, транснациональных корпораций и современных технологий наряду с неоспоримыми преимуществами привело к созданию изощренных схем налогового планирования, получивших в мировой практике название агрессивных (*aggressive tax planning*), а также к недобросовестному использованию положений договоров об избежании двойного налогообложения (*treaty abuse*). Успех в противостоянии агрессивному налоговому планированию зависит не только от создания качественной методологической базы и нормативного регулирования, но и от того, насколько согласованными будут действия стран. В этом плане особенно показателен пример работы в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Хотя и часто критикуемый, но тем не менее системный и комплексный подход ОЭСР к возникающим проблемам полезен для изучения, т. к. в России в последнее время активно прорабатываются вопросы совершенствования законодательства по противодействию уклонению от налогообложения с использованием офшорных юрисдикций.

ОПЫТ СИСТЕМНОГО ОСМЫСЛЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ В РАМКАХ ОЭСР

Проблема использования низконалоговых юрисдикций давно находится в поле зрения международного сообщества. Так, например, в 1987 г. в отчете ОЭСР «Международное

уклонение от налогов. Четыре исследования по теме»[1] была отмечена сложность в определении понятия «налоговая гавань». В тот период ограничились, что таковой является страна, которая сама предлагает услуги по минимизации налогообложения и признана международным сообществом таковой (прошедшая т. н. репутационный тест). Однако можно утверждать, что именно с середины 90-х были заложены основы совместной системной работы по противодействию т. н. приносящей вред налоговой конкуренции (*harmful tax competition*).

Первые результаты были представлены в 1998 г. в виде отчета «Приносящая вред налоговая конкуренция. Новая глобальная проблема» (здесь и далее перевод авторов). Как отмечалось в Отчете: «...имеющиеся данные не позволяют сделать подробный сравнительный анализ экономических и бюджетных последствий от использования низконалоговых юрисдикций... однако текущее использование услуг таких юрисдикций носит масштабный характер и увеличивается по экспоненте. Например, прямые иностранные инвестиции странами «Большой семерки» в экономики стран Карибского и Тихоокеанского бассейна, которые традиционно относятся к низконалоговым режимам, увеличились более чем в пять раз за период 1985–1994 гг. до величины более чем $200 млрд ...»[2].

В отчете была дана оценка понятию «налоговая конкуренция» как глобальному явлению, приводящему к потерям бюджетов государств, стремящихся удержать налогоплательщиков и не допустить перемещения налоговой базы в другие юрисдикции путем снижения налоговых ставок. Основная часть документа была посвящена критериям идентификации налоговых гаваней (*tax havens)* и наносящих ущерб льготных налоговых режимов (*harmful preferential tax regime*), а также мерам по противодействию этим явлениям.

Данный Отчет появился в период, который охарактеризовался бурным развитием информационных технологий и глобализацией, на основе чего в Отчете был сделан правильный вывод о том, что налоговая политика страны, интегрированной в мировую экономику, оказывает влияние на участников единого торгового и инвестиционного пространства. Отсюда возрастает ответственность каждого национального правительства за принимаемые решения в области изменения налоговых ставок, предоставления льгот и создания благоприятного режима с целью привлечь инвестиции и обеспечить экономический рост. Необходимо нащупывать ту грань, за которой наступает фаза нездоровой налоговой конкуренции между странами, превращающаяся в т. н. «гонку ко дну» (*race to the bottom*), в результате чего все участники такого соревнования получают хроническое недофинансирование бюджетных статей и провал социально-экономической политики.

В отчете также содержалась методологическая и терминологическая проработка вопросов функционирования низконалоговых юрисдикций. Авторы выделили три главные цели существования налоговых гаваней:

1. предоставление места хранения пассивных инвестиций;
2. обеспечение механизма коррекции бухгалтерских прибылей;
3. оказание банковских услуг, информация о которых недоступна налоговым органам других стран.

Основной акцент был сделан на выделении четырех признаков налоговой гавани. Во-первых, это отсутствие налогов или только номинальные налоговые ставки, а также позиционирование страны как низконалоговой юрисдикции. Во-вторых, отсутствие или неэффективный обмен налоговой информацией с данной страной. Как правило, как законодательство, так и административная практика в налоговых гаванях обеспечивают режим минимального информационного обмена с налоговыми органами или

---

[1] *International Tax Avoidance and Evasion: Four Related Studies. Study 1. — OECD, 1987.*

[2] *Harmful Tax Competition — An Emerging Global Issue. Chapter 1. — P. 17 / OECD (www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf).*

правительствами других государств, что, собственно, и обеспечивает их привлекательность для налогоплательщиков, имеющих определенные цели. В-третьих, непрозрачность в реализации административных правовых и экономических механизмов. В-четвертых, отсутствие содержательной бизнес-активности у зарегистрированных в налоговой гавани фирм, что позволяет сделать вывод об их предназначении исключительно для целей налоговой оптимизации.

В то же время сами авторы Отчета отмечали сложность классификации деятельности как содержательной, приводя пример компаний, предоставляющих финансовые, секретарские услуги, а также услуги по управлению. Наличие таких видов деятельности требовало выхода на новый уровень анализа, а именно на исследование адекватности оказанных услуг размерам полученного вознаграждения. Необходимая для этого концепция «Функции. Активы. Риски» (*FAR-analysis*) была развита в ОЭСР несколько позже.

Вторая группа, наряду с налоговыми гаванями выделенная в методологии ОЭСР как способствующая непродуктивной налоговой конкуренции между странами, получила название наносящих ущерб льготных налоговых режимов (далее — льготный налоговый режим). Данная группа рассматривалась как более мягкая форма в сравнении с налоговыми гаванями, ей также были присвоены четыре признака:

1. Нулевые или низкие эффективные налоговые ставки.
2. Создание особых налоговых режимов, автономных от национального налогового режима (*«Ringfencing» ofregimes*).
3. Недостаток прозрачности.
4. Отсутствие эффективного обмена информацией.

Ключевым условием отнесения к группе, как и в случае с налоговой гаванью, выступает отсутствие налогов или низкие эффективные налоговые ставки. Имеет место совпадение по критерию прозрачности и обмена информацией и предложен новый критерий — наличие особых налоговых режимов внутри страны. Сам факт того, что государство создает такой режим и изолирует от него собственную экономику, уже говорит о содействии пагубной налоговой конкуренции. Конкретные формы, в которых могут проявляться особые налоговые режимы, — исключение налогоплательщиков-резидентов из числа субъектов, претендующих на льготы, или запрет компаниям, которые получают льготы, осуществлять деятельность на внутреннем рынке данной страны.

Дополнительно были выделены еще несколько признаков, позволяющих идентифицировать льготные налоговые режимы. Это непринятие международных правил трансфертного ценообразования; индивидуальный подход к определению налогового бремени, вырабатываемый в ходе переговоров с налоговыми органами; освобождение дохода от иностранных источников от национального налогообложения; отсутствие в публичном доступе ряда нормативных положений в области налогообложения; наличие разветвленной сети международных договоров об избежании двойного налогообложения, не отражающей реальной внешнеэкономической активности страны.

В Отчете были приведены и конкретные рекомендации, сгруппированные по трем направлениям: 1) совершенствование национального налогового законодательства; 2) рекомендации по формированию условий и заключению договоров об избежании двойного налогообложения; 3) интенсификация международного сотрудничества и обмена информацией. Что касается совершенствования национального законодательства, то приоритет был отдан внедрению правил о контролируемых иностранных компаниях (*Controlled foreign companies rules — CFC rules*) и правил о владении долями участия в зарубежных инвестиционных фондах. Наличие последних позволяло обходить национальные правила о контролируемых иностранных компаниях, т. к. доли участия в объединенных фондах не превышали порога, определенного законом для применения режима контролируемой иностранной компании, что делало законодательство о контролируемых иностранных компаниях малоэффективным. Также было рекомендовано совершенствовать

правила работы с низконалоговыми юрисдикциями и поддерживать их актуальный реестр. Еще одной заметной рекомендацией стала необходимость унификации правил трансфертного ценообразования на базе методических рекомендаций ОЭСР[3]. Как известно, в них особое внимание было уделено внедрению механизмов рыночной оценки цен сделок, методов ценообразования и рекомендациям по подбору объектов-аналогов при проведении сравнений сопоставимых сделок.

В части договоров об избежании двойного налогообложения в Отчете содержался призыв тщательно подходить к предоставлению льгот и создавать механизмы ограничения доступа к льготам (*Limitation of benefits clauses*), приостанавливать участие в соглашениях с налоговыми гаванями и не заключать такого рода договоров в будущем.

Общий подход, содержащийся в Отчете, был полностью поддержан большинством стран — участниц ОЭСР, за исключением Люксембурга и Швейцарии, сформулировавших особое мнение по ряду положений. Люксембург выразил сомнение, что институт банковской тайны обязательно служит признаком недобросовестной налоговой конкуренции, и упрекнул авторов Отчета в методологической непоследовательности в той части, что альтернативой обмену информацией является механизм взимания налогов у источника в стране происхождения и что его наличие отменяет потребность в информационном обмене. Швейцария же выделила позитивные моменты от международной налоговой конкуренции и отметила, что указанный Отчет поощряет страны с неоправданно высоким уровнем налогообложения, а это противоречит философии ОЭСР. В результате на тот период эти две страны заявили, что не будут считать себя связанными какими-либо обязательствами по реализации положений Отчета.

Позитивные практические результаты такого совместного подхода к проблеме со стороны стран ОЭСР не заставили себя ждать, и к 2000 г. был составлен список потенциально недобросовестных налоговых режимов в странах ОЭСР, а в 2004 г. — подготовлен документ «Проект ОЭСР по недобросовестной налоговой конкуренции: отчет о достигнутом прогрессе — 2004»[4]. По сути, были разработаны и внедрены методические рекомендации по классификации отдельных видов услуг, в рамках которых уточнялись признаки льготного налогового режима. По таким категориям, как страхование, финансы и лизинг, управление активами, банковское дело, предоставление штаб-квартир и юридических адресов, сервисные центры, свободные экономические зоны и др., были выделены виды льготных налоговых режимов в разрезе конкретных стран (всего сорок семь режимов только внутри стран ОЭСР). В период с 2000 по 2004 г. большая их часть была упразднена. Не было достигнуто прогресса лишь по некоторым режимам внутри стран: Люксембург, Нидерланды, Швейцария, Бельгия. Однако данные государства высказали намерения внести соответствующие изменения в будущем.

2006 г. можно считать завершающим первый цикл, когда ОЭСР отчиталась об упразднении практически всех льготных налоговых режимов, способствующих приносящей вред налоговой конкуренции в сообществе стран ОЭСР[5]. Оставался только один режим, признанный недобросовестным и получивший название «Холдинговые компании 1929» (Люксембург), который давал права на налоговые освобождения компаниям, предоставляющим услуги управления активами взаимных фондов. Этот режим перестал существовать только в 2011 г. Цели, поставленные в 1998 г., были признаны достигнутыми, и созданная система критериев отныне предназначалась для оперативного мониторинга возникновения новых режимов, способных создать недобросовестную налоговую конкуренцию.

---

[3] *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations / OECD, 2010.*

[4] *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report / OECD (www.oecd.org/ctp/harmful/30901115.pdf).*

[5] *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries (www.oecd.org/ctp/harmful/37446434.pdf).*

Новый цикл активности по противодействию недобросовестной налоговой конкуренции и уклонению от налогообложения

При всем положительном значении достигнутых в области противодействия недобросовестной налоговой конкуренции и перемещению налоговой базы в низконалоговые юрисдикции результатов актуальность данной темы не была утрачена. Во-первых, проделанная с 1998 г. работа касалась только режимов стран ОЭСР, при этом в мире существовали десятки других юрисдикций, предоставляющих значительные налоговые послабления. Во-вторых, сама идея составления списка режимов и критериев классификации, при всей ее необходимости, являлась лишь частью международной системы противодействия уклонению от налогов. Системное осмысление данной проблемы под эгидой ОЭСР воплотилось в создании в 2013 г. Плана действий по противодействию уменьшению налоговой базы и выведению прибыли (*Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*)[6]. Версия на русском языке, размещенная на сайте библиотеки ОЭСР, имеет название «Проект плана действий по борьбе с минимизацией налогообложения и выведением прибыли»[7] (далее по тексту — План).

В Плане содержится обращение к уже не новой проблеме ухода от налогообложения в условиях глобальной экономической интеграции. Однако при этом акцент сделан на постоянно совершенствующихся инструментах налоговой минимизации в рамках мультинациональных корпораций (МНК), где выведение прибыли в низконалоговые юрисдикции — это лишь один из элементов. Особо отмечены разрывы (отличия) в законодательных базах различных стран, особенно в сфере электронной коммерции и нематериальных активов. В Плане отмечается наличие таких принципиально новых инструментов налоговой оптимизации, как низконалоговый филиал иностранной компании, гибридные структуры (*Hybrid entity*)[8] и гибридные финансовые инструменты (*Hybrid financial instrument*)[9], конduитные компании, деривативы. По-новому сформулирован и ключевой принцип — соотнесение прав на взимание налогов с реальной экономической активностью, генерирующей доход, что должно основываться на представлении налоговых органов о цепочке создания прибавочной стоимости в ходе деятельности налогоплательщика. Это неизбежно ставит вопрос о необходимости реформирования модели налогообложения, основанной на статусе резидента налогоплательщика (когда налоговые права принадлежат стране, в которой налогоплательщик является резидентом), в результате чего существенные потери несет страна — источник происхождения дохода, в которой сосредоточена вся содержательная деятельность налогоплательщика.

План состоит из пятнадцати действий, которые отражают следующие направления:

— вызовы и проблемы в связи с развитием интернет-технологий;

— гибридные финансовые инструменты и компании;

— контролируемые иностранные компании;

— злоупотребления положениями договоров об избежании двойного налогообложения;

— получение налоговых выгод путем зачетов и освобождений;

— уклонение от статуса постоянного представительства;

— прозрачность, обмен информацией и требование к налогоплательщикам раскрывать содержание применяемых схем налоговой оптимизации;

— трансфертное ценообразование (особенно в части движения нематериальных активов);

— механизмы разрешения международных налоговых споров.

---

[6] *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting / OECD, 2013 (www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf).*

[7] *http://oecdru.org/nalog.html.*

[8] *виды компаний и объединений (например, партнерство), которые прозрачны в одной налоговой юрисдикции и непрозрачны в другой или которые в одной юрисдикции рассматриваются налоговыми органами как корпорация, а в другой — как партнерство.*

[9] *инструменты, классифицируемые в одной налоговой юрисдикции как долговые, а в другой — как долевые.*

Рассмотрение конкретных положений Плана не является целью настоящей работы, поэтому обратимся к положениям, касающимся недобросовестной налоговой конкуренции путем использования низконалоговых юрисдикций. Как отмечается в Плане, проблема приносящей вред налоговой конкуренции так же актуальна, как и пятнадцать лет назад, хотя «...сейчас она реже принимает форму создания льготных режимов, а чаще имеет место в виде пониженных налоговых ставок по отдельным видам доходов (например, доходы от финансовой деятельности или от предоставления нематериальных активов) ...»[10]. Отсюда авторы плана делают вывод, что необходимо вникать в экономическую сущность производимых операций и совершенствовать работу по обеспечению прозрачности, включая неформальный обмен между налоговыми органами.

Отдельное направление посвящено совершенствованию правил по регулированию деятельности контролируемых иностранных компаний. Здесь акцент сделан на схемах финансирования деятельности материнской компании через иностранную дочернюю и получение выгоды от различий в режимах налогообложения процентов по долговым инструментам. Отсюда также следует вывод о необходимости развивать содержательный экономический подход, без которого нельзя получить полное представление о сути сделок между головной и дочерней компаниями. В целом в Плане признается, что регулирование деятельности контролируемых иностранных компаний — это та сфера, в которой в ОЭСР не было сделано значительной работы.

Таким образом, План можно признать весьма важной попыткой системного подхода к решению проблем ухода от налогообложения в связи с глобализацией и деятельностью МНК. План содержит подходы и методологические принципы, которые могут быть использованы при совершенствовании налогового законодательства не только стран — участниц ОЭСР. Это:

1. Комплексный подход к проблеме противодействия нежелательному перемещению налоговой базы, основанный на гармонизации законодательства о трансфертном ценообразовании, контролируемых иностранных компаниях, резидентском статусе плательщика, финансовых инструментах и др.

2. Приоритет экономического содержания над юридической формой; анализ существенной деятельности налогоплательщика, в результате чего определяется соответствие дохода налогоплательщика экономической активности, приносящей этот доход.

3. Представление цепочек создания стоимости в бизнесе налогоплательщика, на основе чего осуществляется справедливое распределение налоговых прав между государствами.

4. Дальнейшая разработка методик противодействия использованию низконалоговых юрисдикций. Имеется в виду не только выработка критериев для признания налогового режима льготным и составления списка такого рода юрисдикций, но и трансформация исследований в сторону выявления законодательных различий (например, особый порядок учета доходов от финансовой деятельности и нематериальных активов в каждой из юрисдикций), позволяющих международным компаниям получать необоснованную налоговую выгоду.

5. Признание приоритета целостного подхода к проблеме, роли прозрачности и эффективного обмена информацией между налоговыми органами, взаимодействия с налогоплательщиком в части раскрытия последним своих планов по налоговой оптимизации.

6. Акцентирование внимания на проблеме злоупотребления положениями договоров об избежании двойного налогообложения и роли данных договоров в процессах вывода прибыли в низконалоговые юрисдикции.

7. Обоснование важности совершенствования подходов при оценке сделок с участием нематериальных активов и гибридных финансовых инструментов, имеющих оригинальное толкование в различных юрисдикциях.

---

[10] *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting.*

ПРИМЕНЕНИЕ ЭЛЕМЕНТОВ ПОДХОДА ОЭСР В РОССИИ

Проблема использования низконалоговых юрисдикций в последнее время приобрела в России особую актуальность. В этом плане можно отметить, во-первых, подготовку и обсуждение документа «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»[11] (далее — Основные направления). Во-вторых, можно выделить тему, получившую значительный резонанс в деловых и научных кругах и связанную с противодействием выводу прибыли в низконалоговые юрисдикции и созданием административных и рыночных условий для возвращения в Россию капиталов из стран, обеспечивающих льготный налоговый режим и не принимающих активного участия в информационном обмене между налоговыми органами. Эта проблема получила название «деофшоризация российской экономики».

Вопросы международной налоговой политики России, отраженные в Основных направлениях, в целом повторяют подход ОЭСР. В частности, заявлена необходимость внедрения:

— «...механизма признания доходов и расходов, распределяемых в мультинациональных холдингах, с учетом правил, разработанных... ОЭСР» (п. 1.2);

— новых правил регулирования правил трансфертного ценообразования, что обусловлено «...растущей глобализацией бизнеса, возможностью по-разному структурировать сложные сделки, используя нематериальные активы и финансовые инструменты в различных юрисдикциях...» (п. 2.7.2);

— положений о контролируемых иностранных компаниях и конечных получателях дохода (выгодоприобретателях) (п. 2.4);

— практики заключения соглашений об обмене налоговой информацией с офшорными и низконалоговыми юрисдикциями (п. 2.4);

— изменений в Налоговый кодекс РФ, устанавливающих «...понятие налогового резидентства организаций, что позволит противодействовать злоупотреблениям при определении доходов иностранных организаций, подлежащих налогообложению в Российской Федерации...» (п. 2.4)[12].

Заявленные в Основных направлениях намерения и планируемые действия являются необходимыми и вписываются в общую тенденцию совершенствования законодательной базы и методологических подходов в области регулирования международных налоговых отношений, характерную для развитых стран. При этом стоит акцентировать внимание на одном важном, на наш взгляд, моменте, которому в документах концептуального характера стоило бы уделить больше внимания.

Признавая значимость выделенных в концепции направлений, необходимо развивать и ключевые методологические принципы, на которых будет основано применение всех названных методик и правил. В этом плане следует отметить принцип приоритета экономического содержания над юридической формой и представление цепочки создания стоимости в бизнесе или финансовых сделках налогоплательщика. На основе этих принципов может быть выстроена иерархия конкретных законодательных новшеств, будь то правила о контролируемых иностранных компаниях или поправки в законодательство о трансфертном ценообразовании. Данный подход создаст основу и для качественного обмена информацией с зарубежными налоговыми органами, т. к. понимание экономической природы бизнеса плательщика и центров формирования стоимости в его бизнесе позволит формировать целенаправленные информационные запросы.

---

[11] *Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.*

[12] *там же.*

На данном пути Россия неизбежно столкнется с общими методологическими проблемами, решение которым не найдено и в самой модели ОЭСР. Это особенно ярко прослеживается на примере вопросов о налоговом резидентстве и бенефициарном владении. Последняя тема — одна из наиболее широко дискутируемых в ОЭСР. Бенефициарное владение выступает ключевым вопросом, когда речь идет о налогообложении т. н. пассивного дохода (дивиденды, проценты, роялти), выплачиваемого в пользу резидента государства, у которого со страной происхождения данного дохода есть договор об избежании двойного налогообложения. Как правило, страна, в которой расположен источник дохода, отказывается от налогообложения данного дохода или удерживает налог у источника по минимальной ставке с целью повысить инвестиционную привлекательность своей юрисдикции. Ключевое условие предоставления льготы заключается в том, чтобы получатель дохода был не просто резидентом государства, с которым заключен договор об избежании двойного налогообложения, но и конечным бенефициаром по отношению к данному доходу. Вопрос методики, по которой необходимо проводить идентификацию данного бенефициара, до сих пор является нерешенным в международной практике. Очевидно, что Россия в рамках кампании по деофшоризации экономики при внедрении методики идентификации конечных бенефициаров столкнется с аналогичными проблемами.

Таким образом, можно сделать вывод, что изучение опыта ОЭСР в области противодействия уклонению от уплаты налогов посредством выведения налоговой базы в низконалоговые юрисдикции представляется полезным с точки зрения наработок как в сфере нормативно-правового регулирования, так и методологических подходов. Как показывает многолетний опыт, накопленный в странах ОЭСР, успешная реализация заложенных в законодательстве норм во многом определяется наличием качественной методологической основы. Для России разработка комплексной методологии противодействия уклонению от налогов с использованием низконалоговых юрисдикций является приоритетом.

Библиография

1. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (Одобрено Правительством Российской Федерации 30 мая 2013 года) [Электронный ресурс] / Официальный сайт КонсультантПлюс. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147172/.
2. Проект плана действий по борьбе с минимизацией налогообложения и выведением прибыли [Электронный ресурс] / OECD, 2014. — Режим доступа: http://oecdru.org/nalog.html.
3. Уклонение от уплаты налогов. Проблемы и решения: Монография для магистрантов, обучающихся по программам направления «Финансы и кредит» / Под ред. И. А. Майбурова, А. П. Киреенко, Ю. Б. Иванова. — М: Юнити-Дана, 2013.
4. International Tax Avoidance and Evasion: Four Related Studies. Study 1. — OECD, 1987.
5. Harmful Tax Competition — An Emerging Global Issue [Электронный ресурс] / OECD, 1998. — Режим доступа: www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf.
6. The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report [Электронный ресурс] / OECD, 2004. — Режим доступа: www.oecd.org/ctp/harmful/30901115.pdf.
7. The OECD's Project on Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries [Электронный ресурс] / OECD, 2006. — Режим доступа: www.oecd.org/ctp/harmful/37446434.pdf.
8. Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting [Электронный ресурс] / OECD, 2013. — Режим доступа: www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf.
9. Saunders R., Dean M., Williams R. The Principles of International Tax Planning / International Fiscal Services. — London: Corpus Publishing Ltd, 2005.
10. Jain S. Effectiveness of the Beneficial Ownership Test in Conduit Company Cases. — Amsterdam: IBDF, 2013.

УДК 336.145

***Ключевые слова**:*
ежегодный закон о бюджете,
полномочия парламента,
право на внесение изменений,
ассигнования,
голосование,
бюджетные документы,
утверждение бюджетных ассигнований,
программный бюджет

***В. С. Назаров**, к. э. н.,*
директор Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: nazarov@nifi.ru**)*
***О. В. Богачева**, к. э. н.,*
руководитель Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: bogacheva@nifi.ru**)*
***Т. В. Фокина**,*
мл. науч. сотр. Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: fokina@nifi.ru**)*

Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета

Бюджетные реформы, которые проводились в странах ОЭСР с начала 1990-х годов и были связаны с внедрением программно-целевых методов бюджетирования, сопровождались в целом усилением роли парламентов в бюджетном процессе. Новые методы бюджетирования основываются на переходе от управления затратами к управлению непосредственными и конечными результатами, усилении ответственности и подотчетности исполнительных органов власти и открытости бюджетной информации парламенту и населению.

Цель настоящей статьи — анализ зарубежной практики рассмотрения и принятия ежегодных проектов закона о бюджете в законодательных органах власти, в частности, их полномочий в бюджетном процессе, форматов бюджетных документов и процедур голосования, и подготовка предложений для России.

ПОЛНОМОЧИЯ ПАРЛАМЕНТОВ ПО РАССМОТРЕНИЮ И УТВЕРЖДЕНИЮ ПРОЕКТА ЗАКОНА О БЮДЖЕТЕ НА ОЧЕРЕДНОЙ ФИНАНСОВЫЙ ГОД

Объемы полномочий законодательного органа по рассмотрению и утверждению проекта государственного бюджета в странах ОЭСР варьируются от почти неограниченных полномочий по внесению в него изменений до права только принять или отклонить бюджет. На объемы полномочий влияют прежде всего выработанные веками традиции утверждения бюджета и соотношение властных полномочий между законодательными и исполнительными органами власти в той или иной стране.

В целом парламентские полномочия в части внесения изменений в представленный правительством проект закона о бюджете могут быть охарактеризованы как:

— неограниченные, когда законодательный орган может увеличивать или уменьшать объемы бюджетных доходов и расходов в ходе утверждения бюджета без согласия с органами исполнительной власти (США, Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Япония, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Словакия, Швеция, Швейцария, Турция);

— ограниченные, когда у законодательного органа власти есть возможность внесения поправок при условии, что уровень бюджетного дефицита или профицита, предложенный исполнительным органом власти, не будет изменен либо изменения приведут только к сокращению расходов (Чили, Чехия, Израиль, Италия, Нидерланды, Польша, Словения, Великобритания, Испания);

— запретительные, когда законодательный орган не может вносить никаких поправок в проект бюджета, а может либо утвердить, либо отклонить бюджет в целом (Греция, Ирландия).

В 2012 г. в более чем половине стран ОЭСР (52 %) законодательный орган власти обладал неограниченными полномочиями при рассмотрении и утверждении проекта бюджета. Примерно в 24 % стран законодательный орган мог вносить изменения в крупные агрегаты бюджетных расходов, еще в 24 % стран — только сокращать расходы (Чили, Великобритания) или принимать либо отклонять бюджет в целом (Греция, Ирландия)[1].

Но даже в странах с неограниченными полномочиями парламента существуют свои особенности. Так, в Австралии по традиции парламент одобряет ежегодный акт об ассигнованиях без внесения в него поправок. Неограниченные полномочия используются при рассмотрении бюджетных ассигнований на реализацию новых бюджетных предложений правительства, принимаемых отдельным законом.

В Канаде парламент может обратиться с предложением к правительству по внесению изменений в проект закона об ассигнованиях. При этом правительство может принять или отвергнуть эти предложения. Но если предложения по бюджету («Оценки»)[2] не будут одобрены парламентом, то это означает, что принят вотум недоверия правительству, приводящий к роспуску парламента и новым выборам.

Во Франции парламент не может ни сократить расходы, ни изменить сальдо бюджетного баланса. В то же время он может внести изменения в объемы доходов в рамках утвержденных правительством миссий, сократить одни виды бюджетных доходов за счет увеличения других. В Южной Корее законодательный орган может вносить изменения по увеличению расходов государственного бюджета только с предварительного согласия исполнительного органа власти.

Что касается Российской Федерации, то специалисты ОЭСР затруднились отнести Россию к какой-то из указанных выше категорий. В Бюджетном кодексе Российской Федерации (БК РФ, ст. 201 и 202) устанавливается, что при утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Государственная дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства Российской Федерации. В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная дума может:

---

[1] *Budgeting Practices and Procedures in OECD countries / OECD Publishing, 2014. — P. 89 (http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en).*

[2] *«Основные оценки», «Дополнительные оценки» — бюджетные документы, представляемые правительством в парламент, на основе которых готовятся и принимаются акты об ассигнованиях.*

— передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета;

— вернуть законопроект в Правительство Российской Федерации на доработку;

— поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

На втором этапе депутаты могут вносить поправки по предмету второго чтения, определенному ст. 205 БК РФ, которые выносятся на голосование. На данном этапе Государственная дума может вносить изменения по всей структуре проекта закона о бюджете, если это не приводит к изменению утвержденных в первом чтении параметров федерального бюджета. В то же время законом в явном виде не определены полномочия Государственной думы по внесению изменений в бюджетные ассигнования.

ДОКУМЕНТЫ, ЕЖЕГОДНО ПРЕДСТАВЛЯЕМЫЕ В ПАРЛАМЕНТ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА

Основными законами о бюджете разных стран обычно устанавливается перечень документов, представляемых в законодательный орган для рассмотрения проекта бюджета, обеспечивающий парламентариев информацией, необходимой для принятия решения об утверждении или внесении поправок в бюджет.

Перечень документов по проекту бюджета, представляемый в законодательный орган в странах ОЭСР, иллюстрируется в табл. 1.

Таблица 1

Документы, включаемые в пакет бюджетной документации, представляемый в парламент стран ОЭСР в 2012 г.

Страна ОЭСР	Перечень документов, ежегодно представляемых в парламент для рассмотрения проекта бюджета											
	Цели среднесрочной бюджетной политики	Макроэкономический прогноз	Бюджетные приоритеты	Годовой финансовый план (совокупность объема бюджетных доходов и расходов, внебюджетных расходов и внебюджетных фондов)	Консолидированный финансовый план (совокупность доходов и расходов всех уровней власти, включая региональные и местные)	Перечень и оценка налоговых расходов	Нефинансовые показатели результатов	Среднесрочный прогноз общего объема доходов и расходов	Долгосрочный прогноз общего объема доходов и расходов (на 10 и более лет)	Перечень ассигнований, по которым осуществляется голосование в законодательном органе власти	Ведомственная структура бюджетных ассигнований	Проекты нормативных актов по вопросам бюджетной политики
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Австралия	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	–	✓	✓	–
Австрия	✓	✓	✓	–	–	–	✓	✓	–	✓	✓	✓
Бельгия	✓	✓	✓	–	–	–	–	–	✓	✓	✓	✓
Канада	✓	✓	✓	–	–	✓	✓	✓	–	✓	✓	–
Чили	✓	✓	✓	–	–	–	✓	✓	–	✓	✓	✓
Чехия	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓	–	✓	✓	✓
Дания	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	✓
Эстония	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓
Финляндия	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	–	–	✓	✓	✓
Франция	✓	✓	✓	–	–	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓
Германия	✓	✓	✓	–	–	–	–	✓	–	✓	–	–
Греция	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	–
Венгрия	✓	✓	✓	–	–	✓	–	✓	–	✓	✓	✓

Страна	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Исландия*												
Ирландия	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	–	✓	✓	–
Израиль	✓	✓	✓	–	–	✓	–	–	–	–	✓	✓
Италия	–	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	–	✓	–	✓
Япония	✓	✓	✓	–	–	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Южная Корея	✓	✓	✓	–	–	✓	✓	✓	–	✓	✓	–
Люксембург	✓	✓	✓	✓	✓	–	–	–	–	✓	✓	✓
Мексика	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Нидерланды	✓	✓	✓	–	–	✓	✓	–	–	–	–	–
Новая Зеландия	✓	✓	✓	–	–	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–
Норвегия	✓	✓	✓	–	✓	–	✓	–	–	✓	✓	✓
Польша	✓	✓	✓	✓	–	–	✓	✓	–	✓	✓	✓
Португалия	✓	✓	✓	–	–	✓	–	✓	–	✓	✓	✓
Словакия	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	–
Словения	✓	✓	✓	–	✓	–	✓	✓	–	✓	✓	–
Испания	✓	–	–	–	–	✓	✓	–	–	✓	✓	✓
Швеция	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Швейцария	✓	✓	✓	✓	–	–	✓	✓	–	✓	✓	–
Турция	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Великобритания	✓	✓	✓	–	–	✓	–	✓	✓	✓	✓	✓
США	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Всего, 2012 г.	31	30	31	16	9	23	24	26	8	29	28	19
Всего, 2007 г.	28	30	30	н/д	н/д	н/д	16	23	н/д	29	26	8

** Данные по Исландии не были представлены.*
Источник: Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries / OECD Publishing, 2014 — P. 154–155 (http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en).

Во всех странах ОЭСР, кроме Дании, парламенту представляется информация о целях среднесрочной бюджетной политики и бюджетных приоритетах. В пакет бюджетных документов в Испании включаются только среднесрочные цели бюджетной политики, а в Италии — бюджетные приоритеты. В большинстве стран (76 %) в бюджетную документацию также входит среднесрочный прогноз общего объема доходов и расходов. В Бельгии, Финляндии, Израиле, Люксембурге, Норвегии и Испании в пакет бюджетной документации включаются цели среднесрочной бюджетной политики, но отсутствует среднесрочный финансовый план. В целом с 2007 по 2012 г. количество стран, включающих в бюджетную документацию среднесрочный финансовый план, возросло на 6 п. п.

В период 2007–2012 гг. заметно увеличилось число стран, включающих в бюджетную документацию нефинансовые показатели результатов (с 48 до 76 %), что было связано со смещением акцента с управления затратами на управление результатами. Также повысилось (с 24 до 58 %) количество стран, в бюджетной документации которых содержатся проекты нормативных актов по вопросам бюджетной политики. 88 % стран ОЭСР включают в бюджетные документы проекты бюджетных ассигнований, по которым осуществляется голосование в законодательном органе. При этом устанавливается четкая связь бюджетных ассигнований с ответственными за их расходование ведомствами.

В частности, в соответствии с Органическим законом о бюджете Франции (LOLF), правительство стало представлять в парламент государственный бюджет не по типам расходов (операционные, капитальные и т. д.), как это было раньше, а по направлениям государственной политики или миссиям (безопасность, культура, здравоохранение, юстиция и т. д.). Миссии содержат также цели развития на средне- и долгосрочную перспективу[3].

[3] *Беленчук А. А., Ерошкина Л. А., Прокофьев С. Е., Сидоренко В. В., Силуанов А. Г., Афанасьев М. П. Программный бюджет: лучшая практика // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 1.*

Бюджетные документы, представляемые в парламент Франции

1. *Для дебатов относительно бюджетной политики (июнь):*

— отчет о тенденциях в национальной экономике и принципы формирования государственных финансов, долгосрочная стратегия развития государственных финансов, перечень миссий, программ, целевых показателей, необходимых для составления проекта закона о государственном бюджете следующего финансового года.

2. *Для рассмотрения проекта закона о государственном бюджете (октябрь):*

— ежегодные планы по достижению определенных результатов по каждой программе, включающие в себя в том числе распределение ассигнований по миссиям, анализ достигнутых результатов, анализ затрат, операции, связанные с программами;

— отчеты об экономическом, социальном, финансовом развитии за четыре года;

— информация о мерах по контролю над расходованием бюджетных средств;

— документы о комплексных мерах государственной политики, касающиеся ряда миссий и программ;

— отчет о налогах и взносах на социальное обеспечение;

— отчет о государственных расходах в прошедшем году (представляет собой сравнение запланированных и исполненных государственных расходов, экономические и демографические факторы, оказывающие влияние на расходы).

3. *Пересмотр бюджета и годовой отчет по управлению (июнь года, следующего за отчетным):*

— ежегодный отчет о достигнутых результатах (который сравнивается с ежегодным планом по достижению определенных результатов; сравнение происходит в отношении фактического исполнения бюджета, показателей результатов и фактических полных затратах (*full costs*);

— отчет Государственного офиса по аудиту о достижении определенных результатов и анализ связанных с ними расходов, по исполнению ассигнований по миссиям и программам.

Источник: Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition — October 2008. (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/lolf/guidepratiquelolf_oct2008_anglais.pdf).

В связи с требованием о предоставлении в парламент информации о расходах за прошлый финансовый год до утверждения бюджета на очередной финансовый год в состав документов по проекту бюджета включается отчет о государственных расходах в прошедшем году, содержащий анализ факторов, повлиявших на состояние государственного бюджета. В приложение к проекту бюджета включается ежегодный план по достижению ожидаемых результатов, описывающий стратегии и цели программ. Эта информация используется в ходе парламентских дебатов по распределению бюджетных ассигнований.

Бюджетная документация содержит также анализ бюджетных затрат по каждой миссии, обеспечивая парламент информацией о ресурсах, расходуемых для достижения установленных целей (ст. 27 LOLF).

В целом следует отметить, что с переходом к программному бюджету во всех странах ОЭСР наблюдалось значительное увеличение объема информации, направляемой в парламент.

В соответствии с требованиями БК РФ в нашей стране все перечисленные выше материалы входят в пакет документов по бюджету, предоставляемых в Государственную думу (ст. 192, п. 4 БК РФ). В то же время в прогнозе основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в т. ч. консолидированного бюджета Федерации на очередной финансовый год и плановый период, отсутствует разделение консолидированного бюджета на региональный и местный уровни, что не дает парламентариям полной картины по распределению бюджетных ресурсов между всеми уровнями власти.

ФОРМАТЫ ПРОЕКТОВ ЗАКОНА О БЮДЖЕТЕ РАЗНЫХ СТРАН

Наиболее распространенным форматом законов о бюджете в развитых странах является закон о бюджетных ассигнованиях. Формат этого закона может существенно отличаться от общепринятого формата государственного бюджета. В связи с этим бюджет в традиционном представлении, т. е. подготовленный в соответствии с бюджетной классификацией, содержится в составе общего пакета бюджетных документов, представляемых в парламент.

В частности, в **США** годовой бюджет принимается в форме совокупности актов об ассигнованиях[4], которые образуют Консолидированный акт об ассигнованиях (*Consolidated Appropriations Act*) общим объемом более 500 страниц. Данный документ может рассматриваться как закон о федеральном бюджете США на очередной бюджетный год. Акты готовятся 13 подкомитетами конгресса (один акт — один подкомитет) и должны быть утверждены до 1 октября, т. е. до начала очередного финансового года.

Принятию Консолидированного акта об ассигнованиях предшествует утверждение Совместной бюджетной резолюции конгресса (март). Данные документы традиционно принято называть Бюджет президента и Бюджет конгресса соответственно.

Совместная бюджетная резолюция конгресса готовится на основе бюджета правительства США, представляемого в конгресс (январь-февраль), в котором даются детальные оценки бюджетных поступлений и расходов, увязанные с долгосрочным прогнозом развития экономики страны (в бюджете 2014 г. — для периода 2014–2023 гг.)[5].

В Совместной бюджетной резолюции конгресса устанавливается общий уровень новых бюджетных полномочий, расходов, доходов, дефицита и профицита, предельных размеров долга, а также расходы по функциональной классификации на очередной год и четыре следующих года.

Совместная бюджетная резолюция не считается законом и не подписывается президентом, но служит неотъемлемой частью бюджетных документов. Она является финансовым планом конгресса, в рамках которого определяются объемы бюджетных ассигнований. В совместную бюджетную резолюцию могут вноситься изменения до конца текущего финансового года, т. е. до принятия Консолидированного акта об ассигнованиях.

В **Канаде** ежегодный закон о бюджете также представляет собой совокупность законов об ассигнованиях. В связи с тем, что он принимается после начала финансового года, парламент регулярно предоставляет правительству право на использование промежуточного бюджета с начала финансового года (1 апреля) до конца июня для продолжения бюджетных операций.

В этих целях в конце марта парламент принимает Акт об ассигнованиях № 1 (*Appropriations Act № 1*), который устанавливает предельный объем расходов на трехмесячный период. В июне принимается Акт об ассигнованиях № 2 (*Appropriations Act № 2*) на остальную часть текущего финансового года. Если правительство запрашивает

---

[4] *Бюджетные ассигнования в общем виде являются бюджетными полномочиями по принятию обязательств и осуществлению платежей за счет бюджетных средств на определенные законом цели. Обычно бюджетные ассигнования предоставляются на основе акта об ассигнованиях, но могут устанавливаться и другими актами. Важно отметить, что в США бюджетные ассигнования не являются объемами денежных средств, предусмотренными для финансирования целей, установленных в актах об ассигнованиях. Величина бюджетного ассигнования определяет объем обязательств, которые ведомства могут на себя брать в течение периода, установленного соответствующим актом. Некоторые ассигнования не являются бюджетными полномочиями, т. к. не дают полномочий принимать обязательства. К ним относятся ассигнования по оплате поставок по заключенным контрактам, ассигнования по погашению долга и по возмещению поступлений в бюджет.*

[5] *Шахова Г. Я., Маненок П. Л. Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных ведомствах США // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 3 (21).*

дополнительные бюджетные средства, то парламент принимает Дополнительный акт об ассигнованиях.

Все акты об ассигнованиях принимаются на основе представляемых в парламент бюджетных документов «Основные оценки» или «Дополнительные оценки», в которых конкретизируются и обосновываются расходы. Поэтому каждый акт об ассигнованиях имеет отсылку к соответствующим «оценкам».

Главным бюджетным документом являются «Основные оценки»[6]. В нем содержатся предполагаемые расходы департаментов и агентств и расходы на реализацию программ на очередной бюджетный год, а также формулируются основные принципы государственных расходов.

«Основные оценки» состоят из трех частей:

Часть I — план правительственных расходов, в котором дается оценка общего объема расходов правительства в следующем фискальном году.

Часть II представляет распределение расходов между министерствами и агентствами на этот же период (во вступлении даются пояснения по видам ассигнований, а также описываются изменения в содержании документа по сравнению с предыдущим фискальным годом).

Часть III — план расходов департаментов — включает отчеты о планах и приоритетных направлениях деятельности и отчеты о результатах деятельности департаментов.

Части I и II публикуются в виде одного документа, исторически получившего название «Голубая книга» из-за голубой обложки.

Акты об ассигнованиях устанавливают предельные объемы бюджетных расходов для примерно 1/3 годового объема федеральных расходов. Другие 2/3 расходов определяются иными бюджетными законами. Данные об этих расходах также содержатся в «Основных оценках» и представляются в парламент в качестве информации.

В **Великобритании** парламент рассматривает и одобряет бюджет в течение 4–5 месяцев после начала очередного бюджетного года. Поэтому принятие годового бюджета разбито во времени. Первая часть годового объема бюджетных ассигнований (в размере 45 %) по традиции утверждается в декабре Законом об ассигнованиях из Консолидированного фонда (за 4–5 месяцев до начала финансового года). Вторая, основная сумма ассигнований утверждается в конце июля Законом об ассигнованиях. Также по традиции ежегодно принимаются дополнительные законы об ассигнованиях. В результате годовой бюджет принимается в виде нескольких законов об ассигнованиях[7] и Закона о финансах. Закон о финансах отражает государственные доходы и их источники. Принятие этого закона не синхронизировано с утверждением законов об ассигнованиях.

Выделяемые департаментам Великобритании средства распределяются по целям. Каждая цель описывается запланированной деятельностью (видами расходов и услуг), которая должна быть осуществлена для ее реализации.

Ежегодный бюджет **Австралии** принимается в форме трех актов об ассигнованиях — Акт об ассигнованиях № 1, направленный на финансирование обычных ежегодных услуг (функций) правительства, Акт об ассигнованиях № 2, обеспечивающий финансирование всей остальной деятельности правительства, Акт об ассигнованиях департаментов парламента Австралии № 1.

---

[6] *The Government Expense Plan and The Main Estimates. Parts I and II / 2008–09 Estimates (http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20082009/me-bpd/toc-tdm-eng.asp).*

[7] *Ассигнования могут быть двух видов: из текущих доходов и из капитальных доходов. Первые представляют собой установленные максимальные объемы ассигнований, образуемых за счет внебюджетных доходов департаментов (рентные доходы, процентные доходы, дивиденды, доходы от платных услуг), которые могут быть использованы департаментами в текущем финансовом году. Вторые — установленные максимальные объемы ассигнований, образуемые за счет продажи активов, которые могут быть использованы департаментами в текущем финансовом году.*

Разделение закона о бюджете на три акта было связано с тем, что в соответствии со статьей 53 Конституции Австралии сенат не может вносить поправки в проект акта об ассигнованиях, на основе которого осуществляется финансирование обычной ежегодной деятельности правительства. Сенат может вносить поправки только в проект Акта об ассигнованиях № 2 и в проект Акта об ассигнованиях департаментов парламента № 1.

В Договоре между сенатом и правительством от 1965 г. было установлено, какие услуги правительства следует считать обычными ежегодными услугами, которые финансируются из ассигнований, устанавливаемых Актом об ассигнованиях № 1. К ним были, в частности, отнесены услуги, которые соответствуют расходам, направленным на достижение непосредственных результатов ведомств, и администрируемым расходам (кроме межбюджетных трансфертов и новых администрируемых расходов). Другая часть услуг правительства, а именно услуги, связанные с капитальными расходами, расходами на выплату грантов штатам, территориям и местным органам власти, а также по новым администрируемым расходам, финансируется на основе Акта об ассигнованиях № 2.

Документальной основой ежегодных актов об ассигнованиях служат заявления о портфельных бюджетах, которые готовят министры с портфелями. В этих документах содержится детализация расходов, которые планируется финансировать за счет соответствующих ассигнований, указываются цели и вклад в конечные результаты, которые предполагается достичь.

ПРЕДМЕТ ГОЛОСОВАНИЯ ПРИ ПРИНЯТИИ БЮДЖЕТОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Голосование в парламентах различных стран преимущественно осуществляется по бюджетным ассигнованиям. Одно бюджетное ассигнование — одна статья для голосования.

Важно отметить, что бюджетные ассигнования — это не бюджетные расходы, а бюджетные полномочия по принятию обязательств и осуществлению платежей за счет бюджетных средств на определенные законом цели. В проекте закона о бюджетных ассигнованиях каждое бюджетное ассигнование может иметь отсылку к материалам, содержащимся в пакете документов, которые обосновывают необходимость осуществления финансирования и ожидаемые непосредственные и конечные результаты.

Ассигнования установлены по видам бюджетных ассигнований, которые определяются видом бюджетной деятельности. В разных странах видами бюджетной деятельности могут быть бюджет ведомства (общая программа ведомства), программа ведомства, конкретный вид деятельности (например, оказание услуг, трансферты населению).

Переход от утверждения парламентом детального разделения бюджета по статьям расходов к более агрегированным бюджетным ассигнованиям, часто привязанным к определенным запланированным результатам, способствовал повышению самостоятельности и ответственности исполнительных органов власти за достижение конкретных показателей, повышению гибкости «переноса» бюджетных средств в рамках установленных бюджетных ограничений[8].

Так, например, в **Канаде** объектами голосования парламентариев являются ассигнования на программы (если объем расходов не превышает 5 млн канадских долларов), операционные расходы, капитальные расходы, гранты и взносы, небюджетные расходы (кредиты, инвестиции). Также выделяются специальные объекты голосования.

---

[8] *Lienert Ian. Role of the Legislature in Budget Processes. Technical Notes and Manuals. — 2010. — 10/04. Fiscal Affairs Department. Washington, DC: International Monetary Fund (http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf).*

В **Новой Зеландии** голосование в парламенте происходит по шести видам бюджетных ассигнований (табл. 2).

Таблица 2

Виды ассигнований в Новой Зеландии

Вид ассигнования	Примеры
1. Ассигнования на финансирование поставки товаров, оказания услуг	Полиция, оказание медицинских или образовательных услуг
2. Ассигнования на финансирование социальных выплат (трансфертов населению)	Пособия по безработице, пенсии, налоговые кредиты, жилищная помощь, студенческие пособия
3. Ассигнования на финансирование процентных платежей и других выплат, связанных с заимствованиями	Расходы на обслуживание государственного долга
4. Ассигнования на финансирование других видов текущих расходов	Потери при продаже активов, расходы на реструктуризацию, судебные издержки, зарубежная помощь развивающимся странам
5. Ассигнования на финансирование капитальных расходов	Расходы, связанные с приобретением и улучшением активов
6. Ассигнования на финансирование расходов департаментов разведки и безопасности	Отдельные статьи расходов разведки и служб безопасности

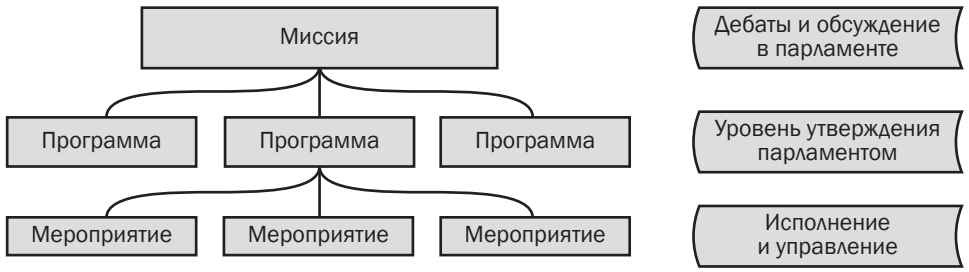
Источник: Putting It Together: An Explanatory Guide to New Zealand's State Sector Financial Management System. 4 Authority from Parliament. Types of Appropriation (http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pit2011/16.htm).

Все ассигнования, кроме последнего вида, делятся на две части: финансирование деятельности самого департамента и контролируемых им служб. Голосование в парламенте осуществляется по одному или по группе ассигнований, если все ассигнования данной группы отнесены к управленческим полномочиям одного министерства (ведомства).

Во **Франции** дебаты и голосование по проекту бюджета в парламенте производятся по миссиям и государственным программам. При этом правительство сохраняет за собой исключительное право по определению размеров финансового обеспечения бюджетных миссий и перемещения между ними бюджетных ассигнований (ст. 47 Органического закона о бюджете Франции (LOLF)). Парламент в ходе голосования может изменить размеры ассигнований в рамках миссий, но не может изменить общий объем расходов на миссию[9]. Конечной единицей, утверждаемой парламентом, являются программы (рис. 1).

Рисунок 1

Формат и уровни утверждаемого парламентом Франции государственного бюджета



Источник: составлено авторами по Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition — October 2008 (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/lolf/guidepratiquelolf_oct2008_anglais.pdf).

[9] *Вместе с тем парламент имеет право давать рекомендации по таким изменениям, которые правительство может учитывать или не учитывать.*

В результате одной программе соответствует одно бюджетное ассигнование. Обычно программы формируются в рамках одного ведомства (однако бывают и межведомственные программы). Для каждой программы соответствующее ведомство назначает менеджера, который является ответственным за ее исполнение. Менеджеры обладают полной свободой по распределению бюджетных средств в рамках программ между мероприятиями и видами расходов.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА В РОССИИ

Анализ зарубежной практики осуществления полномочий законодательного органа в ходе рассмотрения и утверждения ежегодного закона о бюджете показывает значительное расширение участия и ответственности парламентов за принятие бюджетных решений, что связано с проведенной в большинстве стран ОЭСР бюджетной реформой, направленной на повышение прозрачности и открытости бюджета, переход к программному формату.

Существенный интерес представляет опыт США, в котором отдельным нормативным актом до начала рассмотрения законов о бюджетных ассигнованиях принимаются основные бюджетные параметры. Этот документ является финансовым планом конгресса, в рамках которого определяются объемы бюджетных ассигнований. Применение такого документа в российской практике позволило бы повысить дисциплинированность и ответственность законодательного органа в бюджетном планировании.

Важно также учесть опыт США по представлению в конгресс долгосрочного бюджетного прогноза, составляемого на основе прогнозов социально-экономического развития страны. Подготовка долгосрочных бюджетных прогнозов как важнейшего инструмента, обеспечивающего связь текущего и стратегического бюджетного планирования, является одной из актуальных задач Правительства Российской Федерации, поставленных в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. В связи с этим в Бюджетный кодекс Российской Федерации целесообразно внести норму, предусматривающую представление проекта долгосрочного бюджетного прогноза в законодательный орган одновременно с проектом закона о бюджете.

В основных законах развитых стран четко определены полномочия законодательного органа по внесению изменений в проект бюджета на этапе его рассмотрения. Представляется целесообразным также более четко установить в Бюджетном кодексе Российской Федерации аналогичные полномочия Государственной думы, в частности, право на перемещение средств между государственными программами (подпрограммами).

Также заслуживает интереса опыт голосования в парламентах западных стран, которое осуществляется по видам бюджетных ассигнований. При этом голосование проводится либо по каждому бюджетному ассигнованию, либо по их группе. Постатейное голосование (а не по поправкам в бюджет) может способствовать повышению ответственности законодателей за принятые решения.

В проектах законов о бюджетных ассигнованиях западных стран эти ассигнования структурированы по программам (проектам), которые могут быть в разной степени агрегированы. Предлагается использовать данный опыт, четко определив, что уровнем голосования в Государственной думе является уровень подпрограмм государственных программ. При этом поправки в проект бюджета представляются и рассматриваются также в разрезе государственных программ и непрограммных мероприятий с обязательным финансово-экономическим обоснованием.

Таким образом, парламент будет рассматривать и утверждать только программную структуру расходов бюджета, а согласование расходов на мероприятия будет отнесено

к работе комитетов Государственной думы. Ведомственная же структура расходов должна стать прерогативой правительства, которое будет утверждать ее своим нормативным актом. Проект данного нормативного акта должен входить в состав рассматриваемых парламентом документов.

Такой подход приведет к повышению уровня свободы и ответственности исполнителей государственных программ. Отказ от утверждения расходов федерального бюджета Российской Федерации до групп видов расходов позволит сократить объем закона и расширить самостоятельность исполнительных органов власти (главных распорядителей бюджетных средств).

В прогнозе основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе консолидированного бюджета Российской Федерации, целесообразно выделять отдельно все уровни бюджетной системы (федеральный, региональный и муниципальный уровни). Это не только соответствует общему требованию ОЭСР к составу документов, представляемых в законодательный орган для рассмотрения проекта бюджета, но будет способствовать более прозрачному бюджетному планированию в России.

Библиография

1. Беленчук А. А., Ерошкина Л. А., Прокофьев С. Е., Сидоренко В. В., Силуанов А. Г., Афанасьев М. П. Программный бюджет: лучшая практика // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. — 2011. — № 1.
2. Шахова Г. Я., Маненок П. Л. Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных ведомствах США // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 3 (21).
3. Putting It Together. An Explanatory Guide to New Zealand's State Sector Financial Management System [Электронный ресурс] / The Treasury of New Zealand. — Режим доступа: http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pit2011/16.htm.
4. Lienert Ian. Role of the Legislature in Budget Processes [Электронный ресурс] // Technical Notes and Manuals. — 2010. — 10.04. — Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf.
5. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries [Электронный ресурс] / OECD Publishing, 2014. — Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en.
6. The Government Expense Plan and The Main Estimates. Parts I and II [Электронный ресурс] / 2008–09 Estimates. — Treasury Board of Canada Secretariat. — Режим доступа: http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20082009/me-bpd/toc-tdm-eng.asp.
7. Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition. — October 2008 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/lolf/guidepratiquelolf_oct2008_anglais.pdf.

УДК 336.146

Ключевые слова:
бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, региональный долг, муниципальный долг, бюджетная консолидация

А. А. Мамедов,
*ст. науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара, ст. науч. сотр. Центра исследований региональных реформ ИПЭИ РАНХиГС (**e-mail: mamedov@iep.ru**)*
Н. А. Авксентьев,
*науч. сотр. Центра исследований региональных реформ ИПЭИ РАНХиГС (**e-mail: avksentev@ranepa.ru**)*

Региональный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации: ретроспективный анализ и перспективы

Замедление темпов экономического роста в России, начавшееся в 2012 г. и продолжающееся по настоящее время[1], вызывает определенные сложности с исполнением доходной части консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации. Так, за 2013 г. сокращение поступлений по налогу на прибыль организаций — одному из основных видов налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов, составило в реальном выражении 18,4 % по сравнению с 2012-м. Общий объем налоговых доходов снизился в меньшей степени: сокращение за 2013 г. в реальном выражении составило 3,4 %, что объясняется меньшей чувствительностью (эластичностью) налоговых баз по другим видам налогов к темпам роста ВВП.

Данные Федерального казначейства за восемь месяцев 2014 г.[2] свидетельствуют о том, что ситуация с исполнением бюджетов разных уровней несколько улучшается по сравнению с 2013 г., несмотря на прогнозируемое дальнейшее замедление темпов экономического роста до 0,5 %[3]. Налоговые доходы могут несколько вырасти в 2014 г. за счет некоторого восстановления поступлений налога на прибыль. Однако сравнение налоговых поступлений не только с 2013-м, но и с 2012 г. показывает, что в реальном выражении налоговые поступления не восстановились. Так, поступления налога на прибыль за восемь месяцев 2014 г. составили 3,0 % ВВП, за аналогичный период 2013 г. — 2,6 % ВВП, однако за восемь месяцев 2012 г. они составляли 3,5 % ВВП. Таким образом, рост налоговых поступлений в 2014 г. вызван эффектом очень низкой базы предыдущего 2013 г., к уровню же 2012 г. по-прежнему наблюдается заметное падение.

---

[1] *Так, если за 2010 г. рост ВВП России составил 4,5 %, за 2011 г. — 4,3 %, то в 2012 г. темп роста сократился до 3,4 %, а в 2013 г. — до 1,3 %.*

[2] *Информация об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов / Официальный сайт Казначейства России (http://www.roskazna.ru/byudzhetov-subektov-rf-i-mestnykh-byudzhetov/).*

[3] *Последний официально опубликованный прогноз Минэкономразвития России (http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/).*

В то же время Закон о федеральном бюджете на 2014 г. предусматривает некоторое снижение объема федеральной помощи регионам. В итоге на региональном уровне общий объем доходов в 2014 г., по нашим оценкам, может оказаться лишь на уровне прошлого года (12,2 % ВВП).

Одновременно с сокращением доходов наблюдается усиление финансовой нагрузки на бюджеты субъектов в плане роста расходных обязательств. Указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. фактически являются решением Федерации об увеличении расходных обязательств, отнесенных к компетенции регионального уровня. Согласно Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг., к концу этого срока для реализации данных указов регионам дополнительно потребуется 1 % ВВП только на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы (помимо увеличения других расходных обязательств, например строительства детских садов). Кроме того, в 2015 г. закончится переходный период уплаты взносов в Фонд обязательного медицинского страхования (ОМС) за неработающее население, в течение которого действовали льготные ставки по страховым взносам в рамках программы ОМС, что также увеличит нагрузку на бюджеты ряда субъектов РФ.

В соответствии с Законом о федеральном бюджете в 2015–2017 гг. планируется сокращение финансовой помощи регионам: с уровня 2,17 % ВВП в 2014 г. общий объем межбюджетных трансфертов субъектам РФ упадет до 2,01 % ВВП в 2015 г. и до 1,74 % ВВП в 2016 г. В 2017 г. ожидается небольшой рост — до 1,81 % ВВП. Более того, в условиях прогнозируемого сокращения общего объема расходов федерального бюджета[4] расходы на предоставление межбюджетных трансфертов сокращаются быстрее, чем их общий объем. В результате дальнейшее снижение реального объема доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ с минимального за весь предыдущий период уровня в 12,2 % ВВП в 2013–2014 гг. до 11,9 % ВВП к 2017 г. обусловлено в бюджетных проектировках именно снижением общего объема трансфертов из федерального бюджета. Следует учитывать, что эффект от такого сокращения усиливается вхождением двух новых субъектов (Республики Крым и города федерального значения Севастополь) в состав Российской Федерации. Таким образом, в ближайшие годы следует ожидать меньший объем межбюджетных трансфертов, который будет распределяться между большим количеством регионов[5].

В результате превышения расходов над доходами субъекты РФ, за крайне редкими исключениями, столкнулись с необходимостью финансировать возрастающий дефицит бюджета путем наращивания долговых обязательств. По состоянию на начало 2014 г. долговая нагрузка на субъекты составила приблизительно 2,6 % ВВП, что, безусловно, значительно ниже, чем у других государств с федеративным устройством. Так, например, по итогам 2012 г. в США долг субнациональных правительств составлял 24 % ВВП, в Германии — 33 %, в Канаде — 59 %[6]. Тем не менее проблема роста задолженности субнациональных правительств в Российской Федерации крайне актуальна.

Во-первых, в последние годы темп роста региональных и муниципальных расходов превышал темп роста доходов, причем в силу вышеописанных причин в дальнейшем следует ожидать усиления данного дисбаланса и соответствующего роста субнационального долга. Дефицит консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации по итогам 2011 г. составил 35 млрд руб. (0,06 % ВВП), 2012 г. — 278 млрд руб. (0,45 % ВВП), 2013 г. — 642 млрд руб. (0,96 % ВВП), т. е. за три года дефицит в номинальном выражении

---

[4] *С 19,4–19,5 % ВВП в 2014–2015 гг. до 18,4 % в 2017 г.*

[5] *Тем не менее нужно иметь в виду, что объемы межбюджетных трансфертов, представленные в Основных направлениях бюджетной политики, приведены без учета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности Республики Крым и города Севастополя.*

[6] *Данные ОЭСР (http://dx.doi.org/10.1787/888932914083).*

вырос более чем в 18 раз (в реальном — в 16 раз). При 100-процентном выполнении плана (бюджетной росписи) в 2014 г.[7] расходы консолидированных региональных бюджетов могут вырасти до 13,5 % ВВП, и тогда общий дефицит может увеличиться до 1,3 % ВВП (исходя из наших оценок объема доходов).

Во-вторых, среднее значение долговой нагрузки субъектов не отражает ситуации в отдельных регионах России — в некоторых из них наблюдается значительно более высокая задолженность. В частности, в Республике Мордовия по итогам 2013 г. общая сумма долга по отношению к налоговым и неналоговым доходам составила 172 %, в Чукотском автономном округе — 123 %, в Белгородской области — 110 %. Всего по итогам 2013 г. наблюдалось семь субъектов, в которых долг по отношению к собственным доходам[8] превышал 100 %. С учетом сложившихся дефицитов и исторических темпов роста долга в 2014 г. в список таких субъектов могут войти еще 18 регионов[9].

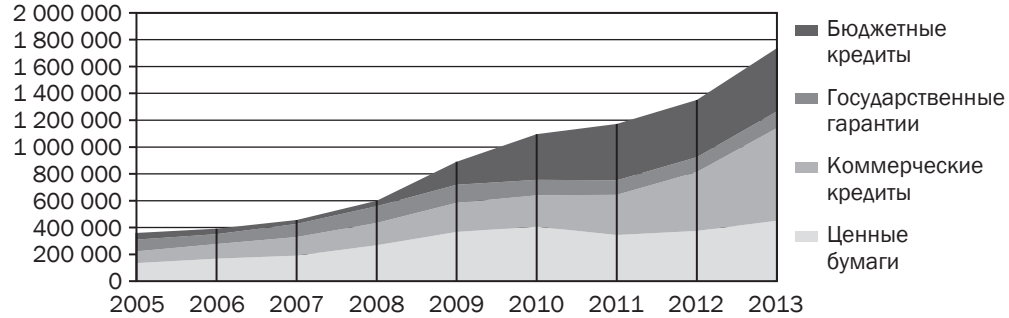
Цель настоящей работы — анализ долга субнациональных правительств как с ретроспективной, так и с перспективной точек зрения. В статье рассмотрена структура и концентрация регионального долга, взаимосвязь долга и инвестиционных расходов, проблемы, связанные с последствием изменения бюджетных ограничений, методика количественного измерения успешных попыток бюджетной консолидации. Помимо этого проведен некоторый анализ долга муниципальных образований, в т. ч. его объем и связь с региональным долгом.

ДИНАМИКА И СТРУКТУРА РЕГИОНАЛЬНОГО ДОЛГА В 2005–2010 ГГ.

При анализе долга субнациональных правительств в РФ в первую очередь следует рассмотреть динамику его общей величины и структуру (рис. 1). Как видно из указанного графика, в течение 2005–2008 гг., то есть в докризисный период, региональный долг увеличивался сравнительно небольшими темпами. Прирост долга в основном обеспечивался увеличением задолженности по ценным бумагам субъектов при одновременном сокращении бюджетных кредитов и ссуд. При этом общий тренд на повышение уровня долга в течение 2005–2008 гг. не являлся повсеместным: в течение рассматриваемого периода ежегодно более 30 регионов сокращали задолженность.

Рисунок 1

Динамика и структура регионального долга за 2005–2013 гг., млн руб.



Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства (http://roskazna.ru/byudzhetov-subektov-rf-i-mestnykh-byudzhetov/).

[7] *В 2012–2013 гг. бюджетная роспись по расходам на региональном уровне исполнялась лишь на 90 %.*

[8] *Под собственными доходами понимаются налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в бюджет соответствующего уровня.*

[9] *С учетом предположения о неизменном темпе роста долга по сравнению с 2013 г. и нулевом росте доходов (в долях ВВП).*

Начиная с 2009 г. и по настоящее время, т. е. в кризисный и посткризисный периоды, произошли изменения как в динамике долга, так и в его структуре. Столкнувшись с существенным дефицитом бюджетов, многие регионы были вынуждены увеличивать задолженность, в результате чего общий объем регионального долга увеличился с 600 млрд руб. (1,5 % ВВП) в 2008 г. до 1700 млрд руб. (2,5 % ВВП) в 2013 г. (данные на конец года).

Рост долга в начале кризисного периода обеспечивался в основном накоплением задолженности по бюджетным кредитам, полученным из федерального центра: средняя доля данного вида долга за 2009–2010 гг. выросла с 6 до более чем 30 %. При этом сейчас бюджетные кредиты могут в значительном числе случаев рассматриваться как невозвратные средства, т. к. Федерация фактически предоставляет возможность рефинансирования задолженности по ним — для выплаты ранее предоставленных бюджетных кредитов предоставляются новые.

Описанная ситуация, при которой вышестоящий уровень власти при распределении финансовых ресурсов не придерживается заявленных принципов и оказывает дополнительную помощь территориям, в которых наблюдаются финансовые трудности, а те, в свою очередь, могут влиять на объемы получаемых трансфертов, в мировой литературе называется ситуацией мягких бюджетных ограничений[10]. На практике это означает, что когда нижние уровни власти имеют основания ожидать получения дополнительной финансовой помощи по сравнению с первоначально объявленными объемами, может наблюдаться несколько видов негативных эффектов (подробнее см. ниже).

Учитывая низкие ставки по бюджетным кредитам, а также де-факто необязательный характер возврата полученных средств, бюджетные кредиты рассматриваются участниками бюджетного процесса как наиболее предпочтительный способ финансирования дефицитов региональных бюджетов. Однако достоинство данного вида финансирования — щадящая долговая нагрузка на региональные бюджеты — одновременно является и недостатком. В условиях гарантированного предоставления бюджетных кредитов регионы могут принимать на себя повышенные риски при осуществлении бюджетных программ, они не заинтересованы в эффективном управлении долгом, увеличении эффективности расходования средств. Более того, имеющиеся на балансе федерального центра активы в виде выданных бюджетных кредитов также могут создавать иллюзию наличия в центре значительных средств, которые в реальности могут быть не возвращены.

Наращивание задолженности по бюджетным кредитам в 2009–2010 гг. фактически происходило в большинстве субъектов РФ. Более того, в 2009 и 2010 гг. в 50 регионах годовой рост задолженности по бюджетным кредитам составил более чем 70 %, в то время как только семь субъектов Федерации сократили долг по данным видам заимствований в 2009 г., а в 2010 г. таких субъектов было всего три.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ДОЛГ В 2011–2013 гг.: РОСТ КОММЕРЧЕСКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

В 2011–2013 гг. некоторые субъекты продолжали наращивать объем бюджетных кредитов, однако другие активно погашали взятые ранее долговые обязательства. В целом распределение регионов по изменению объема данной задолженности за 2010–2013 гг. в некоторой степени позволяет выявить степень возвратности бюджетных кредитов. Если в 2010 г. только один регион сократил задолженность по бюджетным кредитам, то в 2011 г. таких регионов было уже 18, в 2012 г. — 45, в 2013-м — 21. Прочие регионы, по всей видимости, рефинансировали задолженность по бюджетным кредитам путем получения новых кредитов.

---

[10] *См., напр.: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden, J., Eskeland G., Litvack J. (eds). — Cambridge: MIT Press, 2003.*

Тем не менее начиная с 2011 г. общий объем задолженности регионов по бюджетным кредитам стабилизировался. В указанный период рост долга происходил в основном за счет увеличения задолженности по коммерческим кредитам. Кроме того, в 2012–2013 гг. наметилась тенденция к увеличению долга по государственным ценным бумагам регионов.

Наращивание объемов коммерческой задолженности[11] в посткризисный период происходило в большинстве субъектов РФ; более того, со временем данный процесс ускорялся. Так, если в 2010 г. только 36 субъектов увеличили долг по коммерческим (банковским) кредитам, то в 2011 г. таких субъектов стало 47, в 2012-м — 55, а в 2013-м — 62. В результате средняя доля коммерческих кредитов в структуре долга за рассматриваемый период выросла практически в два раза: с 21 до 40 %.

В 2012–2013 гг. выросло также число субъектов, наращивающих заимствования по государственным ценным бумагам. Если в кризисный период 2009–2010 гг. только 12–13 регионов ежегодно увеличивали свои долговые обязательства по ценным бумагам, то в 2012 и 2013 гг. таких субъектов стало 24, пять из которых впервые выпустили облигации. Несмотря на это, средняя доля ценных бумаг в региональном долге в настоящее время сокращается, что объясняется более быстрым ростом заимствований по коммерческим кредитам.

При анализе коммерческой задолженности следует также учесть предположение, что некоторые субъекты РФ могли использовать пирамиду погашения облигационных траншей путем привлечения банковских кредитов[12]. Для выявления таких регионов Ю. Б. Зеленский предлагает использовать показатель суммарной доли коммерческих кредитов и ценных бумаг в долге (т. е. долю коммерческой задолженности). В случае, если такая доля превышает 60 %, это неявно свидетельствует об использовании рассмотренной пирамиды[13]. По состоянию на 2011 г. было выявлено три субъекта, в которых гипотетически могла применяться указанная схема: Тверская, Рязанская и Костромская области. При этом фактически доля коммерческой задолженности составляла более 60 % в 26 регионах. По состоянию на конец 2013 г. таких регионов стало уже 47. Очевидно, что предложенный Ю. Б. Зеленским критерий не может быть использован в отрыве от анализа конкретных ситуаций, т. к. он не учитывает другие мотивы регионов к росту задолженности по коммерческим кредитам: например, выбор наиболее доступного в плане простоты привлечения источника финансирования возрастающего дефицита.

Существенный рост коммерческой задолженности в 2010–2013 гг., по всей видимости, объясняется недостатком предложения бюджетных кредитов со стороны федерального правительства. Так, в 2012 г. суммарный дефицит бюджетов субъектов достиг 251 млрд руб., в то время как предельный объем бюджетных кредитов, предусмотренный федеральным бюджетом на 2012 г., составил 130 млрд руб. В 2013 г. дефицит достиг 600 млрд руб. при лимите на выдачу бюджетных кредитов 157 млрд руб. В результате ограниченной возможности привлечения бюджетных кредитов регионы начали использовать более дорогие способы финансирования дефицита, что в дальнейшем может привести к обострению ситуации из-за необходимости обслуживания дорогой задолженности.

Динамика объемов и структуры долга напрямую связана с качеством проводимой на региональном уровне бюджетной политики. Проблема оценки качества финансового управления в регионах детально рассматривается, например, в работе Е. А. Ермаковой[14];

---

[11] *Коммерческие (банковские) кредиты и государственные ценные бумаги.*

[12] *См.: Зеленский Ю. Б. Структура регионального госдолга: как не оказаться в тупике? // Деньги и кредит. — 2012. — № 5. — С. 35–41.*

[13] *Там же.*

[14] *Ермакова Е. А. Система качественных критериев для оценки долговой политики субъекта РФ // Финансы и кредит. — 2013. — № 46. — С. 27–33.*

в этой же работе предложен вариант методики оценки качества долговой политики субъектов. По нашему мнению, наличие общепринятой методики всесторонней оценки качества финансового управления в регионах и муниципальных образованиях является необходимой составляющей финансового планирования на уровне Федерации. Тем не менее методика, предложенная Е. А. Ермаковой, очевидно, требует некоторой корректировки, т. к. не все предложенные ею критерии достаточно конкретны и специфичны[15].

В частности, в работе предложены такие критерии оценки качества региональной долговой политики, как «проведение мониторинга государственного долга субъекта РФ» и «наличие методики расчета долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ». Между тем автор не предлагает конкретной методики оценки субъектов в соответствии с указанными критериями. Кроме того, в методике не предполагается проводить анализ направлений расходования средств, привлеченных в рамках долгового финансирования. Автор также не рассматривает возможность проведения сценарного (в т. ч. кризисного) бюджетного прогноза в рамках оценки долговой устойчивости субъекта. По нашему мнению, данные элементы должны быть неотъемлемой частью оценки качества долговой политики.

Сегодня на федеральном уровне звучат предложения о реструктуризации регионального долга путем предоставления новых бюджетных кредитов для погашения накопленной коммерческой задолженности. Более того, к настоящему времени уже приняты поправки в Закон о федеральном бюджете на 2014 г., предусматривающие увеличение предельного объема бюджетных кредитов, предоставляемых федеральным центром регионам, с 80 до 230 млрд руб.[16] Принятые поправки также понижают процентную ставку по таким кредитам до 0,1 % годовых, что делает бюджетные кредиты фактически бесплатным источником долгового финансирования.

Реструктуризация задолженности регионов в пользу бюджетных кредитов, безусловно, облегчит долговую нагрузку на субъекты, но не изменит мотивацию регионов. Последние, действуя в условиях мягких бюджетных ограничений, и дальше будут накапливать долги, в т. ч. коммерческие, зная, что они будут покрыты средствами федерального центра. Таким образом, в скором времени Федерации придется фактически обслуживать заметную часть региональных расходных обязательств путем предоставления потенциально невозвратных бюджетных кредитов, что полностью противоречит сути разграничения полномочий в рамках бюджетного федерализма.

С целью трансформации мягких бюджетных ограничений в жесткие, а также для недопущения развития описанного сценария Правительству РФ, по нашему мнению, следует формализовать, а затем последовательно применять условия предоставления бюджетных кредитов. В качестве примера формального механизма предоставления бюджетных кредитов можно предложить следующий.

Бюджетный кредит предоставляется при одновременном выполнении следующих условий:

- *MosPrime Rate* (ставка межбанковского кредита на Московской бирже) существенно превысила ставку рефинансирования ЦБ РФ и/или за последний квартал наблюдалось ее резкое повышение;
- доходы субъекта Федерации (включая межбюджетные трансферты) существенно сократились.

---

[15] *Под специфичностью критерия мы подразумеваем его способность адекватно оценивать интересующее явление.*

[16] *п. 5 ст. 1 Федерального закона № 201-ФЗ от 28.06.2014 «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов"».*

Прекращение предоставления кредита происходит при выполнении хотя бы одного из условий:

- нормализация ситуации на рынке банковского кредитования;
- восстановление доходов субъекта РФ[17].

Применение описанного механизма позволит преодолеть негативные эффекты, вытекающие из мягких бюджетных ограничений. При использовании указанной схемы федеральный центр будет вправе предоставить кредит только при наступлении определенных условий, реализация которых в минимальной степени зависит от действий администрации региона. Вместе с тем бюджетные кредиты станут в обязательном порядке предоставляться в случае неблагоприятной макроэкономической ситуации.

Таким образом, региональные правительства начнут понимать, что Федерация не окажет им помощь только на основании их тяжелого финансового положения. Мягкие бюджетные ограничения будут трансформированы в жесткие, стимулы регионов скорректированы, а качество управления региональным долгом вырастет. Кроме того, повысится прозрачность бюджетной системы[18], т. к. кредиты станут ассоциироваться с возвратным источником финансирования дефицита.

Следует отметить, что применение предложенной схемы сделает невозможным использование бюджетных кредитов в качестве меры поддержки регионов в некризисных ситуациях. Учитывая, что на сегодняшний день такая поддержка регионам предоставляется в т. ч. в форме бюджетных кредитов, федеральный лимит на них может быть существенно сокращен. Высвободившиеся средства имеет смысл частично направить в регионы в виде трансфертов, т. к. в условиях централизации значительного количества доходов на федеральном уровне без поддержки регионов со стороны федерального центра обойтись не удастся.

При этом трансферты, предоставляемые регионам, должны носить преимущественно нецелевой характер. Целевые субсидии фактически представляют собой способ «трансляции» федеральных приоритетов в регионы. К сожалению, вплоть до настоящего момента центру не удалось разработать эффективных программ распределения субсидий; их распределение до сих пор носит во многом несистемный характер. Так и не произошло консолидации субсидий в рамках госпрограмм (одна программа — одна субсидия). Кроме того, предоставление субсидий подразумевает софинансирование расходов со стороны региональных властей, однако на такие расходы у регионов ресурсов может не оставаться (особенно в условиях кризиса), в результате чего формально предоставленная федеральная помощь ими не используется.

Нецелевые трансферты лишены указанного недостатка, т. к. в этом случае регион может самостоятельно выбрать расходное обязательство. Теоретически это должно привести к росту эффективности расходования средств, потому что региональные власти лучше понимают потребности населения на местах по сравнению с федеральным центром.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ СРЕЗ: КОНЦЕНТРАЦИЯ ОБЪЕМОВ ДОЛГА

Помимо представленных выше данных о количестве регионов, накапливающих или сокращающих определенные виды долга, концентрацию долга также можно формально измерить при помощи индекса Герфиндаля. Индекс принимает значения от 0 до 10 000, где 0 — самый низкий уровень концентрации, соответствующий бесконечному количеству регионов с равным долгом, а 10 000 — самый высокий, который достигается в случае, если весь долг сконцентрирован в одном регионе. Индекс Герфиндаля по региональному долгу и его основным компонентам за период 2005–2013 гг. представлен на рис. 2.

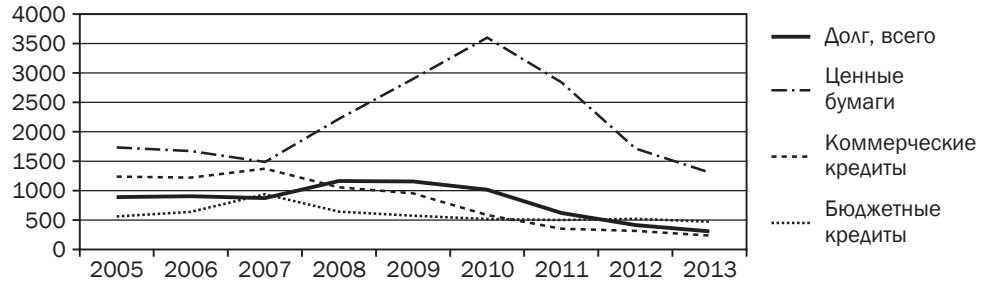
---

[17] *Алаев А. А., Зарубин А. В., Мамедов А. А., Назаров В. С., Силуанов А. Г. Проблемы межбюджетных отношений в России. — М.: Издательство Института Гайдара, 2012. — С. 59.*

[18] *Под прозрачностью подразумевается не просто соблюдение формальных критериев, содержащихся в ст. 36 БК РФ, а понятность и четкость правил, их предсказуемость для всех участников межбюджетных отношений, в т. ч. в части использования конкретных бюджетных инструментов (трансфертов, бюджетных кредитов и т. д.).*

Рисунок 2

Концентрация долга и его составляющих в субъектах РФ



Источник: составлено авторами по данным Министерства финансов Российской Федерации.

Из рисунка видно, что ценные бумаги — наименее распространенный способ финансирования дефицита бюджета. Такой результат вполне предсказуем, т. к. размещение ценных бумаг на выгодных условиях требует достаточно высокого качества региональной бюджетной политики при одновременном наличии устойчивого бюджета. Некоторые авторы также полагают, что залогом успешного выпуска облигаций является ярко выраженный инвестиционный характер проспекта эмиссии облигаций, подтвержденный соответствующими исследованиями[19].

В течение 2007–2010 гг. концентрация долга в виде государственных ценных бумаг последовательно повышалась, что объясняется накоплением задолженности в Московской области и Москве при одновременном сокращении заимствований по данному виду обязательств в других регионах. Начиная с 2010 г. концентрация долга в виде облигаций снижается, т. к. все больше регионов осуществляют такой вид заимствований, в то время как Московская область погасила большую часть ценных бумаг. В Москве также наблюдалось некоторое сокращение долга по ценным бумагам в 2010 г. (сокращение составило 25 %) и в 2011 г. (17 %).

БЮДЖЕТНЫЕ КОНСОЛИДАЦИИ И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО

Колебания концентрации долга в виде ценных бумаг и, что более важно, общего регионального долга частично свидетельствуют о том, что некоторые регионы за рассматриваемый период провели успешные бюджетные консолидации, т. е. сократили задолженность путем погашения обязательств. В целом осуществление успешной бюджетной консолидации является одним из индикаторов проведения ответственной бюджетной политики, направленной на повышение устойчивости регионального бюджета.

Для дальнейшего исследования факторов успешной бюджетной консолидации целесообразно предложить количественный подход к определению таких периодов. В зарубежной литературе существуют подходы к определению успешных бюджетных консолидаций. Например, Alexina A., Perotti R. считают бюджетную консолидацию успешной, если через три года после ее начала соотношение долг/ВВП сократилось не менее чем на 5 п. п.[20]

Похожий критерий был предложен в работе Schaltegger C. A., Feld L.[21], которые изучали факторы успешной бюджетной консолидации на региональном уровне (на примере кантонов Швейцарии). В указанном исследовании бюджетная консолидация считалась успешной, если в течение одного года долговая нагрузка сократилась на 1 п. п. ВРП либо

---

[19] *Зеленский Ю. Б. Структура регионального госдолга: как не оказаться в тупике? // Деньги и кредит. — 2012. — № 5. — С. 35–41.*

[20] *Alexina A., Perotti R. Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries. — Columbia University, 1995.*

[21] *Schaltegger C. A., Feld L. P. Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments? // CESifo working paper. — 2007. — № 1946.*

если за два последовательных года соотношение долг/ВРП сокращалось не менее чем на 0,8 п. п. в каждый год.

Следует отметить, что выбор показателя для оценки успешности бюджетной консолидации не случаен. Использование абсолютного (процентные пункты), а не относительного (проценты) показателя объясняется тем, что объем необходимых усилий для снижения долговой нагрузки на один п. п. ВВП не зависит от первоначального уровня долга. В то же время очевидно, что снижение соотношения долг/ВВП на 50 % требует неодинаковых усилий при различиях в первоначальном уровне долговой нагрузки.

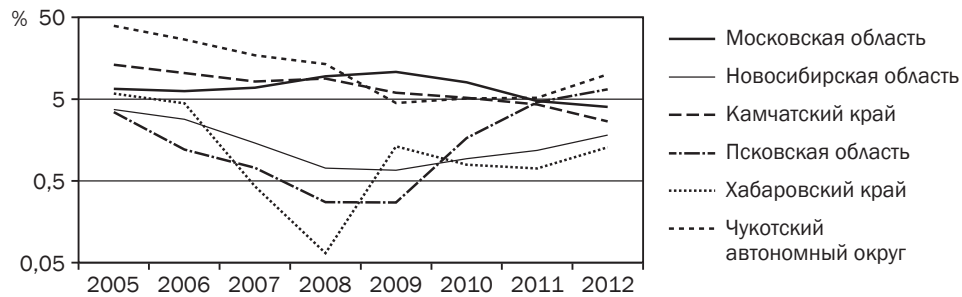
Для оценки успешности бюджетных консолидаций в России мы предлагаем модифицировать предложенный Alexina A., Perotti R. критерий путем снижения предельного минимального порога консолидации до 3 п. п. ВРП[22]. Однако следует отметить, что результаты анализа в высокой степени чувствительны к выбору минимального порога успешной бюджетной консолидации.

С учетом доступности данных применение предложенной методики позволяет оценить количество бюджетных консолидаций в России, которые начались только в период 2005–2009 гг. Было установлено, что наибольшее количество (пять) успешных бюджетных консолидаций за рассматриваемый период было проведено в 2005–2008 гг. В остальные годы только два-три региона смогли провести успешные бюджетные консолидации. Динамика уровня долговой нагрузки в регионах, в которых бюджетные консолидации могут быть признаны успешными, изображена на рис. 3.

Среди наиболее успешных бюджетных консолидаций следует отметить Чукотский автономный округ, где за 2005–2008 гг. уровень долговой нагрузки сократился с 40 до 13 % ВРП, Камчатский край (сокращение долговой нагрузки с 9 до 4 % ВРП за 2008–2011 гг.), Хабаровский край (сокращение с 5 до 0 % ВРП за 2005–2008 гг.) и Московскую область (сокращение с 11 до 4 % ВРП за 2009–2012 гг.).

Рисунок 3

Динамика долговой нагрузки в регионах, которые провели успешные бюджетные консолидации



Примечание: логарифмическая шкала значений.
Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства (http://roskazna.ru/byudzhetov-subektov-rf-i-mestnykh-byudzhetov/).

Далее подробно рассмотрим наиболее масштабные бюджетные консолидации в Московской области и Чукотском автономном округе.

В течение 2005–2008 гг. Московская область активно наращивала долговые обязательства, в первую очередь за счет выпуска ценных бумаг и привлечения коммерческих

[22] *К сожалению, в научной литературе не сложилось единого мнения о выборе минимального порога (методологии выбора) сокращения долговой нагрузки; выбор данного значения фактически происходит на основе внутренних убеждений исследователей относительно того, какое число успешных бюджетных консолидаций они считают реалистичным.*

кредитов. В результате по итогам 2008 г. общий объем долга Московской области в номинальном выражении превысил 156 млрд руб. (330 % от уровня долга на конец 2005 г). Главные отличия динамики и структуры долга Московской области за период 2005–2008 гг. от регионального долга субъектов РФ — более быстрые темпы роста долга, превалирование в его структуре ценных бумаг, практически полное отсутствие бюджетных кредитов[23].

Начиная с 2009 г. различия между динамикой и структурой долга Московской области и региональным долгом в целом становятся еще более существенными. Так, вследствие экономического кризиса в субъектах РФ значительно увеличились темпы роста регионального долга (за 2009 г. он вырос на 48 %). Между тем в Московской области темп прироста долга за 2009 г. резко сократился по сравнению с докризисным уровнем и составил всего 5 %. В дальнейшем расхождение трендов регионального долга между Московской областью и всеми субъектами Федерации продолжилось. Если за 2010–2013 гг. общий долг всех субъектов имел средние ежегодные темпы **прироста** 17 %, то долг Московской области **сокращался** с ежегодным темпом 17 %. Таким образом, начиная с 2010 г. Московская область проводила масштабную консолидацию долга. Эффект от бюджетной консолидации в области также виден и из соотношения долг/валовый региональный продукт: за период 2009–2012 гг. этот показатель сократился с 10,7 до 4,0 %. Консолидация регионального долга Московской области происходила в основном за счет погашения долговых ценных бумаг области. К настоящему моменту регион выплатил весь долг по ценным бумагам (по данным Минфина России).

Успешная бюджетная консолидация в Чукотском автономном округе, по всей видимости, объясняется существенным ростом налоговых доходов субъекта в середине 2000-х годов, который был достигнут за счет перерегистрации предприятий, входящих в структуру главы администрации субъекта, на этой территории. Кроме того, налоговые поступления от данных организаций должны были оказать мультипликативный эффект на доходы других резидентов Чукотского округа (в основном через бюджетный сектор). В конечном итоге это позволило снизить долговую нагрузку как за счет увеличения ВРП, так и за счет погашения ранее взятых долгов.

Следует, однако, отметить, что бюджетная консолидация в Чукотском автономном округе фактически является приведением уровня долга к правилу, установленному п. 2 ст. 107 Бюджетного кодекса РФ, согласно которому общий уровень долга субъекта не должен превышать величину налоговых и неналоговых доходов. В нарушение данного правила в 2006–2008 гг. в Чукотском автономном округе соотношение долга и собственных доходов бюджета превышало 100%. Аналогичное нарушение Бюджетного кодекса было также выявлено в Республике Кабардино-Балкария в 2005 г., а в 2005–2006 гг. — в субъектах, которые в настоящий момент входят в состав Камчатского края[24].

Анализ фактического исполнения указанного бюджетного правила также может позволить оценить влияние его смягчения в 2009 г. Согласно Федеральному закону № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г., до 1 января 2017 г. объем государственного долга субъекта Российской Федерации может превысить ограничение, установленное п. 2 ст. 107 БК РФ, в пределах объема государственного долга субъекта Российской Федерации по бюджетным кредитам.

Проведенный анализ показал, что некоторые регионы воспользовались предоставленной возможностью по увеличению долга, однако количество таких субъектов невелико. Так, стабильное превышение задолженности над собственными доходами за период 2009–2013 гг. наблюдалось в Республике Северная Осетия — Алания и в Республике Мордовия.

---

[23] *В структуре долга Московской области по итогам 2008 г. около 60 % составляли ценные бумаги; в структуре всего регионального долга они занимали 45 % (в структуре регионального долга РФ за исключением Москвы и Московской области — 29 %). Также следует отметить практически полное отсутствие бюджетных кредитов, хотя в среднем по стране они составляли около 7 %. Доля коммерческих кредитов сопоставима (25 % в Московской области и 30 % — по субъектам в целом).*

[24] *Камчатская область и Корякский автономный округ.*

Единичные случаи превышения также наблюдались в Белгородской, Саратовской и Вологодской областях, Чукотском автономном округе, Республиках Чечня и Ингушетия. При этом следует отметить, что большая часть случаев превышения установленного п. 2 ст. 107 БК РФ предельного объема долга произошла в 2013 г. Это позволяет предположить, что в дальнейшем все большее количество регионов будет пользоваться смягчением бюджетного правила.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ДОЛГ: ИНВЕСТИЦИИ ИЛИ ТЕКУЩИЕ РАСХОДЫ?

При анализе динамики регионального долга также интересно проследить взаимосвязь между ростом долга и долей инвестиционных расходов[25] в бюджете субъекта РФ. С точки зрения теории общественных финансов привлечение заемных источников финансирования целесообразно только в случаях экстраординарных событий (ликвидация последствий катастроф, война и пр.) либо для реализации крупных инвестиционных проектов. Другими словами, долговое финансирование в государственных финансах должно использоваться только для оплаты расходов, сконцентрированных во времени, и не должно быть направлено на текущее потребление, т. к. в противном случае бремя долга будет несправедливо перенесено на будущие поколения[26]. Данное заключение известно в научной литературе как золотое правило бюджетной политики. При этом, если правительство следует золотому правилу бюджетной политики, долг в номинальном выражении будет увеличиваться. Однако инвестиции также ускоряют экономический рост, в результате чего можно ожидать снижения долговой нагрузки со временем, так как ВВП будет расти быстрее долга.

Исходя из мирового опыта, золотое правило бюджетной политики — скорее теоретическая рекомендация, нежели повсеместная практика. Более того, в настоящее время даже частичное использование указанной концепции является скорее исключением, чем правилом. Поэтому проведение анализа взаимосвязи долга и инвестиционных расходов позволит не столько выявить возможное применение золотого правила в субъектах РФ (которое априори не исполняется), сколько оценить амплитуду отклонения от него.

Проведенный анализ показал, что в целом связь между ростом долга (без учета объема государственных гарантий) и долей инвестиционных расходов в бюджете субъекта отсутствует. Таким образом, субъекты РФ используют долговые инструменты для финансирования как текущих, так и капитальных расходов.

Более того, с 2012 г. наблюдается активное наращивание регионального долга (в первую очередь коммерческого, как уже было отмечено) при снижении инвестиций. Доля инвестиционных расходов в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ последовательно сокращалась с 17 % в 2011 г. до 15 % в 2013 г. (или с 2,5 до 2 % ВВП)[27]. Фактически регионы вынуждены наращивать более дорогой в обслуживании коммерческий долг для финансирования возросших расходных обязательств в рамках выполнения «майских» президентских указов. Таким образом, за счет долга финансируются в первую очередь текущие расходы на зарплату работникам бюджетного сектора и параллельно снижаются бюджетные инвестиции в экономику региона.

Кратковременное снижение капитальных расходов не является критичным для инфраструктуры, поскольку общее ее состояние достаточно инертно. Но динамика последних лет вызывает опасения, что снижение капитальных расходов на региональном и местном уровнях будет носить долгосрочный характер, что по причине все той же инерционности состояния инфраструктуры может привести к серьезному отставанию инфраструктурного развития бюджетной сферы в России.

---

[25] *В настоящей работе под инвестиционными расходами понимаются операции, соответствующие статьям 310–330, 530 Классификатора операций сектора государственного управления (КОСГУ).*

[26] *См. напр., Buchanan James M. Public Finance in Democratic Process, Fiscal Institutions and Individual Choice. — University of North Carolina Press, 1967.*

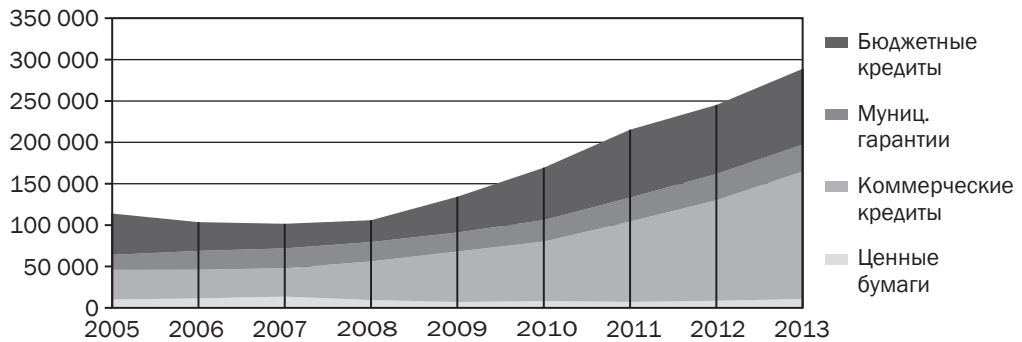
[27] *Рассчитано авторами по данным Федерального казначейства.*

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДОЛГ

При изучении долговых обязательств субнациональных правительств также следует рассмотреть муниципальный уровень. Как и в случае с региональным долгом, за период 2005–2013 гг. на муниципальном уровне произошло увеличение долга в номинальном выражении (см. рис. 4). Так, если по результатам 2005 г. общий объем задолженности муниципальных образований составлял 116 млрд руб., то на конец 2013 г. — 288 млрд руб. Между тем уровень долговой нагрузки за рассматриваемый период снизился с 0,54 до 0,43 % ВВП. В результате следует признать, что в целом по России уровень муниципального долга является достаточно низким.

Рисунок 4

Динамика и структура муниципального долга за 2005–2013 гг., млн руб.



Источник: составлено авторами по данным Министерства финансов Российской Федерации.

Динамика структуры муниципального долга отчасти схожа с региональной. В частности, в течение докризисного периода (2005–2008 гг.) происходило снижение задолженности по муниципальным ценным бумагам, а в кризисный период росла задолженность по бюджетным кредитам. Начиная с 2012 г. общий объем задолженности муниципальных образований по бюджетным кредитам стабилизировался.

Между тем существуют некоторые различия между динамикой муниципального и регионального долга. Так, из рис. 4 видно, что основным источником финансирования дефицита для муниципальных образований в течение кризисного и посткризисного периодов выступали не бюджетные, а коммерческие кредиты, объем задолженности по которым последовательно рос.

В среднем отношение муниципального долга к региональному за 2005–2013 гг. сократилось с 32 до 17 %, что в некоторой степени может быть объяснено централизацией полномочий на уровне региона. Однако, несмотря на то, что средняя долговая нагрузка на муниципальные бюджеты за все рассматриваемое время не превышала 0,55 % ВВП, долг муниципальных образований не может считаться незначительным: за период 2005–2012 гг. существовало 19 субъектов РФ, в которых муниципальный долг в течение всего периода превышал 0,5 % ВРП, причем в шести регионах он стабильно составлял более 1 % ВРП[28].

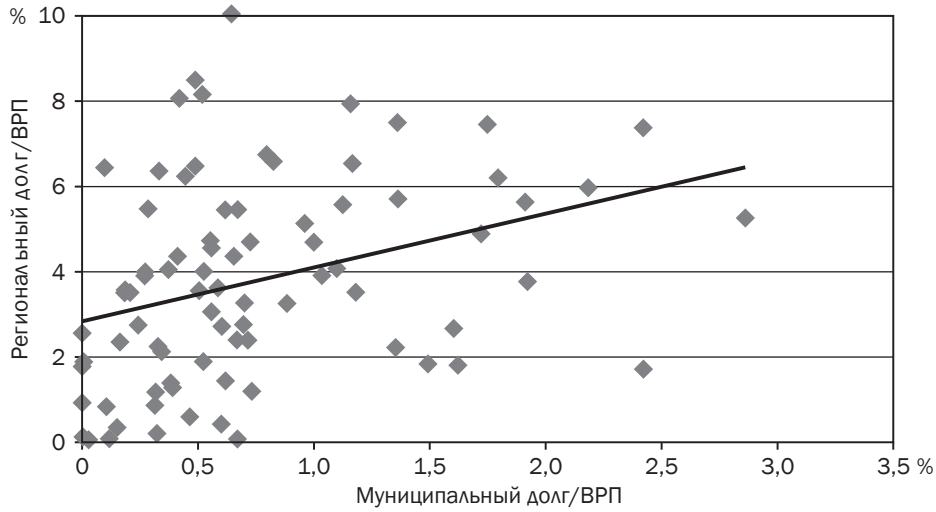
С другой стороны, в 36 регионах объем муниципального долга в течение 2005–2012 гг. составлял менее 1 % ВРП, в 17 из них — менее 0,5 % ВРП. Таким образом, можно говорить о своеобразной кластеризации регионов по признаку наличия существенного муниципального долга. Такой вывод, по всей видимости, объясняется тем, что разделение

[28] *Костромская, Калининградская, Астраханская и Магаданская области, Республика Бурятия и Камчатский край.*

расходных полномочий и, как следствие, распределение долга между региональным и муниципальным уровнями носит перманентный характер и изменяется во времени незначительно. Кроме того, наблюдается положительная взаимосвязь между долговой нагрузкой на региональном и на муниципальном уровнях. На рис. 5 представлена диаграмма рассеяния соответствующих показателей за 2012 г.

Рисунок 5

Взаимосвязь долговой нагрузки на региональном и муниципальном уровнях



Источник: составлено авторами по данным Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства (http://roskazna.ru/byudzhetov-subektov-rf-i-mestnykh-byudzhetov/).

ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ НАРАЩИВАНИЯ СУБНАЦИОНАЛЬНОГО ДОЛГА

В плане динамики регионального долга важно отметить, что если по итогам девяти месяцев 2014 г. он практически не изменился по сравнению с началом года, то уже за десять месяцев его рост составил почти 5 %, а без учета Москвы и Московской области — более 10 %. Практика 2012–2013 гг. показала, что именно в конце года долг растет на 15–20 % (что связано с неравномерностью расходов и необходимостью до конца года исполнить все обязательства). В результате по итогам года следует ожидать еще более масштабного наращивания задолженности на региональном уровне. Муниципальный долг пока не растет, однако, во-первых, его прирост также в основном приходится на конец года, а во-вторых, при отсутствии реальной финансовой автономии большинства российских муниципалитетов формирование их бюджетов во многом определяется политикой региональных властей. Последние стараются не допускать существенного роста как кредиторской задолженности, так и долга на муниципальном уровне (в результате динамика регионального долга может отражать дефицит финансовых ресурсов не только на региональном, но и на муниципальном уровне).

Таким образом, ситуация требует принятия системных мер со стороны федерального правительства. В целом увеличение сбалансированности российских региональных и муниципальных бюджетов (корректировка вертикального бюджетного дисбаланса) в среднесрочной перспективе возможно за счет трех источников. Это увеличение трансфертов из федерального бюджета, передача на региональный уровень дополнительных налоговых доходов (либо введение новых региональных налогов), передача с регионального на федеральный уровень определенных расходных полномочий (либо сокращение объема расходных полномочий региональных бюджетов). При этом важно учитывать, что меры по

снижению вертикального дисбаланса не должны существенно увеличивать горизонтальный дисбаланс, т. е. учитывать эффект от подобных мер в региональном разрезе.

Увеличение объема трансфертов из федерального бюджета

Это более прозрачный способ, чем наращивание объема бюджетных кредитов. В случае постоянной выдачи новых бюджетных кредитов для погашения старых данный инструмент, по сути, подменяет собой дотации на сбалансированность. Логичнее уже сейчас вместо бюджетных кредитов выделять дотации, причем в среднесрочной перспективе необходимо наращивать объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и сокращать объем дотаций на сбалансированность, т. к. дисбаланс на региональном уровне носит долгосрочный характер.

Дополнительные налоговые доходы на региональном уровне

До недавнего времени активно обсуждался вопрос введения налога с продаж (НСП). Итоговое решение об отказе от его введения совершенно обоснованно с экономической точки зрения. Негативными последствиями введения НСП могли бы стать: излишняя налоговая нагрузка и увеличение административных издержек для бизнеса, а также неравномерность распределения будущих поступлений по регионам (особенно если НСП был бы введен только для крупных торговых сетей). Если и повышать налоговую нагрузку на экономику (что крайне нежелательно), то это следует делать через повышение НДС. Преимуществами является то, что нового налога не нужно вводить (НДС уже существует), а объем дополнительных поступлений выше (по нашим оценкам, 0,6 % ВВП при повышении ставки НДС на 2 п. п. против 0,34 % ВВП при НСП со ставкой в 3 %). В дальнейшем дополнительные 2 п. п. НДС могут быть использованы либо для увеличения существующих трансфертов регионам (прежде всего дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) либо распределяться между регионами на подушевой основе (аналогично механизму, действующему в Германии).

Реформирование налогообложения недвижимости (имущества и земли) и переход к определению налогооблагаемой базы по кадастровой стоимости также может положительно сказаться на повышении сбалансированности региональных бюджетов. Однако надо учитывать как наличие «переходного периода», так и существенные различия в рыночной стоимости недвижимости по регионам: соответствующие налоговые доходы будут расти постепенно и, более того, неравномерно по регионам. Также учитывая социальные риски проведения реформы налогообложения имущества именно физических лиц, в среднесрочной перспективе можно увеличить поступления по данному налогу, по нашим оценкам, лишь до 0,1–0,2 % ВВП (с 0,03 % ВВП в 2012–2013 гг.).

Передача определенных расходных полномочий с регионального на федеральный уровень

В текущих условиях одной из достаточно эффективных мер могла бы стать передача на федеральный уровень расходного обязательства по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование (ОМС) неработающего населения (примерно 0,67 % ВВП). Данное расходное полномочие представляет собой нефинансируемый федеральный мандат, объем которого однозначно определен федеральным законодательством. В финансовом плане закрепление расходных обязательств по ОМС за федеральным уровнем предпочтительнее, чем передача дополнительных доходных источников регионам, поскольку оказывает более сильный выравнивающий эффект. Последний достигается за счет большего сокращения расходных обязательств в расчете на одного жителя наименее финансово обеспеченных регионов, что обусловлено более высокой долей неработающего населения в них.

Еще один возможный вариант передачи полномочий с регионального на федеральный уровень — исключение социальных доплат к пенсии из компетенции субъектов РФ (0,17 % ВВП). В целом пенсионное обеспечение является федеральным полномочием. Кроме того, механизм региональных доплат неэффективен, поскольку только три региона осуществляют эти доплаты без федеральной финансовой поддержки (через механизм межбюджетных субсидий).

Как при увеличении объема трансфертов регионам, так и при передаче расходных полномочий с регионального на федеральный уровень для предотвращения роста дефицита федерального бюджета необходимо перераспределение средств за счет других направлений федеральных расходов. При этом важно рассматривать изменения в структуре расходов с позиции «производительных» расходов (образование, здравоохранение, производственная инфраструктура), обеспечивающих экономический рост, и «непроизводительных» (национальная оборона, правоохранительная деятельность, государственное управление), не способствующих или мало способствующих росту (сверх определенного предела)[29]. С этой точки зрения увеличение расходов федерального бюджета на здравоохранение (за счет включения в них расходов на ОМС неработающего населения) при существенно меньшем (чем заложено сейчас в проекте бюджета на 2015–2017 гг.) росте расходов на оборону и сокращении расходов на госуправление и правоохрану в большей мере соответствовали бы цели увеличения темпов роста российской экономики в средне- и долгосрочной перспективе.

Библиография

1. Федеральный закон №201-ФЗ от 28.06.2014 «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов”».
2. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/.
3. Информация об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Казначейства России. — Режим доступа: http://www.roskazna.ru/byudzhetov-subektov-rf-i-mestnykh-byudzhetov/.
4. Алаев А. А., Зарубин А. В., Мамедов А. А., Назаров В. С., Силуанов А. Г. Проблемы межбюджетных отношений в России. — М.: Издательство Института Гайдара, 2012.
5. Ермакова Е. А. Система качественных критериев для оценки долговой политики субъекта РФ // Финансы и кредит. — 2013. — № 46.
6. Зеленский Ю. Б. Структура регионального госдолга: как не оказаться в тупике? // Деньги и кредит. — 2012. — № 5.
7. Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. — 2013. — № 8.
8. Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. — 2014. — № 3.
9. Шохина Е. Регионы ждут поддержку [Электронный ресурс] / Эксперт Online, 30.05.2014. — Режим доступа: http://expert.ru/2014/05/30/regionyi-zhdut-podderzhku/.
10. Alexina A., Perotti R., Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries. — Columbia University, 1995.
11. Buchanan James M., Public Finance in Democratic Process, Fiscal Institutions and Individual Choice. — University of North Carolina press, 1967.
12. Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden, J., Eskeland G., Litvack J. (eds). — Cambridge: MIT Press, 2003.
13. Schaltegger C. A., Feld L. P. Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments? // CESifo working paper. — 2007. — № 1946.
14. Regions at a Glance 2013 [Электронный ресурс] / OECD. — Режим доступа: http://dx.doi.org/10.1787/888932914083.

[29] *Подробнее см.: Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. — 2013. — № 8; Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. — 2014. — № 3.*

УДК 336.144.382; 336.146

Ключевые слова:
Бюджетный кодекс Российской Федерации, бюджет субъекта Российской Федерации, дотации и субсидии, межбюджетные отношения, регионы России, неэффективные расходы

***М. В. Мильчаков**, к. г. н.,*
*ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: milchakovmv@mail.ru**)*

Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

Актуальной задачей в условиях экономической рецессии и сокращения бюджетных доходов выступает оптимизация региональных расходов с целью поддержания сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне следует создать условия, стимулирующие субъекты Российской Федерации к минимизации неэффективных расходов. Один из вариантов решения этой задачи — учет выявленных неэффективных расходов на этапе распределения финансовой поддержки из федерального бюджета между регионами за счет корректировки сумм предоставляемых межбюджетных трансфертов.

К числу основных задач, которые приходится решать в практике государственного управления региональным развитием, следует отнести установление реальной нуждаемости (потребности) субъектов Российской Федерации в дополнительной помощи из вышестоящего уровня бюджетной системы и корректное определение ее параметров. При этом чаще всего принимаются во внимание такие характеристики региональных бюджетов, как объем доходов, уровень расходов, размер бюджетного дефицита, масштаб долговой нагрузки, социальные риски.

Вместе с тем при принятии управленческих решений в части выделения федеральной помощи регионам зачастую не в полной мере учитываются возможности субъектов Российской Федерации по сокращению так называемых неэффективных бюджетных расходов и мобилизации внутренних ресурсов для маневра и перераспределения средств на иные приоритетные цели. Это обстоятельство связано не только с тем, что вопрос предоставления финансовой помощи может быть политизирован или обусловлен лоббистскими возможностями региональных элит, но и с возникновением методологических сложностей при комплексной оценке неэффективных расходов и внутренних резервов региональных бюджетов. Сложность такой оценки обусловливается наличием широкого спектра

разнообразных видов расходов, размер и структура которых определяются различными положениями бюджетного законодательства, а эффективность оценивается разными способами.

К примеру, при предоставлении межбюджетных субсидий Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392[1] (далее — Правила, утвержденные постановлением № 392), регламентируется процедура определения доли средств федерального и регионального бюджета в структуре финансового обеспечения расходного обязательства. Кроме того, эти Правила предусматривают меры воздействия в отношении регионов в случае, когда имеет место нарушение условий предоставления межбюджетных субсидий и их неэффективное использование.

Оценка скрытых резервов и их мобилизация на региональном уровне особенно актуальны в условиях замедления темпов экономического роста и наличия негативных инфляционных эффектов от применения экономических санкций, а также увеличения количества бюджетных ограничений на федеральном уровне. Кроме того, регионы обременены обязательствами по реализации планов мероприятий (региональных дорожных карт), связанных с увеличением зарплат работникам социальной сферы согласно майским указам Президента Российской Федерации 2012 г.

Одновременно не в полной мере решена задача учета неэффективных расходов при интегральной оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и предоставлении им стимулирующих грантов. Отсутствие в интегральной оценке компонента, отражающего степень эффективности использования бюджетных ресурсов на региональном уровне, или оценка такой эффективности лишь по ограниченному кругу видов расходов может девальвировать результаты проведенного анализа.

Так, в 2009 г. была утверждена Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации[2], в 2011 г. — Правила распределения в 2012 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала[3], в 2012 г. — Правила предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее — Правила предоставления поощрительных грантов)[4].

Следует отметить, что в двух из трех вышеупомянутых методик такой компонент вообще отсутствовал и лишь в первой методике производилась оценка эффективности расходов социального характера.

---

[1] *Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».*

[2] *Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“» (утратило силу).*

[3] *Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 798 «О распределении в 2012 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала».*

[4] *Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“».*

В первом разделе статьи автор характеризует возможные подходы к оценке неэффективных расходов, опираясь на имеющийся российский опыт. Во втором разделе представлена разработанная автором многофакторная методика оценки неэффективных бюджетных расходов субъектов Российской Федерации, третий раздел содержит предложения по ее внедрению в практику государственного управления и бюджетный процесс.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ОБЪЕМА НЕЭФФЕКТИВНЫХ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

В рамках российского бюджетного законодательства каноническое определение понятия «неэффективные расходы» отсутствует, но закреплен ряд положений, которые на основе ряда параметров и предпосылок задают некий оптимальный формат управления бюджетными ресурсами. В случае отклонения от них увеличивается вероятность образования неэффективных бюджетных расходов.

Основной принцип эффективного использования бюджетных средств закреплен в ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации[5] (далее — БК РФ). Он гласит, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Исходя из международной практики и российского опыта, можно условно выделить три основных подхода к определению объема неэффективных бюджетных расходов:

— нормативно-ограничительный;
— нормативно-затратный;
— индикативно-программный.

Суть нормативно-ограничительного подхода для определения объема неэффективных бюджетных расходов состоит в использовании законодательно закрепленных предельных параметров и требований, несоблюдение которых позволяет фиксировать их наличие. Такие ограничения преимущественно имеют количественное измерение.

В БК РФ установлен ряд предельных значений, несоблюдение которых увеличивает риски разбалансировки региональных бюджетов и (или) при которых вводятся ограничения в бюджетных правах. К примеру, в ст. 92.1 БК РФ закрепляются предельные значения по уровню дефицита бюджета субъекта Федерации (10 или 15 % утвержденного общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений). В п. 3 ст. 130 БК РФ вводятся ограничения для субъектов Федерации, у которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам из Инвестиционного фонда РФ субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет выше 20 % объема собственных доходов консолидированного бюджета. Такие регионы не имеют права:

— устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

— превышать установленные Правительством Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и (или) содержание его органов государственной власти.

Несоблюдение отмеченных ограничений и требований законодательства со стороны региональных администраций, а также их дополнительные затраты в случае применения

[5] *Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 24.11.2014).*

бюджетных мер принуждения согласно Главе 30 БК РФ могут указывать на наличие неэффективных (избыточных) бюджетных расходов.

Нормативно-затратный подход к определению объема неэффективных бюджетных расходов заключается в сопоставлении фактических издержек по отдельным отраслям со значениями инфраструктурных или финансовых нормативов. Частный случай нормативно-затратного подхода — сравнительный метод, когда затраты в конкретном субъекте Российской Федерации могут сравниваться с усредненными значениями по регионам России или с показателями регионов, имеющих схожий уровень социально-экономического развития.

Для определения объема неэффективных расходов на основе нормативно-затратного подхода автор считает возможным использовать формулу следующего вида:

$$ОНБР_i^j = ФР_i^j - ИН^j \cdot ФН^j \cdot ЧПБУ_i^j \cdot К^j, \quad (1)$$

где $ОНБР_i^j$ — объем неэффективных бюджетных расходов *i*-го субъекта Российской Федерации в рамках исполнения *j*-го расходного обязательства;

$ФР_i^j$ — фактические бюджетные расходы *i*-го субъекта Российской Федерации в рамках исполнения *j*-го расходного обязательства;

$ИН^j$ — инфраструктурный норматив, установленный по *j*-му расходному обязательству;

$ФН^j$ — финансовый норматив, установленный по *j*-му расходному обязательству (может иметь индикативный характер и рассчитываться отраслевым федеральным органом исполнительной власти);

$ЧПБУ_i^j$ — численность потребителей бюджетных услуг в *i*-м субъекте Российской Федерации в рамках исполнения *j*-го расходного обязательства;

$К^j$ — корректирующий коэффициент, отражающий факторы, влияющие на стоимость оказания бюджетных услуг и (или) выполнения работ в рамках исполнения *j*-го расходного обязательства.

В представленной выше формуле 1 обеспечивается одновременный учет и инфраструктурного норматива, и норматива финансовых затрат. В качестве корректирующего коэффициента может использоваться, к примеру, индекс бюджетных расходов, рассчитываемый Минфином России по Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации[6]. В случае учета бюджетных расходов на государственное управление, на параметры которых влияет показатель численности населения, может быть использован коэффициент масштаба.

Российский опыт включает примеры использования нормативно-затратного подхода к оценке неэффективных бюджетных расходов путем выявления избыточной инфраструктуры и занятости в отдельных сферах и отраслях с применением нормативных значений. Такое определение неэффективных бюджетных расходов проводилось при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по Методике, утвержденной в 2009 г.[7] Анализ производился в разрезе четырех сфер:

---

[6] *Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».*

[7] *Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“» (утратило силу). Предоставление стимулирующих грантов с учетом результатов оценки эффективности регламентировалось постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 608 «Об утверждении Правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратило силу).*

государственное управление и повышение инвестиционной привлекательности, здравоохранение, образование и жилищно-коммунальный комплекс. В частности, доля неэффективных расходов в сфере общего образования оценивалась исходя из расходов на управление кадровыми ресурсами и объема неэффективных расходов в связи с низкой наполняемостью классов (отдельно для городской и сельской местности) с учетом коэффициента сетевых нормативов. Вместе с тем наличие большого количества показателей, громоздкость расчетов, недоучет факторов, отражающих межрегиональную дифференциацию удельных финансовых затрат, снижали эффективность применения отмеченной методики.

Среди трудностей, которые чаще всего могут возникать при использовании данного подхода, следует выделить отсутствие общих стандартов оказания бюджетных услуг по полному перечню региональных расходных полномочий, а также сложности в установлении финансовых и инфраструктурных нормативов по отдельным отраслям.

При индикативно-программном подходе принимается во внимание уровень достижения целевого показателя, закрепленного за определенным расходным обязательством, чаще всего исчисляемый в процентном выражении или в долях от единицы. В случае недостижения плановых значений целевых показателей и индикаторов, увязанных с израсходованными за отчетный период бюджетными ресурсами, может быть произведена соответствующая оценка неэффективных расходов.

Часть зарубежных работ посвящена вопросам правильной организации системы мониторинга результативности в общественном секторе. Зачастую бывает трудно увязать изменение интегральных социально-экономических показателей с деятельностью отдельного агента. В таком случае Г. П. Хатри советовал развивать партнерское взаимодействие между вовлеченными участниками, а также включать в отчеты специальные «флажки», показывающие степень влияния организации, которая реализует программу, на результаты последней (возможные градации — «небольшое влияние», «некоторое влияние» и «значительное влияние»)[8]. Кроме того, исходя из длительности электоральных циклов, наличия отложенных эффектов от реализации инвестпроектов и институциональных преобразований, иногда отвечать за их результаты приходится лицам, не принимавшим решений в прошлом. При этом за просчеты и недобросовестность нескольких чиновников в рамках бюджетного процесса могут быть косвенно «наказаны» жители целого региона. Таким образом, вопрос корректного подбора показателей и организации соответствующего мониторинга чрезвычайно важен.

Несмотря на указанные риски, индикативно-программный подход наиболее удобен для оценки социальной и экономической эффективности расходов при использовании отраслевых показателей. В системе межбюджетных отношений данный подход получил широкое применение в рамках оценки эффективности предоставления межбюджетных субсидий.

Так, подп. «е» п. 6 Правил, утвержденных постановлением № 392, устанавливает, что правила предоставления и распределения субсидий должны содержать порядок оценки эффективности использования субсидий, а также перечень показателей результативности их предоставления. В п. 18 этих же Правил предусматривается, что в случае, если в отчетном финансовом году субъектом Российской Федерации не достигнуты значения показателей результативности предоставления субсидий, установленные соглашениями, объем субсидий на текущий финансовый год подлежит сокращению в порядке и объемах, предусмотренных соответствующими отраслевыми правилами предоставления и распределения субсидий.

---

[8] *Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе: Пер. с англ. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.*

В новой редакции Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999[9] (далее — Правила, утвержденные постановлением № 999), индикативно-программный подход является ключевым при определении объема средств, подлежащего возврату в федеральный бюджет в случае недостижения показателя (показателей) результативности использования субсидий по итогам отчетного периода. Соответственно, объем средств, подлежащий возврату из бюджета субъекта Федерации в федеральный бюджет при нарушении отмеченного обязательства по эффективному использованию субсидий, может быть отнесен к категории неэффективных расходов.

Таким образом, методика оценки объема неэффективных бюджетных расходов на региональном уровне может базироваться на одном из трех условно выделенных подходов или представлять их комбинацию. Следует отметить, что при использовании нормативно-затратного подхода особое внимание должно быть уделено корректности определения финансовых и инфраструктурных нормативов, объективному учету межрегиональной дифференциации, а в случае программно-индикативного — подбору репрезентативных показателей и установлению по ним реалистичных плановых значений.

МЕТОДИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЪЕМА НЕЭФФЕКТИВНЫХ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Принимая во внимание специфику различных видов расходных обязательств, комплексную оценку неэффективных бюджетных расходов на региональном уровне целесообразно проводить на основе комбинации трех подходов, рассмотренных в разделе 1. К примеру, избыточные бюджетные расходы на содержание государственного аппарата могут фиксироваться на основе применения нормативно-ограничительного подхода, расходы социального характера — на базе нормативно-затратного подхода, индикативно-программный подход может использоваться в случае оценки выполнения планов по достижению целевых показателей и индикаторов, к примеру, при использовании межбюджетных трансфертов как отдельного компонента в интегральной оценке эффективности.

Использование вышеуказанного принципа с учетом действующих положений российского законодательства позволит идентифицировать явно выраженные перекосы и диспропорции в бюджетных расходах субъектов Российской Федерации и, соответственно, выделить те направления, по которым возможна оптимизация.

При разработке методики определения объема неэффективных бюджетных расходов в сфере организации государственного управления и управления региональными финансами также следует учитывать три важных момента.

Во-первых, ст. 130 БК РФ устанавливает дифференциацию условий предоставления межбюджетных трансфертов для субъектов Российской Федерации в разрезе четырех групп в зависимости от доли в собственных доходах их консолидированных бюджетов межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также субсидий, предоставляемых субъектам Федерации из Инвестиционного фонда РФ) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет:

I группа — менее 5 %;

II группа — от 5 до 20 %;

III группа — от 20 до 60 %;

IV группа — более 60 %.

---

[9] *Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (вступает в силу с 1 января 2015 г.).*

Исходя из отнесения к одной из четырех вышеуказанных групп, в отношении субъектов Российской Федерации устанавливаются различные бюджетные ограничения (в т. ч. по уровню дефицита бюджета, возможности устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ и пр.).

В связи с этим при комплексной оценке неэффективных расходов на региональном уровне целесообразно учитывать установленную БК РФ дифференциацию прав и полномочий по группам субъектов Российской Федерации.

Разделение регионов на группы в связи с изменениями в законодательстве может меняться, а их параметры уточняться. Однако сам принцип использования группировки субъектов РФ с различным бюджетно-финансовым положением и набором прав в контексте оценки неэффективных расходов следует сохранять. Так, обновленное ранжирование регионов планируется использовать с 2015 г. Его основным параметром станет доля дотаций в собственных доходах консолидированного бюджета субъекта РФ[10].

Во-вторых, в связи с подписанием указов Президента Российской Федерации[11] и утверждением на федеральном уровне планов мероприятий (дорожных карт) (далее — ПМ (ДК)) по разным направлениям преобразований в социальных отраслях[12] на уровне субъектов Федерации также разрабатываются и утверждаются региональные планы мероприятий (дорожные карты). Мониторинг реализации ПМ (ДК) осуществляют отраслевые федеральные органы исполнительной власти.

Принимая во внимание повышенную социальную и политическую значимость задач, решаемых в рамках реализации ПМ (ДК), при комплексной оценке неэффективных расходов на региональном уровне целесообразно отслеживать выполнение субъектами Российской Федерации региональных планов мероприятий повышения эффективности и качества услуг в отраслях социальной сферы.

В-третьих, на федеральном уровне уже принят ряд нормативных правовых актов, детально определяющих объем возврата средств из регионального бюджета в федеральный в случае их неэффективного использования, а также предельный объем бюджетных расходов по отдельным направлениям.

В частности, п. 16 и п. 19 Правил, утвержденных постановлением № 999, установлен порядок определения объема средств, подлежащего возврату из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет в случае недостижения показателей результативности использования субсидий и нарушения графика выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническому перевооружению) объектов капитального строительства и (или) приобретению объектов недвижимого имущества. Кроме того, утверждена Методика расчета нормативов формирования расходов на содержание органов государственной

---

[10] *Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений».*

[11] *Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».*

[12] *Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р утверждена Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы»; распоряжениями от 28 декабря 2012 г. № 2599-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения», от 28 декабря 2012 г. № 2606-р — ПМ (ДК) «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры», от 30 апреля 2014 г. № 722-р — ПМ (ДК) «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».*

власти субъекта Российской Федерации[13] (далее — Методика расчета нормативов, утвержденная постановлением № 1006) и сами нормативы расходов на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации на 2015 г.[14]

Таким образом, при проведении комплексной оценки неэффективных бюджетных расходов целесообразно использовать и учитывать в ее алгоритме меры по возврату неэффективно использованных бюджетных ресурсов и предельные параметры (нормативы расходов), установленные отмеченными решениями Правительства России.

Базируясь на трех рассмотренных положениях, объем неэффективных расходов в сфере организации государственного управления и управления региональными финансами для *i*-го субъекта Российской Федерации, отнесенного к одной из четырех групп, исходя из расчетной доли межбюджетных трансфертов (с учетом положений пп. 2–4 ст. 130 БК РФ), можно рассчитать по следующей формуле:

$$V = V1 + V2 + V3 + V4 + V5 + V6, \quad (2)$$

где: $V1$ — объем неэффективных расходов на содержание органов государственной власти в *i*-м субъекте Российской Федерации;

$V2$ — объем неэффективных расходов по исполнению расходных обязательств, не отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации;

$V3$ — объем неэффективных расходов, направленных на увеличение стоимости основных средств, в части исполнения расходных обязательств, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации;

$V4$ — объем неэффективных расходов при использовании межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджету *i*-го субъекта Федерации;

$V5$ — объем неэффективных расходов в социальной сфере, за исключением расходных обязательств, софинансируемых за счет средств федерального бюджета;

$V6$ — объем прочих неэффективных расходов, связанных с затратами на судебные издержки по проигранным органами государственной власти *i*-го субъекта Федерации судебным делам, на уплату штрафов и пеней.

Источник: предложения автора.

Объем неэффективных расходов на содержание органов государственной власти в *i*-м субъекте Российской Федерации ($V1$)

Показатель $V1$ для I–IV групп субъектов Российской Федерации определяется на основе применения нормативов, вычисляемых в соответствии с Методикой расчета нормативов, утвержденной постановлением № 1006. В таком случае объем неэффективных расходов будет соответствовать превышению указанных предельных значений. Следует иметь в виду, что согласно п. 3 ст. 130 БК РФ обязательное использование норматива вводится только для III и IV групп регионов с высоким уровнем дотационности бюджетов. В связи с этим в отношении I и II групп расчет показателя $V1$ целесообразно осуществлять при дополнительных условиях, к примеру, если по итогам отчетного периода органами

---

[13] *Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1006 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».*

[14] *Приказ Минфина России от 31 октября 2014 г. № 383 «О нормативах формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации».*

исполнительной власти не обеспечена в полном объеме или частично реализация ПМ (ДК) и (или) дефицит бюджета превышает 15 % утвержденного общего годового объема доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Объем неэффективных расходов по исполнению расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (*V*2)

Показатель *V*2 для I–IV групп определяется в случае исполнения регионом расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации, как объем расходов по исполнению таких обязательств. Учитывая, что п. 3 ст. 130 БК РФ предусматривает прямой запрет на исполнение иных полномочий только для III и IV групп регионов, в отношении I и II групп регионов для инициирования расчета *V*2 следует ввести дополнительные условия. Они могут соответствовать дополнительным условиям, указанным ранее для показателя *V*1. Одновременно целесообразно установить параметр, выше которого для групп I и II будут фиксироваться неэффективные расходы. К примеру, объем неэффективных расходов по *V*2 можно определять, если вес региональных затрат на исполнение расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, составит более 30 % общего объема расходов (за исключением межбюджетных трансфертов). Тогда объем неэффективных расходов будет соответствовать расчетному превышению указанного 30-процентного уровня. Параметром может быть также и средний процент таких расходов по I и II группам регионов.

Объем неэффективных расходов, направленных на увеличение стоимости основных средств, в части исполнения расходных обязательств, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (*V*3)

Показатель *V*3 для I–IV групп определяется в случае, если по итогам отчетного года органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации не обеспечена в полном объеме или частично реализация ПМ (ДК) и (или) превышен предельный уровень дефицита бюджета, установленный БК РФ (15 % для I–III групп и 10 % для IV группы). Соответственно, показатель *V*3 будет равен объему бюджетных расходов на увеличение стоимости основных средств, превышающему установленный предельный размер с учетом финансово-экономического положения регионов. В связи с этим целесообразно ввести дифференцированные квоты по отношению к общему объему расходов (без учета межбюджетных трансфертов): к примеру, для I и II групп — 30 %, а для III и IV групп — 15 %, исходя из их большей ограниченности в собственных финансовых ресурсах. Следует отметить, что по итогам 2012 г. средняя доля бюджетных расходов, направленных на увеличение стоимости основных средств, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 13,4 %, в 2013 г. — 12,1 %. В качестве альтернативного варианта показатель *V*3 может определяться как превышение предельного уровня расходов бюджета *i*-го субъекта Российской Федерации на капитальные вложения.

Объем неэффективных расходов при использовании межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджету *i*-го субъекта Российской Федерации (*V*4)

Показатель *V*4 для I–IV групп определяется как сумма неиспользованных остатков средств, перечисленных в федеральный бюджет (в случае, если их объем превышает 15 % от

общего объема межбюджетных трансфертов, перечисленных в I–III кварталах отчетного финансового года). В качестве альтернативного варианта показатель *V*4 может рассчитываться как объем средств бюджета *i*-го субъекта Российской Федерации, перечисленных (взысканных) в федеральный бюджет в результате применения бюджетных мер принуждения, предусмотренных гл. 29 и 30 БК РФ, и (или) в результате применения положений п. 16 и п. 19 Правил, утвержденных постановлением № 999. В последнем случае неэффективность таких расходов обусловливается их возвратом ввиду недостижения конечного социального или экономически значимого эффекта за отчетный период. Смягчающий фактор при нарушении обязательств по целевому и эффективному использованию субсидий — документально подтвержденное наступление обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих их исполнению.

Объем неэффективных расходов в социальной сфере, за исключением расходных обязательств, софинансируемых за счет средств федерального бюджета (*V*5)

Показатель *V*5 для I–IV групп может определяться на основе нормативно-затратного подхода по формуле, представленной в разделе 1 для вычисления показателя $ОНБР_i^j$. Методологическая трудность расчета компонента *V*5 по такой формуле состоит в сложности корректного учета финансовых и инфраструктурных нормативов по ряду расходных обязательств социальной направленности в разрезе субъектов Российской Федерации. Во избежание «двойного счета» при его определении также потребуется исключить те расходы, которые софинансируются за счет средств федерального бюджета и, соответственно, оцениваются при расчете показателя *V*4. Кроме того, исходя из методологической практики, возникнет необходимость применения различных поправочных коэффициентов.

Выход из описанной методологической сложности возможен за счет определения показателя *V*5 по ограниченному кругу расходных обязательств социальной направленности, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Наличие неэффективных расходов по указанному набору расходных обязательств будет фиксироваться в случае выявления избыточной инфраструктуры (повышенного количества занятых), а также при повышенных удельных бюджетных расходах. В качестве дополнительного упрощения и альтернативного варианта при расчете показателя *V*5 возможен учет только инфраструктурного (отраслевого) норматива.

Объем прочих неэффективных расходов, связанных с затратами на судебные издержки по проигранным органами государственной власти *i*-го субъекта Российской Федерации судебным делам, на уплату штрафов и пеней (*V*6)

Показатель *V*6 для I–IV групп определяется как сумма бюджетных расходов, связанных с затратами на судебные издержки по проигранным органами государственной власти *i*-го субъекта Российской Федерации судебным делам, на уплату штрафов и пеней, а также с иными затратами, возникшими в результате действий (бездействия) представителей органов исполнительной власти субъектов Федерации.

В зависимости от профиля решаемой задачи по учету неэффективных бюджетных расходов на региональном уровне количество компонентов (*V*1–*V*6) в формуле интегрального показателя *V* может варьироваться. Принимая во внимание сложность комплексной оценки, на первом этапе может быть введена балльная система оценки по выделенным направлениям. Соответственно, после установления группы субъектов Федерации с максимальным количеством баллов, указывающим на крайне низкую эффективность бюджетных расходов, по этим регионам может быть произведена стоимостная оценка

объема неэффективных расходов в денежном выражении и проведен более детальный анализ ситуации, в том числе с использованием иных технологий.

Окончательный выбор между альтернативными вариантами расчета компонентов, слагающих показатель *V*, и калибровка поправочных коэффициентов возможны на этапе непосредственной апробации представленной методики определения объема неэффективных бюджетных расходов в сфере организации государственного управления и управления региональными финансами.

Сроки и периодичность проведения оценки объема неэффективных расходов будут зависеть от того, в рамках какого конкретного инструмента региональной и бюджетной политики планируется использовать соответствующие результаты, а также исходя из регламентных сроков представления информации по утвержденным статистическим формам. При этом представляется целесообразным проведение данной оценки за отчетный период к моменту внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную думу Российской Федерации.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПРАКТИЧЕСКОМУ ВНЕДРЕНИЮ ОЦЕНКИ ОБЪЕМА НЕЭФФЕКТИВНЫХ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ

Результаты оценки неэффективных бюджетных расходов согласно методике, представленной в разделе 2, с учетом поставленных в настоящей исследовательской работе задач, могут использоваться в сфере государственного управления как при принятии на федеральном уровне решений в части предоставления дополнительной финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации, так и при проведении комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и выделении стимулирующих грантов.

В рамках бюджетного процесса целесообразно применять результаты оценки неэффективных бюджетных расходов регионов при распределении нецелевой финансовой помощи в форме дотаций из федерального бюджета.

Во-первых, объем неэффективных бюджетных расходов может учитываться в Методике распределения дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы на 2015 год[15] (не утверждена). Согласно п. 3 этой Методики при распределении средств между бюджетами субъектов Российской Федерации используется показатель достижения *i*-м субъектом Федерации целевых показателей оптимизации сети государственных (муниципальных) организаций в отраслях социальной сферы ($B_i^{опт}$). Этот показатель определяется на основе семи индикаторов, отражающих нормативы нагрузки на одного занятого в различных социальных отраслях (культура, образование, социальная защита) и эффективность лечения в стационаре. При невыполнении *i*-м субъектом Федерации целевых показателей (нормативов) оптимизации сети государственных (муниципальных) организаций (более чем на 10 %) значение показателя $B_i^{опт}$ уменьшается в абсолютном выражении на 0,1 за каждый целевой показатель.

С целью более полного учета неэффективных расходов возможна замена показателя $B_i^{опт}$ индикатором, отражающим уровень эффективности бюджетных расходов и исчисляемым на основе методики, представленной в разделе 2 (формула 2).

В качестве альтернативного варианта можно ввести порядок корректировки (сокращения) размера дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на

---

[15] *Материалы к законопроекту № 611445-6 «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&121E0E2C8786EE1F43257D64002B9B52).*

повышение оплаты труда работников бюджетной сферы с учетом объема выявленных неэффективных расходов.

Во-вторых, учет результатов оценки неэффективных бюджетных расходов возможен при определении общего объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности *i*-го субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год путем ее сокращения на объем неэффективных бюджетных расходов или использования дополнительного понижающего коэффициента. Соответствующие изменения могут быть внесены в методику распределения дотаций на выравнивание[16].

Использование результатов оценки неэффективных бюджетных расходов представляется возможным и в рамках проведения анализа эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, что может сопровождаться предоставлением стимулирующих грантов.

Действующая редакция Правил предоставления поощрительных грантов[17] предусматривает расчет размера гранта на основе Методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее — Методика оценки эффективности деятельности) с учетом общего перечня показателей для оценки эффективности деятельности (первый компонент интегральной оценки) и перечня индивидуальных показателей для проведения этой оценки (второй компонент интегральной оценки). Общий перечень включает 11 показателей, отражающих изменения в социально-экономической и бюджетной сферах. В него также входит оценка населением деятельности региональных органов власти. Специально создаваемая экспертная группа утверждает два индивидуальных показателя для каждого субъекта Российской Федерации из предложенных регионом.

Одним из возможных направлений совершенствования Правил предоставления поощрительных грантов и Методики оценки эффективности деятельности является включение в ее состав помимо двух вышеуказанных компонентов интегральной оценки третьего компонента — показателя, отражающего эффективность использования бюджетных средств или величину неэффективных расходов. Такой показатель может быть рассчитан согласно методике, представленной в разделе 2 (формула 2), и ему может быть присвоено дополнительное весовое значение в модифицированной интегральной оценке.

В результате оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации станет более сбалансированной и объективной с точки зрения учета эффективности использования бюджетных средств и объема неэффективных расходов.

Таким образом, применение результатов методики определения объема неэффективных бюджетных расходов в сфере организации государственного управления и управления региональными финансами при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации позволит усилить контроль за эффективностью использования бюджетных ресурсов на региональном уровне и создать дополнительные стимулы по минимизации объема неэффективных расходов. Также анализ эффективности по широкому спектру видов расходов позволит выявить те области, по которым возможна оптимизация.

---

[16] *Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».*

[17] *Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 „Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации“».*

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (действующая редакция от 24.11.2014).
2. Федеральный закон от 24.11.2014 № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений».
3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
4. Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы».
5. Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2008 № 392 (ред. от 16.10.2012) «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 (ред. от 04.09.2012) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.09.2011 № 798 (ред. от 12.12.2012) «О распределении в 2012 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала».
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142 (ред. от 05.04.2014) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”».
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 (ред. от 09.12.2013) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2008 № 608 (ред. от 04.09.2012) «Об утверждении Правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (вступает в силу с 1 января 2015 г.).
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.10.2014 № 1006 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».
14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р О программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы».
15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2599-р О плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения».
16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2606-р О плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры».
17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р О плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».
18. Материалы к законопроекту № 611445-6 «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&121E0E2C8786EE1F43257D64002B9B52.
19. Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2005

УДК 342.25

Ключевые слова:
монетизация льгот,
Закон № 122-ФЗ,
нефинансируемые мандаты,
социальные льготы,
социальная поддержка,
разграничение расходных полномочий

***А. Б. Золотарева**, к. ю. н.,*
зав. лабораторией экспертизы законодательства РАНХиГС,
руководитель научного направления «Правовые исследования»
Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара
*(**e-mail: zolot@iep.ru**)*

Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты

В условиях оптимизации бюджетных расходов большое значение имеет инвентаризация и упорядочение социальных льгот, а также разграничение полномочий органов власти по их реализации и финансовому обеспечению. В этом году исполнилось десять лет со дня принятия Закона № 122-ФЗ[1], именуемого в обиходе законом о монетизации льгот, ознаменовавшего революцию в системе социальной защиты. В этой статье мы остановимся на некоторых аспектах практики его применения.

Напомним основные цели Закона 122. Это приведение социальных обязательств государства в соответствие с возможностями бюджетной системы и тем самым обеспечение предпосылок для их реального исполнения и повышения доверия граждан к закону. Как известно, к моменту принятия этого закона совокупный объем декларируемых государством социальных обязательств в несколько раз превышал годовые доходы консолидированного бюджета. Кроме того, Закон 122 должен был обеспечить равный доступ граждан, принадлежащих к одной категории льготников, к мерам социальной поддержки за счет перевода льгот из натуральной формы в денежную и четко разграничить обязательства по предоставлению социальной поддержки между уровнями бюджетной системы.

По всем этим направлениям достигнут существенный прогресс, однако ни в одном из них реформа не доведена до конца. Так, нечеткость переходных положений Закона 122 вызвала многочисленные споры по вопросу сохранения льгот для лиц, у которых право на их получение возникло до вступления закона в силу. Несмотря на постоянное снижение

[1] *Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».*

объемов помощи в натуральной форме, ее доля по-прежнему значима и на федеральном, и на региональном уровне[2]. Почти все социальные льготы предоставляются по категориальному принципу, т. е. без учета нуждаемости реципиентов, тогда как на адресные виды поддержки приходится ничтожная доля бюджетных расходов[3].

В данной статье мы остановимся на тех положениях Закона 122, которые породили и продолжают порождать споры в правоприменительной практике.

СПОРЫ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ СТАБИЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В ПРОЦЕССЕ ЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ

После вступления в силу Закона 122 на Конституционный суд (далее — КС) обрушился вал обращений граждан с требованием признать недействительными нормы, которыми были отменены ранее предусмотренные законодательством льготы. В практике КС можно найти примеры как минимум трех различных подходов к решению этого вопроса:

— нормы Закона 122, отменяющие ранее предоставлявшиеся льготы, не противоречат Конституции, поскольку «не могут рассматриваться как допускающие их произвольную отмену»;

— отмена льгот не противоречит Конституции, поскольку Конституция не закрепляет конкретные меры социальной защиты;

— отмена льгот противоречит Конституции.

Хотя эти подходы зачастую применялись в один и тот же период при рассмотрении аналогичных дел, наиболее распространенным все же был второй подход. Рассмотрим подробнее аргументацию каждого из них.

1) Нормы Закона 122, отменяющие ранее предоставлявшиеся льготы, не противоречат Конституции, поскольку «не могут рассматриваться как допускающие их произвольную отмену»

Этот подход кажется парадоксальным, однако он не является изобретением Конституционного суда, а лишь воспроизводит бессмыслицу, заложенную в ч. 1 ст. 153 Закона 122. Вчитаемся в нее внимательно: «В рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом». Едва ли не каждая часть этой фразы вызывает недоумение.

Ссылка на «длящиеся правоотношения» создает ложное представление о разном объеме прав льготников, приобретших соответствующий статус до и после вступления закона в силу. Если законодатель действительно имел в виду необходимость сохранения каких-то из отменяемых льгот для лиц, у которых право на их получение возникло до 1 января

---

[2] *На федеральном уровне в 2012 г. численность получателей набора социальных услуг в натуральной форме составляла около 3 млн человек, или 17,5 % от численности получателей единой денежной выплаты, а в совокупных расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований доля помощи в натуральной форме составляла около 125 млрд руб., или 23,5 %. Источник: расчеты автора по данным Федеральной службы государственной статистики («Социальное положение и уровень жизни населения России — 2013 г.»).*

[3] *Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России / Золотарева А., Мисихина С., Назаров В., Шаталов С. — М.: Издательство Института Гайдара, 2011. — 268 с.*

2005 г., он должен был прямо указать в законе, какие именно льготы сохраняются и за счет какого уровня бюджетной системы они финансируются. Поскольку он этого не сделал, в действительности никаких различий в объеме прав льготников, приобретших этот статус до и после 1 января 2005 г., не существует. Но даже если бы такие различия были предусмотрены в законе, они скорее всего были бы признаны неконституционными по мотиву нарушения равенства прав граждан, относящихся к одной категории. Во всяком случае, именно так квалифицировал КС попытку органов власти Калининградской области сократить объем льгот для ветеранов труда, которым это звание было присвоено после введения в действие Закона 122[4].

Во-вторых, использование термина «компенсационный характер» льгот создает представление о разном объеме прав лиц, льготы для которых носят компенсационный и некомпенсационный характер. Однако и это представление является ложным, поскольку содержание термина «компенсационный характер» льгот в законе не раскрывается. Обычно под компенсацией понимается восполнение неких расходов или вреда, в том числе нематериального. В этом смысле к льготам компенсационного характера можно отнести только льготы для лиц, которым действиями государства или службой по призыву государства причинен определенный вред (например, для жертв политических репрессий, инвалидов вследствие военной службы или радиационных катастроф). Однако возможно и более широкое толкование этого термина. Например, если признать компенсационный характер льгот для ветеранов военной службы, не являющихся инвалидами, нет оснований отказывать в признании компенсационного характера льгот для сельской интеллигенции или жителей Крайнего Севера. Во всех этих случаях основанием предоставления льгот является стремление воздать этим людям за их особые трудовые или моральные усилия, готовность идти на риск для реализации задач государственной политики. При таком толковании ч. 1 ст. 153 Закона распространяется на все категории льготников.

Но главное недоумение вызывает не туманность отдельных содержащихся в этой норме терминов, а ее общий смысл, точнее — его отсутствие. Если отбросить детали, ч. 1 ст. 153 Закона звучит так: «Для лиц, у которых до 1 января 2005 года возникло право на льготы, **отмененные настоящим законом**, сохраняется право на эти льготы **в форме и размерах, предусмотренных настоящим законом**». Но ведь если льготы отменены, предусмотренные законом их размеры равны нулю!

Эта абракадабра была положена в основу Определения КС от 27.12.2005 № 502-О, которым были восстановлены некоторые отмененные Законом 122 натуральные льготы без указания источника их финансирования, т. е. воссоздан правовой хаос, устранение которого являлось главной целью принятия этого Закона. Дело касалось отмены льготы в виде бесплатного проезда ветеранов боевых действий на всех видах городского транспорта общего пользования. В Определении КС по этому делу содержится несколько значимых тезисов:

а) Право бесплатного проезда для ветеранов боевых действий являлось публично-правовым обязательством в отношении граждан, выполнивших свой долг перед Отечеством. Исключив эту норму из закона «О ветеранах», федеральный законодатель не предусмотрел при этом соразмерную компенсацию.

С учетом положения Конституции о недопустимости издания законов, умаляющих права граждан, из этого, казалось бы, следует вывод о неконституционности оспариваемой нормы. Однако КС делает противоположный вывод и признает ее соответствующей Конституции, поскольку она «не может рассматриваться как допускающая произвольную

[4] *Определение Конституционного суда Российской Федерации от 01.04.2008 № 479-О-П.*

отмену ранее установленных ветеранам боевых действий прав». Этот вывод логически не совместим с признанием судом того очевидного факта, что именно так эта норма и рассматривается (иначе не было бы и повода для ее оспаривания). Таким образом, вместо анализа практических следствий применения оспариваемой нормы, состоящих в утрате ветеранами ранее предоставлявшихся им льгот, КС рассматривает собственное умозрительное толкование этой нормы. Причем предложенное КС толкование не только не применяется, но и не может применяться на практике без принятия на себя каким-то из уровней публичной власти обязанности по финансированию аннулированных льгот.

б) Видимо, сознавая это обстоятельство, КС установил обязанность **Российской Федерации и ее субъектов** обеспечить ветеранам боевых действий поддержку для беспрепятственного пользования услугами городского транспорта. Таким образом, обязательства по социальной поддержке ветеранов боевых действий, отнесенные Законом 122 к числу федеральных, в Определении КС превратились в **совместные** обязательства Федерации и ее субъектов.

в) КС не указывает, в какой форме Федерация должна софинансировать соответствующие расходы. В одном пункте Определения говорится, что при недостаточности собственных средств субъекты РФ «вправе рассчитывать на оказание им Российской Федерацией финансовой помощи **целевого** характера». В другом адекватным способом федеральной поддержки признается предоставление дотаций, то есть **нецелевой** помощи.

Таким образом, Определение КС №502-О породило полную правовую неопределенность в вопросе объема и источника финансирования мер, компенсирующих отмененные льготы. Признавая обязанность Федерации участвовать в их финансировании, КС не предписал законодателю урегулировать порядок исполнения этой обязанности.

Практические последствия принятия этого Определения КС представляют не меньший интерес, чем оно само. Хотя на Федерацию не были возложены сколько-нибудь определенные обязанности по финансированию отмененных транспортных льгот, в федеральном бюджете на 2006 г. были утверждены субвенции регионам «на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта» для граждан, социальная поддержка которых относится к ведению Российской Федерации. Регионам, не принявшим на себя обязательств по восстановлению этих льгот, субвенции не предоставлялись. Таким образом, Федерация стимулировала регионы к восстановлению льгот и одновременно создала прецедент финансирования за счет субвенций расходных обязательств, объем которых определялся не федеральным, а региональным законодателем. Эти субвенции предоставлялись регионам и в 2007 г., но уже в 2008-м вместо них стали предоставляться «межбюджетные трансферты на финансирование льгот для граждан, социальная поддержка которых относится к ведению Российской Федерации и ее субъектов» (хотя такой категории льготников попросту не существует). Теперь уже невозможно было установить, для покрытия каких именно расходов выделяются эти трансферты, а значит — нельзя было и предъявлять претензии по поводу их недостаточности. Наконец, в 2010 г. отказались и от этой формы софинансирования льгот для федеральных льготников.

Безответственная позиция федеральных властей в этом вопросе могла бы нанести значительный ущерб региональным бюджетам, если бы в дело не вмешались арбитражные суды. Например, ВАС РФ Определением от 19 марта 2010 г. № ВАС-3134/10 подтвердил законность ранее состоявшихся судебных решений о взыскании с федерального бюджета убытков, понесенных транспортным предприятием от предоставления федеральным льготникам льгот по оплате проезда во исполнение соглашения с муниципальным

образованием[5]. По мнению ВАС, Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на регионы возложена обязанность по обеспечению равной доступности услуг общественного транспорта льготным категориям граждан, а не по финансированию этих услуг. Поэтому недостаточное выделение субъекту Федерации субвенций на эти цели предполагает доплату разницы за счет федерального бюджета.

Солидаризируясь с резолютивной частью решения ВАС, поскольку оно справедливо по существу, нельзя не отметить слабостей в его аргументации. Действительно, федеральное законодательство не возлагает на регионы обязанность по финансированию транспортных льгот для федеральных льготников. Однако оно не возлагает эту обязанность и на Федерацию, поскольку эти льготы отменены Законом 122 (на что обоснованно ссылался Минфин России). Формально основанием для предоставления льгот было именно решение региональных властей. Другое дело, что принято оно было по призыву Федерации в надежде на получение из федерального бюджета субвенций, которые на практике оказались недостаточными. Но отмеченные несообразности в позиции ВАС РФ не могут быть поставлены ему в вину, будучи следствием правовой неопределенности, порожденной ч. 1 ст. 153 Закона 122 и принятым на ее основе Определением КС № 502-О. Позиция арбитражных судов в этом вопросе привела к возникновению «обратного нефинансируемого мандата»: теперь уже Федерация финансирует льготы, установленные законами регионов.

2) Отмена льгот не противоречит Конституции, поскольку Конституция не закрепляет конкретные меры социальной защиты, объем и условия их предоставления

Примером этого подхода является, в частности, Определение КС от 16.12.2010 № 1654-О-О, в котором рассматривалась конституционность отмены права ветеранов боевых действий на бесплатное получение земельных участков. Как видим, это дело по предмету спора почти идентично рассмотренному в Определении № 502-О: речь идет об отмене двух разных видов льгот для ветеранов боевых действий. Однако аргументация этих решений совершенно различна. В определении 2005 г. КС, отказывая в удовлетворении жалобы, по крайней мере признавал недопустимость отмены льгот без адекватной компенсации.

В данном деле КС вообще не считает нужным исследование вопроса о соразмерности компенсации, ссылаясь на свободное усмотрение законодателя, который, заменяя натуральные льготы ежемесячной денежной выплатой, принял достаточные меры для «обеспечения стабильности юридического статуса ветеранов боевых действий». Очевидная несоразмерность ежемесячной денежной выплаты и права на бесплатное получение земли КС не смущает.

Другой пример такого подхода, но с еще более жесткой аргументацией — Определение КС от 21 декабря 2006 г. № 633-О, предметом рассмотрения которого также была отмена права на бесплатное получение земельных участков, на сей раз — для военнослужащих. В данном Определении о необходимости какой бы то ни было компенсации речи не идет, а просто констатируется, что, поскольку бесплатное предоставление земельных участков Конституцией не гарантируется, отмена этой льготы относится к дискреционным полномочиям законодателя.

3) Отмена льгот противоречит Конституции

Примером этого редкого в практике КС подхода является Постановление от 14 мая 2013 г. № 9-П. Это Постановление особенно интересно недавней датой его принятия,

---

[5] *Подход, нашедший отражение в этом Определении, последовательно проводится ВАС при рассмотрении аналогичных дел (см., напр., Определения ВАС РФ от 11.01.2012 № ВАС-17218/11 и от 19.03.2010 № ВАС-3133/10; Постановление президиума ВАС РФ от 23.06.2009 № 2992/09).*

поскольку ему предшествовала многолетняя практика отказов в удовлетворении аналогичных жалоб. Оспаривалась конституционность отмены компенсации пенсионерам транспортных расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера. Начав с констатации, что введение и отмена данной льготы является дискрецией законодателя, КС добавил: осуществляя свою «дискрецию», законодатель должен поддерживать уверенность граждан в том, что приобретенное на основе действующего законодательства право будет реализовано. Исходя из этого, КС предписал федеральному законодателю урегулировать вопрос о порядке компенсации пенсионерам расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера. Впредь до внесения соответствующих изменений в законодательство КС отнес выплату таких компенсаций к расходным обязательствам Федерации.

Ввиду явного противоречия данного решения ранее занимаемой КС позиции один из его судей (К. В. Арановский) выразил особое мнение по сути дела, которое выражалось в следующем: отстаивая принцип стабильности правового регулирования, КС должен был учитывать, что у пенсионеров Крайнего Севера права на возмещение данных затрат в действительности никогда не существовало (ввиду отсутствия в законе указаний на источник финансирования этой льготы), а потому их нельзя было лишить этого права.

Обзор практики рассмотрения споров, связанных с обеспечением стабильности системы социальной защиты в условиях ее реформирования, приводит к выводу о необходимости отмены ч. 1 ст. 153 Закона 122, как бессмысленной и вредной. Попытки ее применения привели к воссозданию декларативных социальных обязательств, не имеющих определенного источника финансирования, и многочисленным судебным спорам.

Что касается конституционного принципа недопустимости издания законов, умаляющих права граждан, то его, безусловно, нужно придерживаться, но нельзя абсолютизировать. Во-первых, этот принцип затрагивает главным образом основополагающие права и свободы человека, закрепленные в самой Конституции, а не право на получение конкретного набора социальных льгот, состав, объем и круг реципиентов которых могут меняться в зависимости от бюджетных возможностей и приоритетов государственной политики.

Во-вторых, мы разделяем мнение судьи Арановского о том, что прежде чем решать вопрос о допустимости отмены ранее предусмотренных законом льгот, следует установить, существовали ли эти льготы на деле или только декларировались. В последнем случае любое предоставленное взамен декларации благо, даже не сопоставимое с ней по размеру, не только не является ущемлением прав граждан, но напротив — повышает уровень социальной защиты.

В-третьих, надо учитывать, что даже те изменения в системе социальной защиты, которые направлены на повышение ее уровня, могут повлечь ухудшение положения отдельных потребителей. Например, такой эффект всегда наблюдается при монетизации льгот (ввиду различий в уровне потребления льгот в натуральной форме). Это прекрасно понимают и суды общей юрисдикции, на которые легло рассмотрение жалоб граждан на недостаточность мер социальной защиты, введенных взамен отмененных льгот. Верховный суд часто рассматривал такие жалобы, последовательно проводя позицию, что если совокупный объем бюджетных расходов на предоставление льгот не снизился, права граждан не нарушены[6].

---

[6] *См., напр., Определения Верховного суда от 03.08.2005 № 3-Г05-5, от 24.08.2005 № 1-Г05-21, от 26.04.2006 № 1-Г06-5, от 01.04.2009 № 45-Г09-6, от 17.03.2010 № 14-Г10-1, от 17.08.2011 № 67-Г11-25.*

СПОРЫ О ДОПУСТИМОСТИ НЕФИНАНСИРУЕМЫХ МАНДАТОВ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Несмотря на то что ликвидация нефинансируемых мандатов в сфере социальной защиты была одной из главных целей Закона 122, в него была включена норма, узаконивающая их существование. Речь идет о ч. 2 ст. 153, согласно которой регионы и муниципалитеты не вправе снижать, по сравнению с ранее предусмотренным, уровень социальной поддержки категорий граждан, переданных в их компетенцию. Многие регионы и муниципалитеты усмотрели в ней нарушение установленных Конституцией принципов разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Конституционность этой нормы рассматривалась, в частности, в Определении КС от 11.07.2006 № 353-О. По мнению заявителя, передача социальной поддержки отдельных категорий граждан в исключительное ведение субъектов РФ несовместимо с требованием поддерживать уровень их социальной защиты на определенном федеральными властями уровне. Однако КС решил, что, поскольку социальная защита отнесена к совместному ведению Федерации и регионов, передача отдельных полномочий в этой сфере на уровень субъектов РФ не означает их передачи в исключительное ведение субъектов РФ. При недостаточности доходов региональных бюджетов для покрытия расходов, обусловленных решениями федерального законодателя, КС рекомендовал использовать регулирующие доходные источники и «иные формы взаимодействия бюджетов».

Конституционность ч. 2 ст. 153 Закона 122 была подтверждена КС также в Постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П, хотя в данном случае ссылка на отнесение вопросов социальной защиты к совместному ведению Федерации и ее субъектов была невозможна, поскольку оспаривалось возложение нефинансируемого мандата на местные бюджеты. Обращению в Конституционный суд предшествовали следующие события. Законом 122 в числе прочих были отменены нормативные акты, ограничивавшие размер платы родителей за содержание детей в дошкольных учреждениях. После этого органы местного самоуправления Твери повысили размер родительской платы, однако это решение было отменено судом со ссылкой на ч. 2 ст. 153 Закона 122. В связи с этим органы местного самоуправления Твери обратились в КС с просьбой признать ч. 2 ст. 153 Закона 122 неконституционной ввиду ограничения прав граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. По мнению заявителей, не допуская уменьшения объема ранее установленных льгот на содержание детей в дошкольных учреждениях, эта норма не позволяет перераспределять средства на решение тех социальных проблем, которые органы местного самоуправления считают приоритетными, и сокращать расходы местного бюджета пропорционально уменьшению его доходов.

В данном случае основанием для отказа в удовлетворении жалобы КС избрал закрепленное Конституцией право граждан на общедоступное и бесплатное дошкольное образование, предполагающее нормативное закрепление минимальных федеральных стандартов его обеспечения, которые регионы и муниципалитеты должны учитывать, осуществляя собственное нормативное регулирование. Не оспаривая необходимости существования федеральных образовательных стандартов, мы, однако, не можем согласиться с возложением обязанности по их финансированию на муниципальные образования без компенсации соответствующих расходов.

Однако в отношении компенсации данное решение КС не более конкретно, чем ранее рассмотренное Определение № 353-О. В нем говорится лишь, что недостаточность собственных доходов муниципальных образований влечет обязанность Федерации и ее субъектов осуществлять надлежащее бюджетное регулирование. При этом «конкретные формы компенсации... определяются в законодательном порядке». Заявляя этот тезис, КС не озаботился выяснением вопроса о том, определены ли в законодательном

порядке «конкретные формы компенсации», и не предписал восполнить соответствующий правовой пробел при его наличии. Таким образом, КС легализовал возложение на органы местного самоуправления некомпенсируемого мандата, препятствующего реализации конституционного правомочия по самостоятельному решению вопросов местного значения.

Позиция Конституционного суда в этом вопросе прямо противоположна позиции Высшего арбитражного[7], который не считает отнесение Конституцией социальной защиты к совместному ведению Федерации и ее субъектов основанием для установления федеральными законами льгот с возложением обязанности по их финансированию на регионы за счет их собственных доходов.

Не вдаваясь в вопрос о том, какое из двух толкований Конституции — ВАС или КС — более соответствует ее духу (поскольку ответ на этот вопрос лежит в области субъективных представлений), отметим, что именно позиция ВАС соответствует базовым принципам разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами, закрепленным в Законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Напомним, что п. 2 ст. 26.3 этого закона содержит перечень полномочий по предметам совместного ведения (включающий в т. ч. и социальную поддержку региональных категорий льготников), реализация которых осуществляется регионами за счет их собственных доходов. Согласно п. 4 той же статьи федеральные законы по вопросам, перечисленным в п. 2, не могут содержать положений, которыми определяются объем и порядок осуществления соответствующих расходов региональных бюджетов. Правда, федеральный законодатель сам нарушил этот принцип в ч. 2 ст. 153 Закона 122, обязав регионы сохранять ранее достигнутый уровень социальной поддержки льготников, переданных в региональную компетенцию. Таким образом, существует противоречие норм двух федеральных законов, которое мы считаем необходимым устранить, приведя нормы Закона 122 в соответствие с Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Простую отмену ч. 2 ст. 153 Закона 122-ФЗ, разумеется, нельзя назвать приемлемым способом решения проблемы в силу все того же конституционного запрета на издание законов, умаляющих права граждан. Финансирование в виде субвенций из федерального бюджета расходных обязательств, регулируемых региональным законодательством, — также тупиковый путь, поскольку это исключает возможность их реструктуризации. Остается единственный выход — вернуть в компетенцию Федерации все расходные обязательства, в отношении которых федеральным законом или решениями Конституционного суда на регионы или муниципалитеты возложена обязанность сохранять уровень финансирования по состоянию на 31 декабря 2004 г. В рамках этого подхода к компетенции Федерации должны быть, в частности, отнесены:

— социальная поддержка льготников, переданных с федерального на региональный уровень (то есть ветеранов труда, тружеников тыла и жертв политических репрессий);

— льготы по проезду на городском, пригородном и междугородном транспорте общего пользования для федеральных льготников;

— льготы для родителей по оплате расходов на содержание детей в детских садах.

Данный перечень не является исчерпывающим и может включать иные нефинансируемые мандаты.

---

[7] *Эта позиция выражена в Постановлении пленума ВАС № 23 от 22 июня 2006 г. «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».*

Разумеется, принятие Федерацией на себя этих расходных обязательств повлечет серьезное перераспределение расходных обязательств между уровнями власти и, возможно, увеличение самих расходов, поскольку в настоящее время не все меры социальной поддержки предоставляются регионами в полном объеме. Однако Федерация, в отличие от регионов и муниципалитетов, имеет полномочия, во-первых, по перераспределению доходных источников между уровнями бюджетной системы, а во-вторых, по корректировке этих обязательств.

По оценкам экспертов РАНХиГС А. Дерюгина и И. Арлашкина, в 2013 г. пропорции федерального, регионального и муниципального финансирования (в процентах) в сфере социальной помощи выглядели так: 59 — 30 — 11. В случае передачи вышеупомянутых полномочий на федеральный уровень данные пропорции выглядели бы следующим образом: 68 — 21 — 11. При этом, по грубой оценке, стоимость передаваемых полномочий составляет примерно 0,29 % ВВП, в т. ч.:

— чуть менее 0,1 % ВВП — полномочия по социальной поддержке ветеранов труда, тружеников тыла и жертв политических репрессий[8];

— 0,16 % ВВП — предоставление льгот по проезду федеральным льготникам[9];

— более 0,03 % ВВП — компенсация родительской платы[10].

Принятие к финансированию за счет федерального бюджета транспортных льгот для федеральных льготников было бы не только справедливо, но и выгодно Федерации. Как было показано выше, на практике убытки транспортных компаний от предоставления этих льгот, отмененных Законом 122 и восстановленных многими регионами по призыву Федерации, взыскиваются с федерального бюджета. Возвращение в сферу своей компетенции обязательств по предоставлению этих льгот позволит Федерации изменить порядок и условия их предоставления, исключив неконтролируемый рост соответствующих расходов.

На наш взгляд, необходимым условием принятия к финансированию из федерального бюджета транспортных льгот для федеральных льготников является их монетизация. Во-первых, таким образом исключается неравенство льготников вследствие различий в уровне потребления услуг общественного транспорта как по объективным (проживание в сельской местности), так и по субъективным (состояние здоровья, образ жизни) причинам.

Во-вторых, достигается экономия за счет исключения несанкционированного пользования льготами лицами, для которых они не предназначены, и избыточного потребления бесплатных благ самими льготниками (классический пример: пенсионерка дважды прибегает к услугам общественного транспорта, чтобы купить молоко на 5 руб. дешевле, чем в магазине возле дома).

В-третьих, и это главное, для предоставления льгот в натуральной форме необходима система единых проездных билетов, охватывающая всех или хотя бы большинство перевозчиков. Такая система даже в бумажной форме имеется далеко не везде, и навязывание ее сверху столкнется с большими сложностями. Ведь в ее основе лежит соглашение о долях каждого предприятия в общей выручке от реализации единых проездных билетов,

---

[8] *Исходя из данных Росстата о среднем размере причитающихся данным категориям регулярных и единовременных выплат и о численности получателей данных выплат.*

[9] *Это заниженная оценка, поскольку последние данные доступны по состоянию на 2010 г. и только по расходам, которые были предусмотрены в бюджетах субъектов РФ.*

[10] *Данная оценка дана приблизительно, исходя из размера родительской платы как источника финансирования деятельности дошкольных учреждений в 2012 г., количества домохозяйств, имеющих одного, двух, трех и более детей моложе 18 лет, и минимальных размеров льгот (20 % на первого ребенка, 50 % — на второго, 70 % — на каждого последующего).*

которая (в отсутствие электронной системы учета фактического числа поездок) определяется расчетным путем. Несогласие любого из перевозчиков с расчетом причитающейся ему доли выручки ставит заключение соглашения в зависимость от исхода длительных судебных процессов или вовсе исключает участие в нем отдельных перевозчиков. Между тем участие в соглашении всех перевозчиков, действующих на данной территории, принципиально важно для обеспечения равенства прав льготников. Если перевозчики, обслуживающие определенные маршруты на монопольных началах, откажутся принимать к оплате единый проездной билет, будут ущемлены в правах жители районов, сообщение с которыми обеспечивается только такими маршрутами. Наконец, в пригородном и междугородном сообщении ввиду несопоставимой стоимости перевозок система единого проездного вообще не может быть внедрена. Из этого следует, что попытка организовать натуральное предоставление транспортных льгот в масштабе Федерации натолкнется на почти непреодолимые препятствия, и даже если их удастся преодолеть, государство столкнется с огромным количеством исков как со стороны льготников, так и со стороны перевозчиков. Это обстоятельство, по нашему мнению, исключает возможность сохранения транспортных льгот в натуральной форме в случае принятия их к финансированию из федерального бюджета.

Что касается обязательств по поддержанию существовавшего на 31.12.2004 уровня социальной поддержки льготников, переданных в региональную компетенцию, то наиболее расходоемкими из них являются обязательства в отношении ветеранов труда. Причем в отличие от обязательств в отношении тружеников тыла и жертв политических репрессий, численность которых с каждым годом, к сожалению, сокращается, обязательства в отношении ветеранов труда носят бессрочный характер. Безотносительно к наличию достаточных источников финансирования этих обязательств представляется целесообразным в ближайшей перспективе прекратить присвоение звания «Ветеран труда» с сохранением сложившегося объема социальной поддержки для лиц, которые приобрели этот статус до момента принятия соответствующего решения.

В пользу отказа от присвоения звания «Ветеран труда» можно привести, во-первых, тот аргумент, что оно является рудиментом советского прошлого, когда социальные льготы компенсировали недостаточную дифференциацию в уровне оплаты труда более и менее квалифицированных/добросовестных работников. В рыночной экономике нет нужды в искусственных стимулах повышения производительности труда, так как прирост квалификации или деловых качеств работника обычно прямо отражается на его «рыночной стоимости».

Во-вторых, наиболее массовая категория ветеранов труда — лица, награжденные ведомственными знаками отличия, присвоение которых регулируется ведомственными же актами. По сравнению с советским периодом, когда эти акты охватывали почти все сферы производственной деятельности, в настоящее время они распространяются только на публичный сектор экономики. Таким образом, работники частного сектора, имеющие не меньшие трудовые заслуги по сравнению с коллегами, занятыми в публичном секторе, права на приобретение звания «Ветеран труда» не имеют, а значит, сохранение этого звания влечет дискриминацию граждан в зависимости от того, в частной или публичной собственности находится предприятие, на котором они работают. Этого обстоятельства вполне достаточно для отмены в качестве неконституционных норм Закона «О ветеранах», предусматривающих присвоение звания «Ветеран труда» лицам, награжденным ведомственными знаками отличия.

Библиография

1. Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»: принят Государственной думой 16 декабря 1994 г. / Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 3. — Ст. 168.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ: принят Государственной думой 22 сентября 1999 г. / Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.
3. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»: принят Государственной думой 5 августа 2004 г. / Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 35. — Ст. 3607.
4. Определение Конституционного суда РФ от 27.12.2005 № 502-О / Собрание законодательства Российской Федерации.— 2006. — № 8. — Ст. 944.
5. Определение Конституционного суда РФ от 21.12.2006 № 633-О / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Определение Конституционного суда РФ от 08.02.2007 № 323-О-П / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 01.04.2008 № 479-О-П / Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 44. — Ст. 5136.
8. Определение Конституционного суда РФ от 16.12.2010 № 1654-О-О / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Постановление Конституционного суда РФ от 14.05.2013 № 9-П / Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 21. — Ст. 2692.
10. Определение ВАС РФ от 19.03.2010 № ВАС-3134/10 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Определение ВАС РФ от 11.01.2012 № ВАС-17218/11 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Определение ВАС РФ от 19.03. 2010 № ВАС-3133/10 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Постановление президиума ВАС РФ от 23.06.2009 № 2992/09 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Постановление пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего арбитражного суда РФ. — 2006. — № 8.
15. Определение Верховного суда от 03.08.2005 № 3-Г05-5 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Определение Верховного суда от 24.08.2005 № 1-Г05-21/ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Определение Верховного суда от 26.04.2006 № 1-Г06-5 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Определение Верховного суда от 01.04.2009 № 45-Г09-6 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Определение Верховного суда от 17.03.2010 № 14-Г10-1 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Определение Верховного суда от 17.08.2011 № 67-Г11-25 / Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России / Золотарева А., Мисихина С., Назаров В., Шаталов С. — М.: Издательство Института Гайдара, 2011.
22. Дети в России. 2009 [Электронный ресурс] / Стат. сб. ЮНИСЕФ, Росстат. — М.: ИИЦ «Статистика России», 2009. — Режим доступа: http://www.gks.ru/doc_2009/deti09_rus.pdf.
23. Интерактивная витрина федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://cbsd.gks.ru/.
24. Социальное положение и уровень жизни населения России, 2013 г. [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. — Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138698314188.

УДК 339.72

Ключевые слова:
платежный баланс, международная инвестиционная позиция, внешнеторговые операции, процентная политика, внешний долг, рефинансирование, Центральный банк, валютная биржа, международные резервы, обменный курс

***А. В. Навой**, д. э. н.,*
проф. кафедры «Мировые финансы» Финансового университета при Правительстве РФ
*(**e-mail: ant.navoy@yandex.ru**)*

К вопросу о трансформации модели мирохозяйственных связей России в условиях усиления глобальных рисков

Изменение геополитической обстановки остро поставило вопрос о смене векторов и приоритетов в модели внешнеэкономического взаимодействия России с остальным миром, а также о критическом переосмыслении сложившихся стереотипов экономического мышления в отношении оптимальных форм интеграции экономики страны в мирохозяйственные связи.

Очевидно, что в нынешних условиях модель экономического развития, которая базируется на форсированном экспорте энергоносителей за рубеж в сочетании с наращиванием внешних активов и масштабными заимствованиями на международном рынке капитала, полностью изжила себя. И дело здесь даже не в том, что страна, специализируясь на вывозе невосполнимых природных ресурсов, одновременно утратила значительную часть продовольственной безопасности и приобрела глубокие перекосы в воспроизводственной структуре, а в том, что в новых геополитических реалиях действующая модель стала продуцировать угрозы для экономической безопасности и финансовой стабильности. Внешние угрозы поставили на повестку дня задачу поиска новой модели международной специализации России.

По нашему мнению, решение этой проблемы должно осуществляться по двум направлениям. Первое — это оптимизация модели экспортно-импортных операций и участия в системе международного разделения труда. Второе — трансформация механизмов интеграции России в потоки трансграничного движения капитала. Остановимся на них подробнее.

ОПТИМИЗАЦИЯ МОДЕЛИ ЭКСПОРТНО-ИМПОРТНЫХ ОПЕРАЦИЙ И УЧАСТИЯ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО РАЗДЕЛЕНИЯ ТРУДА

В экономической доктрине утвердилась точка зрения, согласно которой страна должна всемерно стимулировать экспорт, добиваясь состояния перманентного профицита торгового баланса и счета текущих операций. По замыслу сторонников данного подхода

страна, экспортирующая больше, чем импортирующая, создает устойчивую базу для экономического роста, формирует запасы, которые могут использоваться при неблагоприятном развитии экономической ситуации, а в стабильных условиях — ссужаться под процент. Наконец, положительный итог внешней торговли формирует устойчивый международный имидж страны, позволяющий привлекать международные ресурсы под меньшие процентные ставки[1]. Математически данная позиция напрямую вытекает из уравнения компонентов валового внутреннего продукта:

$$GDP = (X - IM) + C + I,$$

где X — экспорт, IM — импорт, C — потребление экономических агентов, I — инвестиции[2].

Согласно формуле положительное сальдо торгового баланса увеличивает объем ВВП и способствует решению задач государственной макроэкономической политики — росту занятости, реализации социокультурных задач и т. д.

Исторически концепция максимизации торгового баланса возникла на основе взглядов меркантилистов, утверждавших, что государство должно всемерно стимулировать торговлю и накапливать богатство в форме золота за счет превышения вывоза товаров над их ввозом. Золото рассматривалось меркантилистами как воплощение не только экономического, но и политического могущества. Спрос на товары, равно как и ситуация в мире, по их мнению, могли меняться, как и внешнеторговое положение страны, тогда как золото сохраняет свою ценность и выступает своеобразным «замороженным» стоимостным эквивалентом экспортированных товаров, который может быть использован в любое время[3].

Позднее в рамках системы золотого стандарта неуравновешенность торговых потоков стала до известной степени регулироваться посредством удорожания денежной единицы стран — чистых экспортеров и удешевления валют нетто-импортеров за счет систематического перетекания золота в страны, обладавшие профицитом торгового баланса.

В Бреттон-Вудской системе спонтанно возникающие дисбалансы международных торговых отношений урегулировались посредством ревальвации и девальвации национальных валют. При этом общепринятым был подход, в соответствии с которым страна должна стремиться к равновесию внешнеторговых потоков, а их дисбаланс рассматривался как негативное явление и мог носить лишь временный характер[4].

Более поздние трактовки научных взглядов на профицит торгового баланса возникли в период активизации долгового кризиса развивающихся стран в 80-е годы XX столетия. Хронические дефициты торговых балансов развивающихся стран, колоссальное долговое бремя, обслуживание которого поглощало положительное сальдо торговли даже тех государств, которые являлись чистыми экспортерами, породило идею о том, что профицит торгового баланса выступает необходимым условием устойчивого экономического роста. Его наличие позволяет не прибегать к новым заимствованиям, обеспечить «подушку безопасности» на случай неблагоприятного развития международной конъюнктуры. Данный тезис подкреплялся острой зависимостью состояния платежных балансов развивающихся стран от динамики мировых цен на сырьевые товары в силу моноотраслевой структуры их экспорта.

---

[1] *См., напр. Самуэльсон П. Э. Экономика / П. Э. Самуэльсон, В. Д. Нордхаус: пер. с англ. — 18-е изд. — М.; СПб.; Киев: Вильямс, 2008.*

[2] *См.: Мэнкью Н. Г. Макроэкономика / Под общ. редакцией Р. Г. Емцовой и др. — М.: Изд-во МГУ, 1994.*

[3] *См., напр. История экономических учений: учебник для вузов / Под ред. А. Н. Марковой, Ю. К. Федулова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юнити-Дана, 2009.*

[4] *Статьи Соглашения Международного валютного фонда (Бреттон-Вудс, 22 июля 1944 г.).*

Утверждение о целесообразности поддержания положительного сальдо торгового баланса имеет определенные основания, но его нельзя назвать бесспорным. По экономической сущности чистый экспорт представляет собой не что иное, как чистый вывоз стоимости, производимой в экономике страны, за рубеж. Причем с учетом того, что за границу вывозятся товары, пользующиеся устойчивым спросом на мировом рынке, речь идет об экспорте продукта, имеющего общепризнанную интернациональную потребительную стоимость. Именно на эту стоимость «обескровливается» национальный рынок, т. е. страна безвозмездно передает в пользу остального мира часть произведенного национального продукта.

Тезис о бессрочной передаче национального продукта странами с положительным сальдо торгового баланса нуждается в дополнительном пояснении. В условиях обращения золотых денег и денег, разменных на золото, подобный дисбаланс межстрановых товарных потоков приводил к оттоку золота из стран — чистых импортеров в страны с положительным балансом внешней торговли. В этом случае чистый экспорт обменивался на интернациональный эквивалент стоимости, каковым выступало золото, а вывоз национального продукта компенсировался полноценными мировыми деньгами, которые в любой момент могли быть обращены в товарный эквивалент. Таким образом, нетто-экспортер сберегал часть национального продукта, не востребованного в текущий момент на внутреннем рынке, и мог обменять его на эквивалент стоимости в будущем.

Совершенно иная ситуация возникает при обращении неразменных на золото денег и при функционировании в международном обороте не общепризнанных мировых денег, а их суррогатов — национальных денег отдельных государств. Отсутствие внутренней стоимости у свободно используемых валют неизбежно ведет к неэквивалентному обмену между чистыми экспортерами и остальным миром. В том случае, когда стоимость поставленных на мировой рынок товаров выше, чем стоимость импорта, продукт, обладающий интернациональной стоимостью, фактически заменяется на банкноты иностранного государства и на записи по счетам. Взамен товара, который мог бы быть потреблен на национальном рынке, экспортер получает бумажные деньги, ценность которых зависит исключительно от воли государства-эмитента.

Помимо отсутствия юридических обязательств со стороны эмитентов резервных валют поддерживать их стабильную покупательную способность (например, держатели счетов в иностранной валюте могут полностью лишиться своих сбережений в случае конфискационных мер или замораживания активов) в подобной ситуации возникает несколько концептуальных проблем. Во-первых, любая национальная денежная единица, не разменная на золото, подвержена обесценению как в силу присущих современному хозяйству структурных диспропорций, так и в силу несоответствия объема эмитируемых платежных средств потребностям оборота. Во-вторых, в случае потенциального отказа участников международных расчетов от резервной валюты (как это было, например, в начале 70-х годов XX столетия с долларом США) ее единственным обеспечением становится товарная масса, обращающаяся на внутреннем рынке эмитента. Естественно, этой товарной массы не хватит для удовлетворения спроса всех обладателей авуаров в резервной валюте.

Осознавая риски неисполнения обязательств в случае попытки обмена резервных активов на товарный эквивалент, развитые страны — эмитенты свободно используемых валют стремятся создать препятствия для их «отоваривания». Такие препятствия формируются как посредством нормативных ограничений на использование резервных активов[5], так и через распространение доктринальных воззрений на роль резервных активов в поддержании финансовой стабильности. Автору неизвестен ни один пример трансформации

[5] *См.: Руководящие принципы управления валютными резервами. — МВФ, 20.09.2001.*

крупных резервных активов в товарно-вещественную форму (наращивание высокотехнологичного импорта, приобретение товарных ценностей и др.). Единственный возможный сценарий использования резервов на современном рынке — «обслуживание выхода» иностранного капитала из кризисных сегментов рынков развивающихся стран.

Таким образом, в современных реалиях страна, обладающая положительным сальдо международной торговли, фактически передает остальному миру на неэквивалентной основе часть своих национальных ресурсов. Иными словами, на сумму чистого экспорта она «обескровливает» национальное хозяйство в форме вывоза невосполнимых сырьевых ресурсов.

Проблема неэквивалентного обмена на теоретическом уровне могла бы быть разрешена постепенным выравниванием потоков торгового баланса. Страна, имеющая превышение экспорта над импортом, должна стремиться не к накоплению резервных активов, а к получению от остального мира реального товарного эквивалента переданной стоимости. Наиболее оправданным с экономической точки зрения является ввоз из-за рубежа современного оборудования, продуктов НИОКР, новых технологий, инвестиционных товаров и т. д.

Однако, на наш взгляд, форсированное наращивание импорта не всегда оправданно. Эффективная модель интеграции страны в систему международного разделения труда скорее должна быть направлена на подчинение внешнеторговых связей страны целям и задачам внутреннего развития, а не на стимулирование вывоза товаров. На развитие внешнего сектора не должны отвлекаться ни наиболее ценные товарно-сырьевые ресурсы, ни квалифицированная рабочая сила, ни тем более невосполнимые природные богатства. Следование парадигме форсирования экспорта — верный путь к обеднению экономики путем неэквивалентной передачи остальному миру части национального экономического потенциала. Наша позиция состоит в том, что экспорт должен быть основан либо на товарах, которые не находят применения в национальной экономике и не могут быть использованы в обозримом будущем, либо на продукции, в производстве которой страна имеет объективные конкурентные преимущества.

Таким образом, по нашему мнению, оптимальной стратегией построения внешнеторговых связей страны должно быть следование идеологии приоритетного развития и обслуживания национального производства. Экспорт национальной продукции за рубеж — продукт длительной эволюции производства, приводящей к появлению конкурентных на международном рынке образцов товаров, приобретающих интернациональную потребительную стоимость. Попытки завоевания конкурентных преимуществ на базе поставки невосполнимых природных ресурсов оборачиваются оскудением производственного потенциала страны, ведут к специализации экономики на «обслуживании» лидеров мирового хозяйства и в конечном счете переводят страну в колею технологической отсталости.

Безусловно, модель интеграции страны в систему международной торговли базируется на степени развития ее производительных сил и имеющихся ресурсах. Для ряда небольших экономик развитие экспорта представляет собой важнейший, а иногда и единственный источник мобилизации ресурсов для приобретения импортных товаров, которые не могут быть произведены в национальном хозяйстве. Однако целый ряд крупных развивающихся стран и стран с переходной экономикой, в т. ч. Россия, обладают устойчивым профицитом торгового баланса и не нуждаются в форсированном развитии экспорта. Более того, такие крупные игроки, как Россия, Индия, Китай, Бразилия, имеют практически все необходимые естественные ресурсы для самостоятельного производства большинства видов продукции. По нашему мнению, для таких экономик целесообразно оптимизировать движение торговых потоков, снижая объем вывоза товаров за рубеж до уровня, обеспечивающего потребности хозяйства в зарубежных поставках и мобилизации ресурсов для своевременного обслуживания внешнего долга.

Проблемы поиска наиболее эффективных путей построения внешнеторговых связей особенно актуальны для России. Наша страна активно наращивает вывоз первичных сырьевых ресурсов за рубеж. Их доля в совокупном экспорте достигла по итогам 2013 г. около 70 %[6]. При этом российская экономика обладает стабильным профицитом торгового баланса, избавляющим ее от необходимости экспорта сырья в столь значительных объемах. Тем не менее в течение многих лет Россия трансформирует невосполнимые природные ресурсы в рост остатков на валютных счетах в иностранных банках. На наш взгляд, едва ли подобные вложения представляют реальную альтернативу сохранению запасов углеводородов «в земле» (что к тому же не требует дополнительных расходов). В связи с этим правомерной представляется постановка вопроса о том, что добыча исчерпаемых природных ресурсов должна быть планомерно сокращена до уровня, обеспечивающего равновесие счета текущих операций платежного баланса Российской Федерации, т. е. до величины, достаточной для финансирования импорта и текущих платежей по внешнему долгу. Формирование подобной «длинной» позиции, с учетом безальтернативности углеводородного сырья в качестве топлива и стабильно растущих цен на него, не только позволит сохранить природные богатства России для будущих поколений, но и будет иметь прямую экономическую выгоду. Опыт США свидетельствует, что консервация отдельных скважин или целых регионов добычи является общепринятой практикой, имеющей как стратегический, так и экономический смысл[7].

ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ИНТЕГРАЦИИ РОССИИ В ПОТОКИ ТРАНСГРАНИЧНОГО ДВИЖЕНИЯ КАПИТАЛА

Это не менее важная сторона проблемы построения мирохозяйственных связей России. Теоретические аспекты эффективности использования привлекаемых иностранных ресурсов остаются дискуссионными. По мнению проф. Л. Н. Красавиной, основные предпосылки эффективного использования внешнего ресурсного потенциала: привлечение иностранного капитала как второстепенного по отношению к национальным сбережениям источника формирования ресурсной базы национальных компаний, преимущественно инновационный характер инвестиций, наличие подлинных долгосрочных интересов иностранных инвесторов в стране-реципиенте[8].

Как свидетельствует международная практика, лишь относительно небольшому числу стран удалось добиться технологического прорыва за счет привлечения внешних инвестиций. Инвесторы не стремятся «делиться» технологическими новшествами, отдавая периферийным рынкам лишь узкие участки производственных цепочек — сборку, производство отдельных видов комплектующих, в то время как НИОКР остаются за штабквартирами, базирующимися в развитых странах. Акцент в деятельности ТНК делается на использование таких факторов удешевления конечной продукции, как низкая стоимость рабочей силы на развивающихся рынках, упрощенный порядок налогообложения, сокращение транспортных издержек, облегчение процесса доведения конечной продукции до потребителя и др. Вряд ли требует дополнительного обоснования тезис о том, что привнесение в национальную экономику страны — реципиента инвестиций современных традиций менеджмента, новых производственных стандартов, опыта работы ТНК и проч. — не

---

[6] *Платежный баланс и внешний долг Российской Федерации. 2013 // Вестник Банка России. — 2014. — № 29–30.*

[7] *Обоснование этого тезиса см. подробнее: Навой А. В., Чистяков Ю. И. Поиск эффективных мирохозяйственных связей: актуальные для России проблемы // Финансовая аналитика. Проблемы и решения. — 2009. — № 11 (23). — С. 24–31.*

[8] *Международные валютно-кредитные и финансовые отношения / Под ред. Л. Н. Красавиной. — М.: Финансы и статистика, 2000.*

более чем риторика, призванная закамуфлировать истинные экономические интересы иностранных концернов на периферийных рынках[9].

В этом смысле показателен опыт государств Центральной и Восточной Европы, которые с середины 1990-х годов на фоне ухудшения счета текущих операций платежного баланса фактически «проели» основную часть производственных фондов, поощряя продажу иностранцам долей участия в наиболее инвестиционно привлекательных отраслях национальной промышленности. Результатом подобной политики стала утрата восточноевропейскими странами значительной доли хозяйственного суверенитета и превращение их в «сборочные цеха» крупнейших европейских концернов.

Весьма распространены факты приобретения прав участия или контроля крупного инвестора над национальной компанией не для развития бизнеса на территории страны, а для того, чтобы избавиться от конкурента. В новейшей российской истории существует немало примеров, когда стратегический инвестор фактически блокировал работу предприятия, приводя его к банкротству.

Еще более дискуссионен вопрос эффективного использования на национальном рынке иностранных кредитных ресурсов. Ставка по внешним займам всегда содержит в себе стоимость услуги по предоставлению ссуды капитала — стоимость банковского капитала[10]. В результате даже в том случае, когда заемщик создает дополнительную стоимость за счет использования кредита, ее часть — доля национального продукта — неизбежно будет передана иностранному банку. Практика показывает, что даже при устойчивом обменном курсе ставка по внешним ресурсам для заемщиков из развивающихся стран оказывается выше темпов роста ВВП, т. е. обслуживание таких займов осуществляется не столько за счет создания добавленной стоимости, сколько за счет перераспределения в пользу кредиторов части национального богатства. При девальвации же национальной валюты заемщика, снижающей валютный эквивалент его прибыли, обслуживание внешней ссудной задолженности почти полностью осуществляется за счет перехода к иностранным инвесторам части производственных активов ссудополучателя.

Формирование ресурсной базы экономики на основе иностранных ресурсов, вообще говоря, спорное в экономике с уравновешенным платежным балансом, теряет смысл при наличии у страны устойчивого положительного сальдо текущего счета. В этом случае необъяснимым с точки зрения экономической логики становится привлечение иностранных ссудных ресурсов. Так, профицитный текущий счет свидетельствует о формировании у страны избыточных сбережений и наличии собственных валютных активов, т. е. «бесплатных» ресурсов экономики. Приведем простой пример: рационально мыслящий заемщик, имеющий ссудную задолженность размером в 1 млн руб. под ставку 10 % и аналогичный депозит в 1 млн руб. под ставку 0,5 %, изымет депозит и направит его на погашение кредита.

Именно такая ситуация сложилась с трансграничным движением капитала в Российской Федерации. Хотя публично многими авторитетными экономистами и экспертами заявляется необходимость привлечения иностранного капитала, вопрос о необходимости дополнительных внешних ресурсов для экономики России остается открытым.

Начиная с 1994 г. страна сформировала колоссальный объем сбережений — суммарное сальдо счета текущих операций в 1994–2013 гг. составило более $1 трлн[11]. Это фактически бессрочные «бесплатные» ресурсы, принадлежащие национальной экономике.

---

[9] *Обоснование этого тезиса см.: Навой А. В. Валютная составляющая проблемы формирования инвестиционных ресурсов российской экономики // Финансы и кредит. — 2008. — № 43 (331). — С. 2–9.*

[10] *См., напр.: Брегель Э. Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. — М.: Госфиниздат, 1955.*

[11] *Рассчитано по: Платежный баланс Российской Федерации (аналитическое представление) за 1994–2013 гг. / Официальный сайт Банка России (http://www.cbr.ru/statistics/).*

Причем эта сумма ежегодно прирастает. Согласно данным Международной инвестиционной позиции, Российская Федерация выступает активным экспортером капитала за рубеж, а общий объем иностранных активов резидентов на 01.07.2014 достиг $1,4 трлн[12]. Значительная часть этой суммы представлена прямыми инвестициями за рубеж — по сути, бессрочным вложением средств отечественных резидентов в иностранную экономику. Российские корпорации инвестируют многомиллиардные средства по всему миру. Еще один важный компонент экспорта отечественного капитала — крайне консервативные, транзакционные вложения (остатки на текущих и срочных депозитах в иностранных банках, в государственных ценных бумагах стран — эмитентов резервных валют) — представляют собой вложения, по которым выплачивается минимальный процент[13]. Так о какой же нехватке длинных денег может идти речь?

При наличии столь масштабных накопленных ресурсов экономики теряет смысл привлечение дополнительных иностранных капиталов, которые предоставляются России за плату, причем немалую. Тем не менее наша страна — один из крупнейших должников на внешнем рынке, а совокупный размер отечественного долга на 01.07.2014 достиг $731,2 млрд[14]. И хотя государственный долг представляет лишь относительно небольшую часть внешних обязательств страны (10 %), это нисколько не снижает остроту проблемы высокой долговой нагрузки на экономику. Мы уже неоднократно описывали системные проблемы российского долга. В их числе — краткосрочный характер внешних обязательств, преимущественно непроизводительный характер использования заемных ресурсов, отсутствие стоимостных источников обслуживания задолженности[15]. Только в ближайшее время (с 1 апреля 2014 г. по 1 апреля 2015 г.) стране предстоит выплатить в виде основного долга и процентов около $188 млрд[16], не менее напряженный график предстоящих выплат и на следующие два года. Столь масштабные платежи уже не могут быть обеспечены за счет текущих валютных поступлений, что в условиях ограниченных возможностей рефинансирования долга за счет новых займов неизбежно ставит вопрос о мобилизации части накопленных валютных активов, в т. ч. международных резервов.

Помимо собственно технических проблем кредитные ресурсы оказались практически незадействованными в модернизации экономики, не были вовлечены в приобретение новых технологий и оборудования. Так, доля ресурсов иностранных кредитных организаций в структуре инвестиций в основные фонды стабильно не превышала 3 %[17].

Модель интеграции России в систему международного разделения труда и движения капитала, малоэффективная сама по себе, резко усиливает риски для экономической безопасности и финансовой стабильности в условиях роста геополитической напряженности. Изменение внешних условий функционирования национального хозяйства заставляет кардинально пересмотреть подходы к организации внешнеэкономических связей страны. По нашему мнению, ключевой в нынешних условиях должна стать мобилизация

---

[12] *Международная инвестиционная позиция Российской Федерации за II квартал 2014 г. / Официальный сайт Банка России (http://www.cbr.ru/statistics/).*

[13] *На долю этих вложений приходится около 30 % иностранных активов Российской Федерации (без учета резервов). Рассчитано по: «Международная инвестиционная позиция Российской Федерации в 2001–2013 гг.: иностранные активы и обязательства на начало года» (http://www.cbr.ru/statistics/).*

[14] *Внешний долг Российской Федерации по состоянию на 01.07.2014 / Официальный сайт Банка России (www.cbr.ru).*

[15] *См. напр.: Навой А. В. Генезис российского внешнего долга: основные тенденции и противоречия // Аналитический вестник. Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. — 2011. — № 17 (429). — С. 8—23.*

[16] *Рассчитано по: График предстоящих выплат по внешнему долгу Российской Федерации по состоянию на 1 апреля 2014 г.: проценты; График предстоящих выплат по внешнему долгу Российской Федерации по состоянию на 1 апреля 2014 г.: основной долг (http://www.cbr.ru/statistics/).*

[17] *Инвестиции в основной капитал по источникам финансирования. — Росстат, 2012.*

имеющихся национальных ресурсов как в вещественной, так и в финансовой форме, а также сворачивание экспансии российского капитала на внешние рынки.

Мобилизационная модель построения внешних связей страны, на наш взгляд, должна включать следующие направления. Первое — нацеленность на использование природных ресурсов преимущественно для развития внутренних отраслей промышленности и минимизации экспорта за рубеж избыточного количества исчерпаемых запасов углеводородного сырья; ограничение импорта минимальным набором товаров, выпуск которых на территории Российской Федерации затруднен или невозможен (*модель хозяйственной автаркии*). Второе — отказ от экспансии национального капитала за рубеж и от идеи создания производственно-сбытовых цепочек за границей, мобилизация ранее размещенных за рубежом инвестиционных ресурсов и их перенаправление на погашение имеющихся иностранных обязательств (*модель финансовой автаркии*). Третье — создание институциональных предпосылок для обеспечения финансовой стабильности и национальной безопасности, предусматривающее усиление акцента на сохранности имеющихся у страны сбережений, диверсификацию резервных активов, постепенное смещение структуры международных расчетов в сторону более широкого использования российского рубля и валют развивающихся стран (*модель долгосрочной финансовой безопасности*). Рассмотрим подробнее эти направления.

Хозяйственная автаркия

Как отмечалось выше, Россия, в силу наличия на ее территории уникальных природных ресурсов, обладает всеми необходимыми предпосылками для реализации модели хозяйственной автаркии. В случае отказа от форсированного вывоза углеводородов, металлов, древесины, продовольствия национальная экономика вполне может обеспечивать расширенное воспроизводство на основе собственной ресурсной базы. Кроме того, очевидно, что наращивание вывоза сырьевых ресурсов едва ли соответствует решению стратегических задач страны в среднесрочном и долгосрочном периоде. В связи с этим поставки энергосырья, по-видимому, могут быть снижены до размеров, обеспечивающих равновесие счета текущих операций платежного баланса Российской Федерации. На наш взгляд, экспорт углеводородов может быть снижен компаниями с превалирующим государственным участием за счет уменьшения поставок на наиболее проблемных транзитных направлениях. Такая мера даст синергетический эффект, т. к. позволит нашим европейским партнерам осознать смену векторов государственной экономической политики в пользу приоритетного решения задач национального экономического развития России и обезопасить экспортеров от возможных потерь.

В определенной корректировке нуждается модель организации импортных поставок. Представляется, что на уровне государственной экономической политики должен быть выделен список товаров первой необходимости (критический импорт), а также список приоритетных товаров инвестиционного назначения, ввоз которых должен осуществляться в преимущественном порядке. Такой порядок может быть реализован посредством особой организации валютных торгов под оплату импорта.

По нашему мнению, в сформировавшихся условиях уместно критическое заимствование модели валютной торговли, которая действовала в 1998–1999 гг. Модель, в частности, предусматривала проведение раздельных валютных сессий (утренней и вечерней) с сегментацией целей приобретения валюты[18]. На утреннюю сессию, где в обязательном порядке реализовывалась часть экспортной валютной выручки, допускалась группа компаний-импортеров, ввозивших товары, отнесенные к критическому импорту (медикаменты,

[18] *См.: Положение о порядке и условиях проведения торгов иностранной валютой за российские рубли на единой торговой сессии межбанковских валютных бирж (утв. Банком России 16.06.1999 № 77-П).*

продовольственные товары и т. д.). В ходе вечерней сессии осуществлялась свободная торговля валютой из различных источников и для различных целей (продажа остатка экспортной выручки, покупка валюты под обслуживание долга, валютные спекуляции и др.). С известными изъятиями и корректировкой данная модель может быть адаптирована к реалиям современного валютного рынка России. В частности, на утренней сессии может реализовываться экспортная выручка компаний-экспортеров с превалирующим государственным участием, туда также могут допускаться импортеры критических и инвестиционных товаров, список которых определяется Правительством Российской Федерации. При этом Банк России должен будет ограничиваться регулирующим участием лишь в утренней сессии, тогда как на вечерней сессии может быть сохранено курсообразование на основе рыночных факторов.

Безусловно, переход к двухуровневой торговле подразумевает частичный отход от свободного курсообразования на российском рынке. Тем не менее в условиях введения целого ряда торговых ограничений и санкций со стороны основных торговых партнеров России данная мера представляется разумной.

Финансовая автаркия

Предпосылки реализации модели финансовой автаркии для России содержатся в имеющейся в ее распоряжении положительной чистой международной инвестиционной позиции, означающей не что иное, как превышение иностранных активов резидентов над их внешними обязательствами. Устойчивое усиление долгового бремени страны стало одной из основных причин зависимости от иностранных источников ссудных ресурсов. Нами уже указывалось выше, что на сегодняшний день основная часть совокупной задолженности представлена ресурсами со сроком возврата в ближайшие 3–4 года. Столь масштабная краткосрочная задолженность, не говоря о ее высокой стоимости, требует постоянного рефинансирования и усиливает риски несвоевременного погашения обязательств в случае отказа иностранных кредиторов от новых заимствований в пользу резидентов Российской Федерации.

С другой стороны, Россия обладает крупными иностранными активами, которые, будучи размещенными в высоколиквидные и надежные инструменты, приносят крайне низкий доход. Новым фактором риска для таких активов стала угроза их замораживания в результате усиления секторальных санкций в отношении отечественных финансовых и нефинансовых организаций. Этот риск существенно усиливается в силу валютной композиции российских иностранных активов, которые представлены в основном вложениями, номинированными в резервных валютах, т. е. активами, в отношении которых финансовые санкции могут быть введены в первую очередь.

Вывод российских активов с зарубежных рынков может быть осуществлен поэтапно. Значительная часть иностранных инвестиций резидентов представлена легко реализуемыми инструментами в форме обращающихся ценных бумаг, депозитов и остатков на счетах в иностранных банках. По данным международной инвестиционной позиции Российской Федерации, в долговых ценных бумагах резидентами размещено $58,8 млрд, на ссудно-депозитных счетах — $193,0 млрд[19]. На ликвидном и глубоком финансовом рынке реализация данных активов не составит труда и может быть произведена в течение двух-трех месяцев. Нам представляется, что в первую очередь реализовать эту форму размещения иностранных активов должны компании с превалирующим государственным участием, объем ликвидных активов которых можно оценить в треть общей суммы ($252 млрд), что составляет около $90 млрд.

---

[19] *Международная инвестиционная позиция Российской Федерации за II квартал 2014 г. (http://www.cbr.ru/statistics/).*

Уже сейчас значительная часть ликвидных активов крупных российских компаний, номинированных в долларах США и в евро, трансформирована в иные, отличные от американских и европейских, финансовые инструменты. Так, в августе крупные авуары из европейских в гонконгские банки были переведены такими флагманами отечественного бизнеса, как «МегаФон» и ГМК «Норильский никель»[20]. По мере усиления санкций данная тенденция будет лишь возрастать.

Более сложная проблема — вывод российских активов из прямых иностранных инвестиций, т. е. вложений в доли, паи, акции иностранных компаний. В настоящее время объем прямых инвестиций — $450,3 млрд[21]. В условиях сложившейся мировой конъюнктуры вернуть инвестированные средства в полном объеме вряд ли удастся. В то же время риски замораживания или прямой конфискации данных активов многократно превосходят риски, связанные с запретительными мерами в отношении ликвидных активов.

Очевидно, что в условиях обострения геополитической ситуации модель экспансии российского капитала на зарубежные рынки, которая последовательно проводилась в жизнь крупнейшими отечественными экспортными концернами, должна быть подвергнута корректировке. Сейчас страна нуждается в максимальной мобилизации имеющихся ресурсов, а не в их «распылении» в иностранных проектах с длительными сроками окупаемости. На наш взгляд, не вызывает сомнений тот факт, что сфера продвижения российского капитала должна быть сужена рамками наиболее перспективных интеграционных объединений — это Евразийский экономический союз и, возможно, страны БРИКС. Долгосрочные инвестиции в проекты, размещенные на территориях развитых стран, а также на территориях с недружественным для России инвестиционным климатом, должны быть минимизированы и, по возможности, свернуты.

Уже сейчас, осознавая бесперспективность прямых зарубежных инвестиций, ряд крупных российских компаний и бизнесменов осуществляют поэтапный вывод своих средств с западных рынков. Примером тому является поиск покупателя на американские активы компанией «Северсталь»[22], поиск инвестора для реализации активов в Европе ТК «Евраз-Холдинг», продажа долей в иностранном капитале компанией НОВАТЭК, а также вывод средств из капиталов зарубежных компаний бизнесменом Г. Тимченко[23].

На наш взгляд, принятие комплексной программы по постепенному сворачиванию внешних активов резидентами и мобилизации имеющихся валютных ресурсов было бы крайне актуально в условиях кумулятивного нарастания геополитических рисков. Общий объем ресурсов, который можно было бы мобилизовать за счет вывода прямых инвестиций, по нашему мнению, составляет $200–250 млрд.

Особого решения требует проблема размещения средств, имеющихся в российских суверенных фондах благосостояния. Нами уже поднималась проблема повышения эффективности их использования[24]. В частности, был обоснован пересмотр направлений использования средств СФБ в целях фондирования целевых программ закупки за рубежом импортного оборудования, передовых технологий и НИОКР. Реализация данных мер позволит получить от внешнего мира товарный эквивалент не менее чем $150 млрд, а средства суверенных фондов будут перенаправлены из рискованных форм размещения (в иностранных активах) в натурально-вещественную форму. Последняя, будучи представленной импортом технологий, способствовала бы долгосрочному поступательному развитию страны.

---

[20] *Бизнес меняет валюту // Коммерсантъ, 6 августа 2014 г.*

[21] *Международная инвестиционная позиция Российской Федерации за II квартал 2014 г. (http://www.cbr.ru/statistics/).*

[22] *По данным агентства Thomson Reuters.*

[23] *Продажа доли в Gunvor. — Thomson Reuters от 21.03.2014.*

[24] *См.: Навой А. В. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния России в международной системе суверенных фондов // Деньги и кредит. — 2014. — № 2. — С. 26–33.*

Осознание рисков размещения средств суверенных фондов благосостояния в иностранных активах легло в основу обсуждения проектов направления части средств ФНБ на поддержку крупных российских компаний, испытывающих сложности с внешним фондированием, таких как «Роснефть», НОВАТЭК, РЖД, ГК «Внешэкономбанк»[25].

В целом мобилизованные внешние ресурсы позволят повысить валютную ликвидность как российских банков, так и крупных компаний-заемщиков. Это даст возможность не только осуществлять плановое погашение внешней задолженности без привлечения дополнительных ресурсов для ее рефинансирования, но и обеспечивать частичное досрочное погашение иностранных кредитов. На наш взгляд, использование мобилизованных иностранных активов для сокращения долгового бремени и ослабление зависимости от иностранного ссудного капитала уже в среднесрочном периоде уменьшит последствия неэффективной интеграции в систему международного движения капитала, значительно снизит не только размер обременительных платежей, связанных с внешним долгом, но и риски финансовой стабильности в долгосрочном периоде.

Важнейший аспект формирования финансовой автаркии — корректировка подходов к реализации монетарной политики Банка России. В 2014 г., на волне ограничения доступа российских заемщиков к международному рынку ссудных капиталов, крупные нефинансовые предприятия трансформировали внешнюю задолженность, номинированную в иностранной валюте, в рублевый долг. Механизм такой трансформации предусматривал, в частности, фондирование долговых выплат в иностранной валюте посредством аналогичного по срокам займа в рублях, привлеченного у российского банка, с его последующей конверсией в иностранную валюту. Часть заемщиков, погасив имеющуюся задолженность в иностранной валюте, прибегла к фондированию вложений в оборотные средства за счет новых заимствований уже в российских кредитных организациях.

Изменение условий внешнего фондирования требует адекватного отклика со стороны регулятора. Нами уже было доказано, что процент, взимаемый по предоставленным ресурсам рефинансирования, носит фиктивный характер и теоретически вообще может не взиматься[26]. В условиях обострения кризиса ликвидности на российском рынке, а также принимая во внимание отсутствие достаточного объема залога требуемого качества у кредитных организаций, по нашему мнению, Центральный банк может и должен пойти на смягчение условий рефинансирования вплоть до предоставления централизованных ресурсов на бесплатной и беззалоговой основе.

На теоретическом уровне нами был обоснован тезис о том, что смягчение условий рефинансирования на формирующихся рынках отнюдь не всегда приводит к инфляционным последствиям[27]. В то же время финансовая стабильность, а также поддержание должной экономической активности — как следствие пополнения ликвидности национального денежного рынка — станут вполне ощутимым положительным итогом кредитно-денежной экспансии Центрального банка.

В целом политика регулятора отчасти подтверждает данную идею. Так, в проекте Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики Банк России отмечает, что при достижении целевых показателей он будет ориентироваться на более мягкую денежно-кредитную политику[28]. Несмотря на нацеленность регулятора

---

[25] *«Роснефть» национального благосостояния // Коммерсантъ, 17.09.2014; Копилка России // Коммерсантъ, 29.09.2014.*

[26] *См.: Навой А. В. О роли и месте эмиссии Центрального банка в воспроизводственных процессах // Вопросы экономики. — 2009. — № 5. — С. 118–128.*

[27] *См. подробнее: Навой А. В. Центральный банк в глобальном хозяйстве: моногр. — М.: ГОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2010.*

[28] *Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2015 год и период 2016 и 2017 годов (проект) / ЦБ РФ (http://www.cbr.ru/today/publications_reports/on_2014(2015-2016)pr.pdf).*

на повышение процентных ставок в краткосрочном периоде для обеспечения финансовой стабильности в среднесрочном и долгосрочном периоде, по мере преодоления инфляционного давления Банк России предполагает понижение процентной ставки[29].

Снижение процентной ставки по кредитам Центрального банка позволит клиентуре российских банков относительно безболезненно трансформировать внешнюю задолженность в кредиты, предоставленные отечественными банками. Кроме того, общее понижение ссудного процента в экономике будет способствовать постепенному замещению внешнего фондирования внутренним, что позитивно скажется на эффективности использования валютных ресурсов.

Представляется, что наряду с понижением процентной ставки Банк России должен пойти и на существенное смягчение требований к залогу. Системное ограничение модели рефинансирования, характерное для формирующихся рынков — нехватка залога должного качества, — может быть преодолено посредством возобновления беззалогового кредитования, которое проводилось в 2008–2009 гг. Необходимость разработки модели экстренного пополнения ликвидности, в т. ч. на основе беззалоговых схем, предусматривается Банком России в 2015—2017 гг. В проекте Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики указано, что «в случае возникновения признаков дестабилизации ситуации в финансовом секторе Банк России будет готов использовать дополнительные инструменты, соответствующие масштабам рисков. Среди возможных инструментов рассматриваются валютные интервенции для стабилизации ситуации на внутреннем валютном рынке, валютное рефинансирование, беззалоговые кредиты»[30].

Тем не менее список «экстренных» инструментов точной настройки может быть расширен за счет включения в него прямого безвозвратного выкупа ценных бумаг, находящихся на балансах кредитных организаций. Последний механизм, активно применяемый в странах — эмитентах резервных валют, в российских условиях требует определенной модификации. По-видимому, к выкупу могут быть предъявлены не только первоклассные ценные бумаги, используемые в процедурах рефинансирования, но и относительно менее ликвидные корпоративные ценные бумаги, векселя, золото, а также некоторые кредитные требования банков к клиентуре.

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

Подводя итог, необходимо отметить, что современные реалии диктуют России необходимость трансформации модели интеграции страны в систему мирохозяйственных связей. Масса накопившихся в построении структуры внешней торговли противоречий, противоестественная специализация страны на экспорте капитала многократно усиливаются в условиях обострившихся геополитических рисков. На повестке дня — кардинальная смена приоритетов экспортно-импортных операций, радикальная трансформация

---

[29] *Интервью первого заместителя председателя Банка России К. В. Юдаевой телеканалу «Россия 24» 5 ноября 2014 г.*

[30] *Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2015 год и период 2016 и 2017 годов (проект) / ЦБ РФ (http://www.cbr.ru/today/publications_reports/on_2014(2015-2016)pr.pdf).*

подходов к использованию национального капитала и внешним заимствованиям. Представляется, что предлагаемая мобилизационная модель построения мирохозяйственных связей страны — адекватный ответ на растущие геополитические вызовы. В складывающихся условиях рычаги рыночного регулирования отодвигаются на второй план. Их место должно занять государственное регулирование, направленное на построение хозяйственной и финансовой автаркии страны. По нашему мнению, комплексное и грамотное вмешательство государства в регулирование валютно-финансовых отношений позволит не только преодолеть системные угрозы в краткосрочном периоде, но и создаст предпосылки для долгосрочного поступательного развития страны на основе более рационального участия в системе международного разделения труда.

Библиография

1. Бизнес меняет валюту // Коммерсантъ, 6 августа 2014 г.
2. Брегель Э. Я. Денежное обращение и кредит капиталистических стран. — М.: Госфиниздат, 1955.
3. Интервью первого заместителя председателя Банка России К. В. Юдаевой телеканалу «Россия 24» 5 ноября 2014 г.
4. Мэнкью Н. Г. Макроэкономика / Под общ. ред. Р. Г. Емцовой и др. — М.: Изд-во МГУ, 1994.
5. История экономических учений: учебник для вузов / Под ред. А. Н. Марковой, Ю. К. Федулова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юнити-Дана, 2009.
6. Международные валютно-кредитные и финансовые отношения / Под ред. Л. Н. Красавиной. — М.: Финансы и статистика, 2000.
7. Навой А. В. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния России в международной системе суверенных фондов // Деньги и кредит. — 2014. — № 2.
8. Навой А. В. Центральный банк в глобальном хозяйстве: моногр. — М.: ГОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2010.
9. Навой А. В. О роли и месте эмиссии Центрального банка в воспроизводственных процессах // Вопросы экономики. — 2009. — № 5.
10. Навой А. В. Генезис российского внешнего долга: основные тенденции и противоречия // Аналитический вестник. Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. — 2011. — № 17 (429).
11. Навой А. В. Валютная составляющая проблемы формирования инвестиционных ресурсов Российской экономики // Финансы и кредит. — 2008. — № 43 (331).
12. Навой А. В., Чистяков Ю. И. Поиск эффективных мирохозяйственных связей: актуальные для России проблемы // Финансовая аналитика. Проблемы и решения. — 2009. — № 11 (23).
13. Платежный баланс и внешний долг Российской Федерации. 2013 // Вестник Банка России. — 2014. — № 29–30.
14. Продажа доли в Gunvor // Thomson Reuters от 21.03.2014.
15. «Роснефть» национального благосостояния // Коммерсантъ, 17.09.2014.
16. Копилка России //Коммерсантъ, 29.09.2014.
17. Внешний долг Российской Федерации по состоянию на 01.07.2014 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. — Режим доступа: www.cbr.ru.
18. График предстоящих выплат по внешнему долгу Российской Федерации по состоянию на 1 апреля 2014 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. — Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/.
19. Международная инвестиционная позиция Российской Федерации за II квартал 2014 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. — Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/.
20. Международная инвестиционная позиция Российской Федерации в 2001–2013 гг.: иностранные активы и обязательства на начало года [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. — Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/.
21. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2015 год и период 2016 и 2017 годов (проект) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. — Режим доступа: http://www.cbr.ru/today/publications_reports/on_2015(2016-2017)pr.pdf.
22. Платежный баланс Российской Федерации (аналитическое представление) за 1994–2013 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Банка России. — Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/.
23. Положение о порядке и условиях проведения торгов иностранной валютой за российские рубли на единой торговой сессии межбанковских валютных бирж (утв. Банком России 16.06.1999 № 77-П).
24. Самуэльсон П. Э. Экономика / П. Э. Самуэльсон, В. Д. Нордхаус: пер. с англ. — 18-е из. — М.; СПб; Киев: Вильямс, 2008.
25. Статьи Соглашения Международного валютного фонда (Бреттон-Вудс, 22 июля 1944 г.).
26. Руководящие принципы управления валютными резервами, МВФ. 20.09.2001.

УДК 338.27

***Ключевые слова**:*
бюджет,
макроэкономика,
прогноз,
экономические ожидания,
курс рубля,
цена на нефть,
индексы деловой активности

***И. Ю. Варьяш**, д. э. н.,*
руководитель Аналитического центра финансовых исследований
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: varjas@nifi.ru**)*
***К. В. Швандар**, д. э. н.,*
руководитель Центра перспективного финансового планирования,
макроэкономического анализа и статистики финансов
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: Shvandar@nifi.ru**)*
***Т. Ф. Бурова**,*
науч. сотр. Аналитического центра финансовых исследований
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: burova@nifi.ru**)*

Актуализация макроэкономических прогнозов в бюджетном процессе

Глобализация мировой экономики вызвала серьезные изменения во всех аспектах экономической жизни, усилив взаимосвязи между национальными экономиками и воздействие на них мировых рынков товаров, капитала и труда. Развитие компьютерных технологий и внедрение мировых стандартов статистического учета создало возможности для быстрой обработки единообразных статистических данных и условия для учета в прогнозе многообразия возможных изменений в мировой экономике.

Повысилась актуальность взаимосвязанных моделей, учитывающих изменение множества макроэкономических показателей, в т. ч. так называемых опережающих показателей, имеющих динамический характер. Предсказательный временной лаг опережающих показателей оказывается не меньше, чем период пересмотра прогнозов, что выступает дополнительным фактором актуализации прогнозов. В статье обсуждаются новые возможности использования баз данных динамических прогнозных макроэкономических показателей для уточнения кратко- и среднесрочных бюджетных прогнозов.

ПРОБЛЕМЫ АКТУАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОГНОЗОВ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Считается, что статистика — истина в последней инстанции по отношению к прогнозам. Однако это не совсем так. Дело в том, что в составе статистики имеются как стационарные

данные (условно отнесем к ним и структурные показатели), так и динамические показатели, являющиеся расчетными и лишь случайно совпадающие с динамикой результатов финансово-хозяйственной деятельности отдельных экономических агентов. Это говорит о том, что совокупность динамических показателей сама по себе выступает некоей моделью экономической реальности, над которой надстраиваются иные более сложные модели. В современных экономике и управлении, в т. ч. в бюджетном процессе, принято использовать в прогнозировании не просто динамические макропоказатели (прирост ВВП, инфляцию), но и их интервальные характеристики. С одной стороны, это — дань попыткам уменьшить несходимость прогнозов с реальностью, с другой — опасный уход от реального решения проблем. Кризис 2008–2009 гг. стал ускорителем в продвижении к актуализации макропрогнозов с помощью опережающих показателей, в состав которых входят как статистические показатели (инвестиции, портфели заказов, свободные мощности, сберегательные намерения), так и биржевые индексы, а также индикаторы экономических ожиданий[1].

Новым в прогнозировании является постоянная актуализация макроэкономических прогнозов в бюджетном процессе, до сих пор многими отождествляющемся со стационарной экономической моделью. С точки зрения воздействия на бюджетные показатели макроэкономические переменные имеют разное значение. Для России, как и для других экспортирующих энергоресурсы стран, важны прогнозы цены нефти и обменного курса рубля к мировым валютам, а также прогнозы инфляции и обслуживания государственного и корпоративного долга[2].

В середине 1990-х долгосрочные прогнозы конъюнктуры мирового рынка нефти, составлявшиеся международными организациями (Международным энергетическим агентством, Международным валютным фондом), показывали, что в период до 2020 г. цены на этот важнейший энергоресурс могут варьироваться близко к численному значению $20 за 1 баррель североморской нефти сорта Brent. Это значение приобретшего макроэкономический статус показателя использовалось для прогнозирования развития экономик, связанных с экспортом энергоресурсов. Редко публиковались так называемые «вилки» прогнозов — прогноз максимально возможных и минимально возможных численных значений макроэкономических показателей — как правило, предлагалось только среднее прогнозное значение.

С тех пор теория и практика макроэкономического прогнозирования шагнула далеко вперед, но прогнозы по-прежнему слишком часто оказываются не просто оторванными от текущих результатов финансово-хозяйственной деятельности страны, в агрегированном виде отражаемых макроэкономическими показателями, но и не совпадающими по своим тенденциям с очевидно нарастающими событиями совершенно другой направленности.

В России ситуацию с актуализацией макропрогнозов усложняют рост геополитической напряженности и снижение темпов экономического роста. Особенно это относится к таким сложным и трудно предсказуемым для бюджета событиям, как введение санкций и ответных санкций. Относительная стабильность бюджета все чаще подвергается испытаниям на прочность из-за нестабильности прогнозов. Обратимся к корректировкам прогнозов экономики России, опубликованным в 2014 г. ведущими российскими и зарубежными организациями

---

[1] *См. Варьяш И. Ю. Ожидаемая экономика. — М.: Термика, 2006.*

[2] *См напр.: Балаев А. И., Гурвич Е. Т., Прилепский И. В., Суслина А. Л. Влияние цен на нефть и обменного курса на доходы бюджетной системы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1 (19). — С. 5–6.*

Таблица 1

Изменение прогнозов по основным экономическим показателям в 2014 г.

Показатели	МВФ[1]			ОЭРС[2]		Европейская комиссия[3]		Минэкономразвития России[4]			ЦБ РФ[5]		Международное рейтинговое агентство Moody's[6]		Агентство Reuter's[7]	
	апрель	май	июль	январь	май	февраль	май	декабрь 2013	май	август	апрель	июнь	март	май	июль	август
Прирост ВВП, в % на годовом уровне	1,3	0,2	0,2	2,3	0,5	2,3	1,0	2,5	0,5	0,5	<1	0,4	1,5–2	0,5–1,5	0,3	0,3
Инфляция, % на годовом уровне	5,8	>6	6,6	5,7	6,0	5,9	5,9	5,9	6,0	7–7,5	5 (±1,5)	~6			6,5	7,2
Среднегодовая цена нефти, сорт Urals, доллар США за баррель			107,1					101	104	105						
Курс рубля за 1 доллар США								33,9	35,5	35,5					36,5	36,5

Источники:
1) World Economic Outlook. Recovery Strengthens, Remains Uneven (April 2014); Заявление главы миссии МВФ в России А. Спилимберго на пресс-конференции в агентстве «Интерфакс» (апрель 2014 г.); Доклад МВФ по стране № 14/175 (июль 2014 г.) (http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14175r.pdf);
2) OECD Economic Outlook, Vol. 2013/2; OECD Economic Outlook, Vol. 2014/1;
3) European Economic Forecast Winter 2014; European Economic Forecast Spring 2014;
4) «Об уточнении основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год» — декабрь 2013 г. (http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20131227_21); Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации / Сайт Минэкономразвития России — май 2014 г. (http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/macro/prognoz/201405207); МЭР пересмотрело прогноз по инфляции и ВВП — август 2014 г. (http://www.vestifinance.ru/articles/46192).
5) Информация агентств «Интерфакс» (www.interfax.ru/business/368957) и «РИА Новости» (http://ria.ru/economy/20140412/1003610536.html); Доклад ЦБ РФ о денежно-кредитной политике № 2 (6), Июнь 2014 г. (http://www.cbr.ru/publ/ddcp/2014_02_ddcp.pdf); информация агентства «Финмаркет» 16 июня 2014 г. (http://www.finmarket.ru/news/3728977).
6) Moody's прогнозирует падение ВВП РФ в 2014 г. на 0,5–1,5 % (http://www.banki.ru/news/lenta/?id=6557028).
7) По информации с сайтов: http://www.vestifinance.ru/articles/45598; http://www.vestifinance.ru/articles/46544; http://www.banki.ru/news/lenta/?id=7064973.

Прогнозы приведенных в таблице организаций имеют значительные различия, более того, корректировки существенно отличаются от предыдущих значений. Это, безусловно, связано с политическими шоками[3]. Указанный факт подтверждает отсутствие таких сценариев экономической политики, в которые были бы заложены альтернативные предположения.

В мировой практике существуют различные подходы к получению результатов, которые могут в наибольшей степени совпасть со статистической реальностью. Среди наиболее известных вариантов:

1. Мультисценарный прогноз, как правило, включающий максимальный, минимальный и медианный прогнозы;
2. Модели с большим количеством параметров для учета возможных изменений;
3. Альтернативные сценарии экономического развития;
4. Системы корректировок прогнозов;
5. Прогноз, учитывающий динамические опережающие показатели.

[3] *См. Слепов В. А., Арсланов А. Ф. Риски национальной финансовой политики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 2 (20). — С. 75–81.*

Далеко не все эти варианты активно используются и одинаково подходят для разных видов прогнозов. Прогнозы подразделяются по видам срочности, а также в зависимости от объектов прогнозирования.

При этом прогнозируются:

— основные макроэкономические показатели мировой экономики;

— макроэкономические показатели стран, являющихся торговыми партнерами, или стран с взаимозависимыми экономиками;

— конъюнктура мировых товарных рынков по основным товарам экспорта и импорта;

— конъюнктура финансовых рынков и движения капитала;

— динамика мирового рынка рабочей силы;

— основные макроэкономические страновые показатели и т. п.

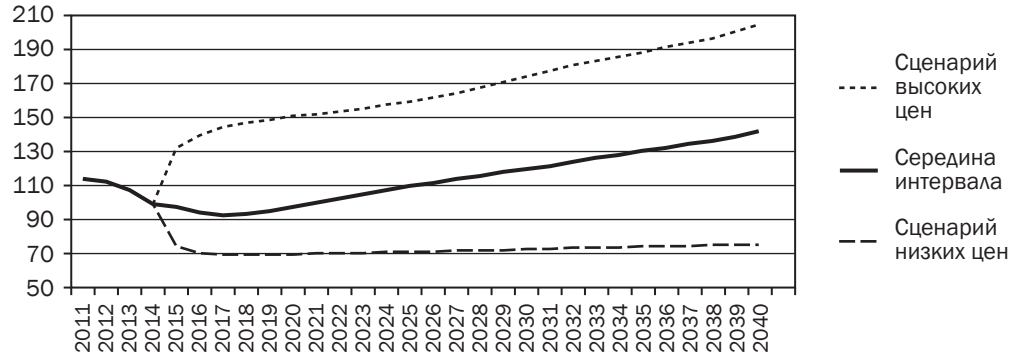
Срочность прогноза также значительно влияет на его реалистичность. Прогнозы составляются на трех уровнях: краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные. Считалось, что наиболее близки к реальности краткосрочные прогнозы, корректировки которых происходят в зависимости от ситуации и тенденций, складывающихся в предыдущий квартал или даже месяц. Однако сегодня даже краткосрочность не спасает от грубых ошибок при прогнозировании векторов развития. Наиболее распространено в настоящее время использование среднесрочных макроэкономических прогнозов. Их составляют практически все международные экономические и финансовые организации, а также большинство национальных экономических ведомств индустриально развитых стран мира, в т. ч. российские. Однако близость к реальному положению дел и для таких прогнозов пока лишь отчасти достижима.

Именно недостаточное качество среднесрочных прогнозов предопределяет необходимость их корректировок. Такие прогнозы тем более нельзя считать достаточными для целей перспективного планирования. Зачастую необходимо иметь более полное представление об основных тенденциях развития в долгосрочной перспективе, что создает необходимость разработки долгосрочных прогнозов. Такие прогнозы также широко распространены.

При разработке бюджетной стратегии США используются прогнозные показатели с перспективой на 75 лет вперед[4], а Энергетическое агентство при Правительстве США создает долгосрочный прогноз развития энергетической отрасли на 30 лет. Приведем трехвариантный прогноз цен на нефть до 2040 г., выпущенный этим агентством в текущем году.

Рисунок 1

Прогноз цен на нефть марки Brent до 2040 г., долл. за баррель



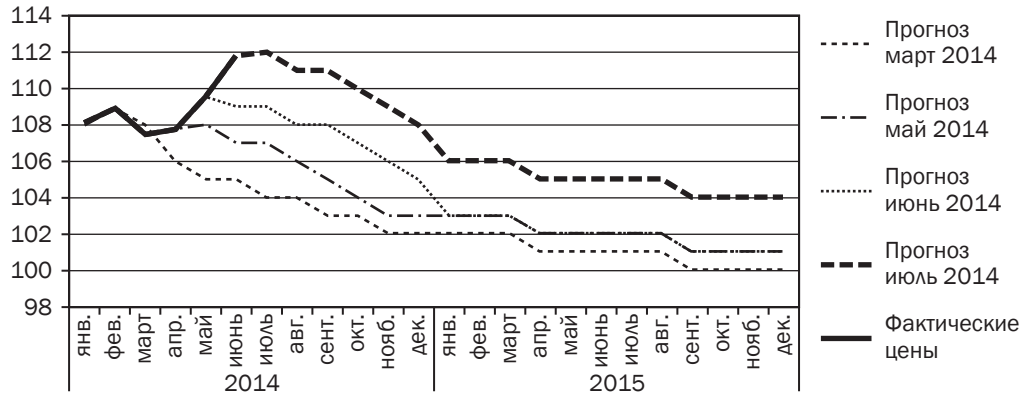
Источник: составлено авторами по данным EIA (http://www.eia.gov/forecasts/AEO/).

[4] *Шахова Г. Я., Маненок П. Л. Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных государственных ведомствах США // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 3.*

При всех указанных особенностях прогнозирования наиболее актуальными остаются краткосрочные прогнозы, в основном из-за вошедшей в повседневную практику их ежемесячной корректировки. Энергетическое агентство США составляет рассчитанный на два года прогноз, характеризующий энергетическую сферу с помощью показателей спроса, предложения и цен различных видов энергоносителей. В настоящее время этот прогноз корректируется ежемесячно, что в основном связано с изменениями, происходящими как на мировом, так и на внутреннем энергетических рынках. В частности, один из свежих примеров существенного изменения прогноза конъюнктуры нефтяного рынка — июльский пересмотр прогноза цен на нефть, вызванный прежде всего событиями в Ираке.

Рисунок 2

Прогноз цен на нефть марки Brent в 2014–1015 гг., долл. за баррель



Источник: составлено авторами по данным EIA (http://www.eia.gov/forecasts/AEO/).

Кроме того, на рис. 2 показано отклонение значений краткосрочного прогноза от фактических цен. Легко заметить, что ретроспективно даже скорректированный на ежемесячной основе прогноз не совпадает с фактическими данными. Отчасти это объясняется сложностью прогнозирования конъюнктуры мировых товарных рынков, отчасти — особенностями прогнозирования вообще, когда учитываются события, которые не только уже происходили, но и повторялись. Однако остаются проблемы учета в прогнозе событий, которые еще не происходили, а также событий, которые происходили в прошлом лишь однажды и могли иметь случайный характер.

Именно этими особенностями прогнозирования вызвана необходимость изучения различных, подчас альтернативных вариантов и тенденций, способных актуализировать основной прогноз.

АКТУАЛИЗАЦИЯ ПРОГНОЗА НА БЛИЖАЙШИЕ ДВА ГОДА НА ОСНОВЕ УЧЕТА ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

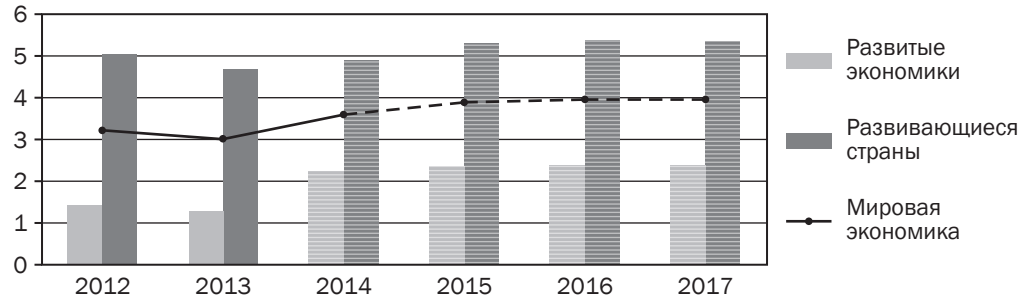
При всех проблемах, которые рождает введение экономических санкций, требующих дополнительных и весьма обременительных для бюджета трансакционных издержек изменения композиции внешнеэкономических связей, недостаточно учитывается также очевидный эффект интеграции экономики страны в мировое хозяйство. В настоящий момент, с точки зрения корректировок краткосрочного и среднесрочного прогноза, помимо влияния на Россию экономических санкций необходимо учитывать и другие тенденции в развитии мировой экономики, которые могут существенно изменить диапазоны прогнозных значений страновых макроэкономических показателей.

Среди наиболее важных тенденций, оказывающих воздействие на национальное хозяйство, следует выделить улучшение экономического положения во многих странах

с развитой экономикой, обозначившееся во второй половине 2013 г. В то же время в странах с глобализирующимися и развивающимися рынками в 2013 г. рост в целом замедлился, хотя и не прекратился. Это было вызвано повышением изменчивости потоков капитала и ухудшением внешних условий финансирования. Эту тенденцию большинство международных организаций, и в первую очередь МВФ, заложили в основной прогноз развития мировой экономики (рис. 3).

Рисунок 3

Прогноз ВВП, в % к предыдущему году



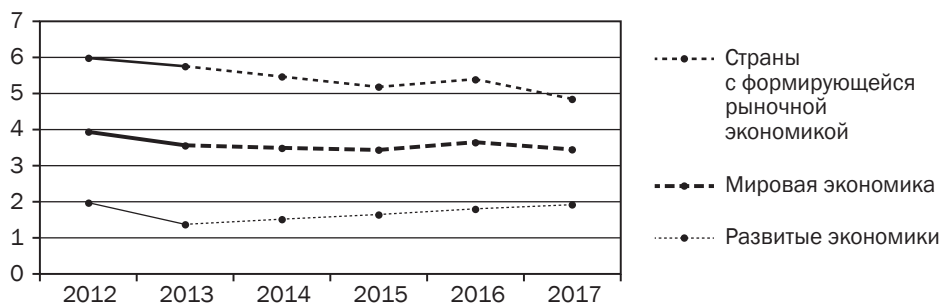
Источник: составлено авторами по базе данных МВФ (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx).

Большинство прогнозов основывалось на предположении, что рост мировой экономики в 2014-м и в 2015–2016 гг. продолжится, а в перспективе до 2017 г. стабилизируется на достигнутых значениях. Предполагалось, что рост в странах с развитой экономикой будет сопровождаться медленным ужесточением бюджетной политики и сохранением адаптивных условий кредитования. В странах с глобализирующимися рынками и в развивающихся странах прогнозировался постепенный экономический рост за счет увеличения внешнего спроса, которому, однако, могло частично препятствовать ужесточение финансовых условий.

Однако риски стабильного развития в развитых странах сохранялись и были связаны прежде всего с дефляцией, обуславливающей более низкий рост цен, чем в большинстве представленных прогнозов.

Рисунок 4

Прирост уровня потребительских цен в среднем за год



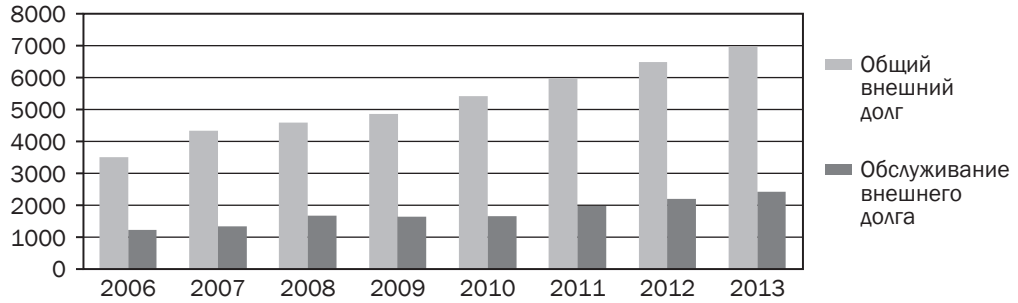
Источник: составлено авторами по базе данных МВФ (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx).

Несмотря на улучшение перспектив роста мировой экономики, ее восстановление является лишь одним из возможных сценариев, поскольку сохраняются значительные риски, в т. ч. геополитические, которые могут привести к ухудшению ситуации.

Возросли также риски для стран с глобализирующимися рынками, связанные, помимо многих прочих факторов, также и с увеличением внешних заимствований.

Рисунок 5

Внешний долг развивающихся стран, $млрд



Источник: составлено авторами по базе данных МВФ (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx).

Необходимо также принимать во внимание увеличение финансовой нестабильности в мире, которое может привести к росту воздействия на рынки фундаментальных факторов. Кроме того, ожидаемый разворот в движении капитала с развивающихся рынков может повлечь за собой появление новых рисков, связанных со значительными потребностями во внешнем финансировании этих стран и резким понижением курса их национальных валют. В этих условиях поворот к ужесточению макроэкономической политики приобретет дополнительную аргументацию.

Актуализация прогноза на ближайшие несколько лет должна учитывать и тенденции в мировом финансовом секторе, где, несмотря на достигнутый прогресс в снижении глобальной финансовой уязвимости, механизм предотвращения новых банкротств до сих пор не выработан. И хотя наблюдается значительный прогресс в улучшении положения банковского сектора в еврозоне, в целом еще очень далеко до полного восстановления европейских банков и балансов корпоративного сектора, полной рекапитализации слабых банков, повышения доверия к монетарной политике и перехода к новому уровню кредитных отношений.

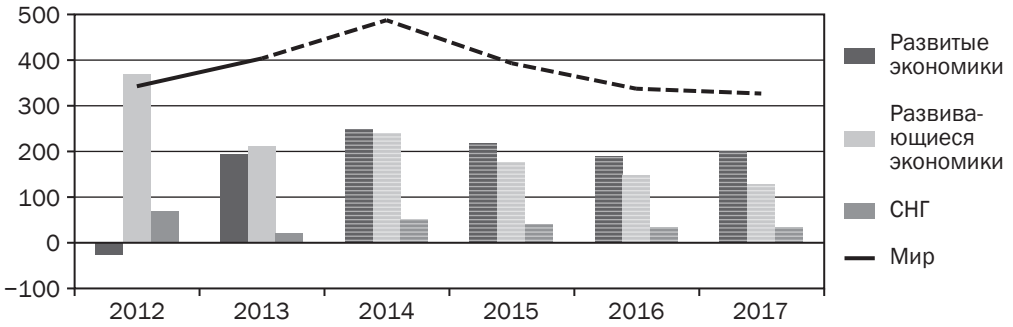
Сказанное акцентирует внимание при проведении корректировок макропрогнозов на мониторинге рисков, связанных с низким уровнем инфляции в странах с развитой экономикой, особенно в зоне евро. Долгосрочные инфляционные ожидания могут двигаться в сторону снижения, что приведет к повышению реальных процентных ставок, увеличению частного и общественного долгового бремени и дальнейшему замедлению спроса и производства.

Полностью восстановить доверие рынков и потребителей, снизить риски новых банкротств и обеспечить надежный и устойчивый рост мировой экономики возможно, если приложить большие политические усилия. Однако в настоящее время этих усилий не наблюдается — наоборот, увеличивается политическая нестабильность, что также выступает риском, способным существенно изменить как краткосрочные, так и среднесрочные прогнозы.

Для своевременной корректировки прогноза необходим постоянный мониторинг валютных курсов и глобальных дисбалансов в мировой экономике. В частности, изменений счета текущих операций, поскольку в 2013 г. произошли существенные сдвиги в этом показателе: почти двукратно сократился профицит этого счета у развивающихся экономик, а у развитых дефицит сменился значительным профицитом (рис. 6). Такие изменения в первую очередь отразятся на изменении курсов и потоков капиталов.

Рисунок 6

Счет текущих операций, $млрд



Источник: составлено авторами по базе данных МВФ (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx).

Необходимо учитывать действия крупнейших экономик, прежде всего США и Японии, по разработке и реализации среднесрочных бюджетных планов в целях смягчения фискальных рисков и разрешения проблемы «долгового навеса». Возможен также переход от налогов к мерам консолидации расходов, особенно в тех странах с развитой экономикой, где налоговое бремя будет тормозить экономический рост.

Учет перечисленных тенденций позволит составить актуальный прогноз развития экономики России, поскольку поможет учесть основные векторы мирового развития и их воздействие на рост российской экономики.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОПЕРЕЖАЮЩИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Если учет изменчивости макропрогнозов для их актуализации в российском бюджетном процессе вряд ли является чем-то принципиально новым, хотя и неразвитым, то учет опережающих показателей, прежде всего индикаторов экономических ожиданий, и вовсе представляется чем-то экстравагантным. Между тем они довольно давно вошли в практику мегарегуляторов фактически во всех постиндустриальных странах. Рассмотрим, как можно использовать эти показатели в прогнозировании.

В России ожидания заметно изменялись лишь до апреля 2014 г., а в мае и июне таких изменений не было, что и отразила статистика второго полугодия 2014 г. Однако она не показывала и ухудшения, а значит, можно было предполагать, что рецессии нет. С этой точки зрения прирост ВВП на годовом уровне во втором полугодии на 0,9 %, а в третьем — на 0,8 % не слишком отличался от ожиданий топ-менеджеров предприятий и организаций.

В третьем квартале 2014 г. ожидались отрицательные темпы прироста ВВП в июле и сентябре, и только в августе — положительные, так что вероятно было некоторое уменьшение этого показателя. При рассмотрении вероятности событий прогнозов можно было предполагать, что на третий квартал сбудется прогноз от 0,5 до 1 %. Какое численное значение будет в целом по 2014 г., зависело от последнего квартала, в котором численные значения индекса деловой активности составили для октября и ноября 50,1 п.[5] Это позволяло предположить, что существует, пусть весьма незначительная, но все же вероятность остановки снижения ВВП до попадания в рецессию.

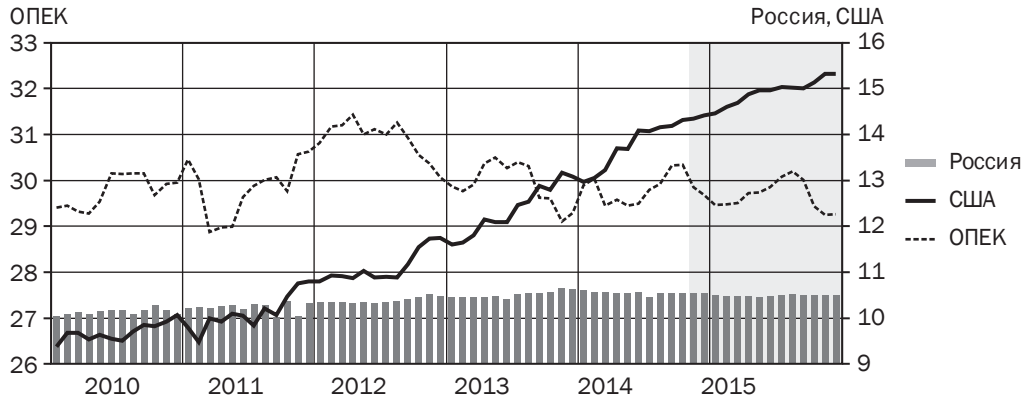
[5] *HSBC Purchasing Managers' Index™ Press Release. 3 декабря 2014 г. / HSBC Russia Services PMI.*

В целом по 2014 г. можно было, пользуясь опережающими показателями, уже в конце лета ожидать резкого снижения темпов прироста ВВП по сравнению с 2013 г. — и скорее ближе к 0,5 %, чем к 1 %. В том случае, если в декабре 2014 г. при отрицательных темпах роста производства ожидания для обрабатывающей промышленности для этого периода показывают значение 49,1, или меньше вероятности роста, то можно предположить, что прирост ВВП снизится до нулевой отметки.

Нельзя не учитывать и сложившуюся в 2014 г. инерцию ухудшения ценовой конъюнктуры мирового рынка углеводородов. Ввиду неблагоприятной конъюнктуры и структурной зависимости российского бюджета от нефтяных цен увеличивалась вероятность падения доходов бюджета. За период с июня по ноябрь 2014 г. падение цен на нефть составило более 30 %, что обусловливалось ростом предложения на фоне снижения спроса из-за масштабной скупки нефти по резко упавшей цене. По данным Международного энергетического агентства (МЭА), в октябре 2014 г. предложение нефти росло на 350 тыс. баррелей в день и достигло 94,2 млн баррелей. Уровень добычи в странах ОПЕК оставался выше целевого показателя 30 млн баррелей в день (рис. 7).

Рисунок 7

Мировая добыча нефти в 2010–2014 гг. и прогноз на 2015 г.



Источник: составлено авторами по данным EIA (http://www.eia.gov/forecasts/steo/).

Продолжение падения цен усиливалось информацией о том, что руководство стран ОПЕК не намерено сокращать объемы добычи нефти (встреча руководства стран ОПЕК состоялась 27 ноября в Вене). Одним из факторов, поддерживающих предложение нефти на рынке, стало возобновление ее добычи в Ливии.

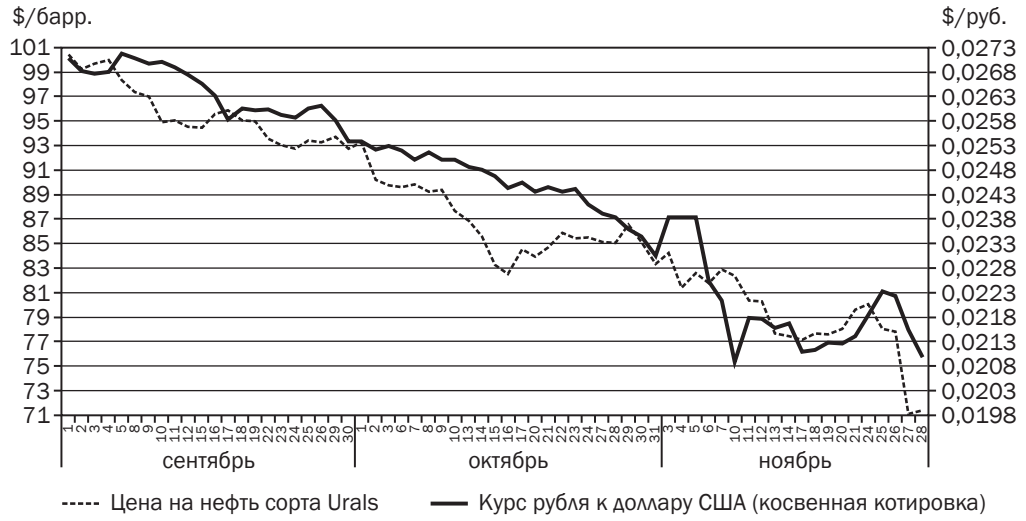
На рынок углеводородов со стороны предложения действовало замедление экономического роста в странах-импортерах, в частности, в Еврозоне и Китае. На низкие темпы роста в краткосрочной перспективе указывали как статистические данные, так и низкие значения опережающих индикаторов. В Еврозоне индикатор деловой активности в обрабатывающих производствах по итогам октября составил 50,6 п., а в Китае — 50,4 п., что свидетельствовало о сохранении понижательного тренда оптимистических ожиданий.

Второе полугодие 2014 г. было отмечено значительным снижением обменного курса российской валюты к мировым валютам. Рубль подешевел к доллару США до 47,39 по состоянию на 15 ноября, при том что на 1 июля текущего года курс составлял 33,84 рубля за доллар США. Падение курса национальной валюты выгодно бюджетной системе в связи с ростом номинальных доходов.

Текущее снижение обменного курса вызвано падением цен на нефть. Колебания курса достаточно сильно коррелируют с нефтяными котировками, компенсируя бюджетные потери (рис. 8).

Рисунок 8

Цена нефти Urals и курс рубля к доллару США в сентябре–ноябре 2014 г.



Источник: рассчитано по данным ЦБ РФ и Международного информационного агентства Tomson Reuters.

Среднегодовой курс рубля к доллару США, заложенный в бюджет на 2015 г., составлял 37,7 руб. за $1. Предполагалось, что годовое среднее обменного курса, при котором обеспечиваются дополнительные доходы бюджетной системы, будет находиться выше равновесного уровня. Удешевление рубля обусловливалось, в частности, падением нефтяных цен, а также спекулятивными действиями участников валютного рынка, отражающимися в снижении положительного сальдо по счету текущих операций и по счету капитала в финансовом счете платежного баланса.

Дополнительный вклад в ослабление рубля внесли спекулятивные действия участников валютного рынка. Данный фактор может быть нивелирован в краткосрочной перспективе в связи с регулятивными действиями Банка России. Дополнительный фактор, который может повлиять на укрепление рубля в конце 2014 г., — уплата налогов крупными компаниями. При сохранении низких цен на нефть (в районе $70 за баррель) ситуация могла развиваться по двум направлениям. В случае значительного укрепления рубля могли начать снижаться бюджетные нефтяные доходы, однако такой сценарий был маловероятен. Скорее всего, курс рубля на годовом уровне находился бы, учитывая ранее сказанное, выше отметки 40 руб. за $1. В данном случае бюджетные риски не в последнюю очередь заключались в превышении заложенного в бюджет уровня инфляции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В международной практике используется система различных элементов и уровней анализа при работе с макроэкономическими прогнозами и их регулярной актуализацией в целях внесения оперативных корректировок в бюджетную политику. Одним из главных элементов этой системы является анализ прогнозов по различным макроэкономическим срезам экономической и хозяйственной деятельности. Эти прогнозы сопоставляются и сводятся в общую систему, при этом данные, сильно выступающие за границы интервалов, формируют их верхние и нижние границы. Альтернативные сценарии составляются на основе предположений о существенных отклонениях значений прогнозируемых показателей (под влиянием тех или иных вероятных событий) от общего вектора развития, заложенного в основной прогноз.

Для актуализации прогнозов, соответствующих реальности, в бюджетном процессе необходима сбалансированная система корректировок. Дополняют прогноз и приближают его актуализацию к предвосхищению реальных событий мониторинг прогнозов мировой экономики, а также использование в системе прогнозных опережающих индикаторов. Разумеется, в короткой статье невозможно пространно охарактеризовать все наиболее важные аспекты затронутой темы, но и изложенное дает возможность получить некоторое представление о методологической и технологической сложности перехода к новым моделям бюджетного прогнозирования и планирования, основанным на современных методах.

Библиография

1. Об уточнении основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 г., декабрь 2013 г. [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития РФ. — Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20131227_21.
2. Доклад о денежно-кредитной политике № 2 (6), июнь 2014 [Электронный ресурс] / Банк России. — Режим доступа: http://www.cbr.ru/publ/ddcp/2014_02_ddcp.pdf.
3. Доклад МВФ по стране № 14/175, июль 2014 [Электронный ресурс] / Международный валютный фонд. — Режим доступа: http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14175r.pdf.
4. Балаев А. И., Гурвич Е. Т., Прилепский И. В., Суслина А. Л. Влияние цен на нефть и обменного курса на доходы бюджетной системы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1 (19).
5. Слепов В. А., Арсланов А. Ф. Риски национальной финансовой политики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 2 (20).
6. Варьяш И. Ю. Ожидаемая экономика. — М.: Термика, 2006.
7. Шахова Г. Я., Маненок П. Л. Долгосрочное бюджетное прогнозирование в федеральных государственных ведомствах США // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 3.
8. Индекс PMI обрабатывающих отраслей России банка HSBC [Электронный ресурс] / Пресс-релиз HSBC. — Режим доступа: http://www.hsbc.ru/1/PA_esf-ca-app-content/content/russia/news/pdf/RU_Services_RUS_1407_PR.pdf.
9. МВФ объявил о вхождении российской экономики в рецессию [Электронный ресурс] / Интерфакс. — Режим доступа: http://www.interfax.ru/business/374434.
10. Moody's прогнозирует падение ВВП РФ в 2014 году на 0,5–1,5 % [Электронный ресурс] / Сайт banki.ru. — Режим доступа: http://www.banki.ru/news/lenta/?id=6557028.
11. Рейтер: санкции не изменили перспективы роста России [Электронный ресурс] / ВЕСТИ. — Режим доступа: http://www.vestifinance.ru/articles/45598.
12. ВВП РФ вырастет на 0,3%, рубль — до 36,5 руб. за $1 [Электронный ресурс] / ВЕСТИ. — Режим доступа: http://www.vestifinance.ru/articles/46544.
13. Опрос Reuters: цена геополитического кризиса и угрозы для экономики РФ возросли [Электронный ресурс] / Сайт banki.ru. — Режим доступа: http://www.banki.ru/news/lenta/?id=7064973.
14. ЦБ не исключает замедления роста ВВП в 2014 году ниже 1 % [Электронный ресурс] / Интерфакс. — Режим доступа: http://www.interfax.ru/business/368957.
15. ЦБР сохраняет прогноз по снижению инфляции до 6 % к концу года, не исключает превышения этого значения [Электронный ресурс] / Финмаркет. — Режим доступа: http://www.finmarket.ru/news/3728977.
16. Центробанк не будет менять таргет по инфляции на 2014 год [Электронный ресурс] / РИА Новости. — Режим доступа: http://ria.ru/economy/20140412/1003610536.html.
17. Annual Energy Outlook 2014 [Электронный ресурс] / U.S. Energy Information Administration. — Режим доступа: http://www.eia.gov/forecasts/AEO/.
18. World Economic and Financial Surveys. World Economic Outlook Database [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. — Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx.
19. World Economic Outlook. Recovery Strengthens, Remains Uneven, April 2014 [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. — Режим доступа: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/.
20. Global Financial Stability Report. Moving from Liquidity to Growth-Driven Markets, April 2014 [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. — Режим доступа: http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2014/01/pdf/text.pdf.
21. The Functions and Impact of Fiscal Councils, July 16, 2013 [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. — Режим доступа: http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf.
22. Fiscal Policy and Income Inequality, January 23, 2014 [Электронный ресурс] / IMF Policy Paper. — Режим доступа: http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/012314.pdf.
23. OECD Economic Outlook, volume 2013/2; OECD Economic Outlook, volume 2014/1.
24. European Economic Forecast Winter 2014 [Электронный ресурс] / European Economy 2/2014. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle_emner/finanser/140225_ee2_en.pdf.
25. European Economic Forecast Spring 2014 [Электронный ресурс] / European Economy 3/2014. — Режим доступа: http://www.uni-ulm.de/fileadmin/website_uni_ulm/mawi.inst.150/lehre/ss14/EmpWifo/%C3%9Cbung/ee3_en.pdf.

УДК 336.226.322

Ключевые слова:
НДС, эффективность, стандартная ставка НДС, нулевая ставка НДС, освобождение, инвестиционная активность

Т. И. Семкина,
*ст. науч. сотр. Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: tsemkina@nifi.ru**)*

Эффективна ли система взимания НДС по операциям с драгоценными металлами?

В последние годы в зарубежных странах вследствие расширения использования драгоценных металлов в целях инвестирования происходят значительные изменения в системе взимания НДС по операциям с ними[1]. Такая тенденция отмечена и в работах российских экономистов[2]. Стандартные правила налогообложения сделок с драгоценными металлами стали одним из основных препятствий на пути их использования в финансово-инвестиционных целях.

В России в соответствии с Налоговым кодексом РФ действуют два льготных порядка обложения НДС операций по реализации драгоценных металлов фондам драгоценных металлов и драгоценных камней разных уровней, организациям банковской системы: освобождение от налога и нулевая ставка.

Освобождение от НДС предусмотрено в случае производства драгметаллов из покупной руды, концентратов и другой промышленной продукции, содержащей драгоценные металлы, а ставка НДС в размере 0 % — в случае производства из руды собственной добычи. Освобождению подлежат также операции по реализации драгметаллов физическим лицам и внебанковским организациям при условии хранения их на счетах банков. Все остальные операции с драгоценными металлами внутри страны облагаются по стандартной ставке 18 %.

В интересах анализа действующей в России системы взимания НДС по операциям с драгоценными металлами была построена модель НДС, включающая в себя три блока, каждый из который характеризует различные порядки взимания НДС на этапах

---

[1] *Capaccioli S. VAT Taxation of Gold in the European Union // EC Tax Review 2014/2 (http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=ECTA2014010&PHPSESSID=73fu26oqb4n6je0kbn0v58h8u0); Deloitte Financial Services and Insurance, Issue 3, February 2014 (http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Singapore/Local%20Assets/Documents/Tax/2014/FSI%20Indirect%20Tax%20Newsletter%20(Feb%202014%20edition).pdf).*

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

производства и обращения драгоценных металлов, начиная от добычи руды и заканчивая реализацией драгоценных металлов конечным потребителям.

Для устранения влияния побочных факторов были сделаны допущения, что все произведенные за определенный период времени драгоценные металлы реализуются полностью через организации банковской системы конечным потребителям (промышленным предприятиям, ювелирному производству, физическим лицам и небанковским организациям), а драгоценные металлы, проданные физическим лицам и небанковским организациям, покидают хранилище банка.

Первый блок модели (табл. 1) отражает условный порядок взимания НДС, характеризующий возможные поступления в государственный бюджет, если бы действовал общий порядок взимания налога (отсутствовало бы льготное налогообложение). Этот блок введен в модель с целью показа общего порядка действия механизма взимания НДС и его влияния на поступление налога в государственный бюджет. Для этого ставка НДС в размере 18 % применена к цене товара без НДС на всех этапах производства и обращения драгоценных металлов. Результаты расчетов по данному блоку выступают основой (базой сопоставления) оценки экономической эффективности льготных порядков обложения НДС операций с драгоценными металлами.

Таблица 1

Условный порядок применения ставки НДС в размере 18 % на всех этапах производства и реализации драгоценных металлов (цифры условные)

	Покупная цена	Добавленная стоимость	Итого	Продажная цена	НДС в бюджет
Поставка оборудования, топлива и др. производственных ресурсов НДС	–	50	50 9	59	 9
Реализация руды и др. НДС	50 9	50	100 18	118	 9
Аффинаж, реализация фондам и банкам НДС	100 18	50	150 27	177	 9
Реализация внутри банковской системы НДС	150 27	50	200 36	236	 9
Реализация населению и др. НДС	200 36	50	250 45	295	 9
Итого НДС по общим сделкам	x	x	x	x	45

Источник: составлено автором.

Второй и третий блоки модели соответствуют действующим в настоящее время льготным порядкам взимания НДС — освобождению от налога (табл. 2) и применению ставки НДС в размере 0 % (табл. 3) на определенных этапах производства и обращения слитков драгоценных металлов.

Наличие в модели этих блоков позволяет:

— провести сравнительный анализ эффективности различных порядков действующего в настоящее время льготного обложения НДС операций с драгоценными металлами как между собой, так и с общеустановленным порядком обложения;

— оценить влияние льготного порядка обложения НДС операций с драгоценными металлами на их продажную цену и сумму поступления налога в государственный бюджет.

Таблица 2

Действующий порядок применения механизма исчисления НДС при освобождении от налогообложения реализации драгоценных металлов (цифры условные)

	Покупная цена	Добавленная стоимость	Итого	Продажная цена	НДС в бюджет
Поставка оборудования, топлива и др. производственных ресурсов НДС (18 %)	-	50	50 9	59	 9
Реализация руды и др. НДС (освобождение)	50 9	50	109	109	 0
Аффинаж, реализация фондам и банкам НДС (освобождение)	109	50	159	159	 0
Реализация внутри банковской системы НДС (освобождение)	159	50	209	209	 0
Реализация населению и др.: — остается в хранилище НДС (освобождение) — изымается из хранилища НДС (18 %)	 209 209	 50 50	 259 259 47	 259 306	 0 47
Итого НДС по общим сделкам	x	x	x	x	56 (9 + 47)

Источник: составлено автором.

Следующая таблица позволяет рассмотреть действующий порядок применения механизма исчисления НДС при использовании ставки в размере 0 %.

Таблица 3

Действующий порядок применения механизма исчисления НДС при использовании ставки в размере 0 % при реализации драгоценных металлов (цифры условные)

Этапы	Покупная цена	Добавленная стоимость	Итого	Продажная цена	НДС в бюджет
Поставка оборудования, топлива и др. производственных ресурсов НДС (18 %)	–	50	50 9	59	9
Реализация руды и др. НДС (0 %)	50 9	50	100	100	 –9
Аффинаж, реализация фондам и банкам НДС (0 %)	100	50	150	150	 0
Реализация внутри банковской системы НДС (освобождение)	150	50	200	200	 0
Реализация населению и др.: — остается в хранилище НДС (освобождение) — изымается из хранилища НДС (18 %)	 200 200	 50 50	 250 250 45	 250 295	 0 45
Итого НДС по общим сделкам	x	x	x	x	45 (9 + (–9) + 45)

Источник: составлено автором.

Исходные условия во всех трех блоках одинаковые. Предположим, что организация, добывающая руду драгоценных металлов, закупает для своих производственных нужд основные средства, топливо и прочие ресурсы, затрачивая на это 50 ед. (без НДС). С учетом НДС (в размере 9 ед.) это составит 59 ед. Если допустить, что на каждом этапе производства и обращения драгоценных металлов добавленная стоимость составляет по 50 ед., то сумма налога к уплате в бюджет на каждом этапе в случае действия общего порядка взимания НДС (табл. 1) будет равна 9 ед. при стандартной ставке НДС в размере 18 %. В этом случае в бюджет поступает 45 ед. налога.

Организации, производящие драгоценные металлы и реализующие их фондам драгметаллов и драгкамней, а также организации банковской системы являются сборщиками НДС, поскольку им разрешено при расчете своих налоговых обязательств по реализуемой продукции зачесть в счет налога, подлежащего уплате, суммы НДС, уплаченные при приобретении товаров, работ (услуг). И лишь конечные потребители (в т. ч. население) выступают реальными плательщиками НДС. Так, в нашем примере (см. табл. 1) все 45 ед. налога уплачивает конечный потребитель, покупая товар по цене 295 ед. Налоговая составляющая в продажной цене слитков на конечном этапе равна 18 % (45 ед. : 250 ед. х 100 %).

Рассмотрим экономические последствия применения освобождения от НДС операций с драгоценными металлами, для этого обратимся к данным табл. 2. Для организаций, находящихся первыми в цепочке продвижения товаров, которые используют освобождение от НДС, данный льготный порядок взимания налога приводит к некоторому удорожанию их готовой продукции, т. к. входящий НДС относится на затраты производства. И влияние этого НДС сказывается на ценах товаров всех последующих продавцов по всей цепочке вплоть до конечного потребителя.

Но при этом продажная цена готовой продукции производителя, первым находящимся в цепочке продвижения товаров, освобождаемых от НДС, все равно будет ниже, т. к. не включает в себя НДС, начисленный на его добавленную стоимость. В нашем примере эта продажная цена на этапе добычи руды составляет 109 ед. (табл. 2) против 118 ед. в случае действия 18-процентной ставки налога (табл. 1).

Введение обязанности по уплате НДС на этапе конечного потребления при предоставлении освобождения от НДС на предыдущих этапах производства и обращения драгоценных металлов приводит к необоснованному росту продажной цены. Так, если в случае действия общего порядка взимания НДС на всех этапах производства и обращения драгметаллов продажная цена для населения составляет 295 ед. (табл. 1), то в случае освобождения от НДС операций на отдельных этапах производства и обращения драгоценных металлов она поднимается до 306 ед. При этом налоговая составляющая в составе цены повышается с законодательно установленных для НДС 18 % до 18,1 % (47 ед. : 259 ед. х 100 %) (табл. 2).

ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ НДС

Этот налоговый режим позволяет **организациям**, его применяющим:

— обходиться меньшей суммой оборотных средств;

— сократить управленческие расходы за счет отсутствия расходов по администрированию НДС;

— повысить свою конкурентоспособность за счет снижения продажной цены товаров.

На доходы **государственного бюджета** освобождение от НДС влияет следующим образом:

— поступления в бюджет (в случае, когда слитки драгоценных металлов покидают хранилище банка) увеличиваются. Они становятся больше суммы, соответствующей ставке НДС в размере 18 %;

— теряется поэтапная уплата налога по всем стадиям производства и обращения драгоценных металлов. Равномерность налоговых платежей в бюджет заменяется единовременным их поступлением на конечном этапе (при физическом изъятии слитков из хранилища банка).

НУЛЕВАЯ СТАВКА НДС

Использование нулевой ставки НДС обеспечивает **организациям** лучшие условия в конкурентной борьбе по сравнению с организациями, на которые распространяется порядок освобождения от налога. В силу того, что входной НДС, уплаченный при приобретении оборудования, топлива и других производственных ресурсов, использованных при добыче руды, возмещается из бюджета, продажная цена драгоценных металлов очищена от НДС на всех этапах их производства и обращения. Например, на стадии аффинажа она составляет при использовании нулевой ставки НДС 150 ед. (табл. 3), тогда как при освобождении от налога — 159 ед. (табл. 2). Кроме того, в данном случае для организаций сокращаются расходы по администрированию налогов.

Для **населения и небанковских организаций** этот режим обеспечивает налоговую составляющую в продажной цене, соответствующую 18-процентной ставке налога в случае взимания НДС при изъятии слитков из хранилища банка.

Для **бюджета** нулевая ставка НДС значит:

— высокие доходы в случае изъятия слитков из хранилища; но они ниже, чем при освобождении от НДС (45 ед. против 56 ед.);

— неравномерность налоговых поступлений (платежи поступают единовременно лишь на конечном этапе);

— рост рисков недополучения доходов за счет того, что на этапе производства драгметаллов предусмотрен возврат суммы НДС по товарам, работам (услугам), использованным в процессе производства (так называемый входной НДС).

Однако следует учитывать, что использование ставки НДС в размере 0 % нарушает целостность системы обложения данным налогом в большей степени, чем освобождение от налога, снижает эффективность системы взимания НДС.

Таким образом, каждому из льготных порядков обложения НДС операций с драгоценными металлами присущи как определенные достоинства, так и недостатки по сравнению с общеустановленным порядком взимания НДС, предусматривающим уплату налога по ставке 18 % при любой реализации товаров, работ (услуг).

В интересах повышения эффективности системы взимания НДС представляется целесообразным внести определенные изменения в действующую систему. Предлагаемый вариант предусматривает:

— введение в налоговое законодательство по НДС определения понятия «инвестиционные драгоценные металлы», благодаря чему система операций с драгоценными металлами будет более прозрачной и обеспечит возможность осуществления действенного контроля за этими операциями;

— освобождение физических лиц и небанковских организаций (в случае, когда слитки драгоценных металлов приобретаются с инвестиционной целью) от уплаты НДС независимо от того, изымаются слитки из хранилища банка или остаются в нем;

— уплату НДС по стандартной ставке в размере 18 % в случае использования приобретенных инвестиционных драгоценных металлов на промышленные цели;

— сохранение действующего льготного порядка обложения НДС реализации руды, концентратов и других промышленных продуктов, содержащих драгоценные металлы, а также лома и отходов для производства драгоценных металлов и аффинажа (освобождение от налога);

— установление единого льготного порядка обложения НДС для производителей драгоценных металлов, в частности, освобождение от налога (отмена нулевой ставки НДС) при реализации драгоценных металлов Государственному фонду драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, фондам драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ, Центральному банку Российской Федерации и банкам;

— сохранение действующего льготного порядка обложения НДС операций в банковской сфере (освобождение от налога);

— сохранение действующего порядка взимания НДС при реализации неинвестиционных драгоценных металлов на свободном рынке для использования в промышленных целях, в т. ч. в ювелирном производстве (стандартная ставка налога);

— сохранение действующего порядка взимания НДС по экспортно-импортным операциям;

— введение в определенных случаях особого порядка взимания НДС (обратного начисления налога) путем перенесения налогового обязательства по уплате НДС с продавца на покупателя. Распространение этого порядка на операции по реализации инвестиционного золота для использования в промышленных целях и др.

Предлагаемый порядок взимания НДС по операциям с драгоценными металлами должен обеспечить стимулирование инвестиционной активности населения и организаций, соблюдение основных принципов взимания НДС, минимальные потери и риски для государственного бюджета, благоприятный налоговый режим для предприятий, обеспечивающих производство драгоценных металлов соответствующим сырьем и производящих драгметаллы.

Библиография

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (с изменениями и дополнениями).
2. Медведева О. В. Косвенное налогообложение операций с драгоценными металлами в Сингапуре // Налоговая политика и практика. — 2014. — № 7.
3. Capaccioli S. VAT Taxation of Gold in the European Union [Электронный ресурс] / EC Tax Review 2014/2. — Режим доступа: http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=ECTA2014010&PHPSESSID=73fu26oqb4n6je0kbn0v58h8u0.
4. Financial Services and Insurance Updates from Around the World / FSI Indirect Tax Newsletter [Электронный ресурс] / Deloitte. Issue 3, February 2014. — Режим доступа: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Singapore/Local%20Assets/Documents/Tax/2014/FSI%20Indirect%20Tax%20Newsletter%20(Feb%202014%20edition).pdf.

УДК 336.2

***Ключевые слова**:*
алмазы, необработанные алмазы, Кимберлийский процесс, НДС, таможенные пошлины, контроль, налогообложение

***А. А. Анисимова**,*
*мл. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: a.a.anisimova@rambler.ru**)*

Рынок алмазов: контроль на международном и национальном уровнях и налогообложение

В настоящее время государства всего мира стремятся увеличить мобильность ресурсов, обеспечивая в т. ч. и такой важный принцип, как принцип свободного движения капитала. Очевидно, что чем тщательнее осуществляется контроль, тем в большей степени уменьшаются возможности для мобильности ресурсов. Однако в мире существуют рынки, где высокий уровень контроля необходим, т. к. его отсутствие может повлечь за собой весьма негативные последствия. Один из таких рынков — алмазный.

Алмазный рынок — один из наиболее тщательно регулируемых как на национальном, так и на международном уровне. При этом регулирование на национальном уровне во многом осуществляется в соответствии с международными соглашениями.

В целом под деятельностью на алмазном рынке подразумевается доведение алмазов от процесса производства (добычи) до розничного потребителя, что включает в себя несколько этапов обработки, а также множество операций. Безусловно, государственный контроль должен осуществляться на всех стадиях. Это необходимо для выявления слабых мест в системе защиты от преступной деятельности, способов, которыми алмазы могут быть преступно нажиты и/или используемы, а также для анализа возможных связей с другими формами транснациональной преступной деятельности (например, торговля наркотиками и оружием). Так, по оценкам экспертов Австралийского института криминалистики, до 14 % произведенных в Австралии алмазов могут быть утрачены в результате преступной деятельности. Эти потери оцениваются до $100 млн в год[1].

При этом стоит заметить, что больше всего для финансирования незаконной деятельности подходят необработанные алмазы. Вследствие этого над торговлей необработанными алмазами был установлен наиболее жесткий контроль. «5 ноября 2002 года пятьдесят два правительства ратифицировали и приняли окончательный вариант сертификации

[1] *Diamond industry vulnerable to illicit activity. Australian Institute of Criminology // Crime Facts Info. — 2002. — № 18 (http://www.aic.gov.au/documents/4/2/F/%7B42F11D42-EF4D-4E67-BA5E-CDAB61FABA0A%7Dcfi018.pdf).*

Кимберлийского процесса. В сущности, эти страны договорились, что они разрешают импорт и экспорт необработанных алмазов, только если эти алмазы импортируются из другого государства — участника Кимберлийского процесса — или ввозятся (экспортируются) в него»[2].

Основной документ Кимберлийского процесса — Система сертификации Кимберлийского процесса (*Kimberley Process Certification Scheme*, далее — ССКП), которая вводит существенные требования для государств — членов КП на сертификацию поставок необработанных алмазов. При ее осуществлении необработанные алмазы переходят в разряд «бесконфликтных», тем самым предотвращается ввод «конфликтных» алмазов на алмазный рынок. Минимальные требования, которым должны отвечать участники Кимберлийского процесса, встраиваются в национальное законодательство и национальные институты, связанные с экспортом, импортом и внутренним контролем, для них также существуют обязательства по прозрачности и обмену статистическими данными. В результате участники Кимберлийского процесса могут законно торговать только с теми участниками, которые отвечают установленным минимальным требованиям[3].

Важное место в торговле необработанными алмазами занимают алмазные биржи. Они объединены во Всемирную федерацию алмазных бирж[4], которая контролирует отдельные биржи, причем последние сохраняют автономию в своих внутренних делах. В то же время решения, принимаемые биржами на локальном уровне, должны соответствовать общей правовой базе, ратифицированной Генеральной ассамблеей федерации. В настоящий момент Федерация насчитывает 28 членов[5].

Помимо бирж существуют и другие способы торговли необработанными алмазами. Локализованные рынки необработанных алмазов обычно располагаются в непосредственной близости от мест их добычи, где уличные торговцы осуществляют их закупку прямо от старателей. Стоит заметить, что это очень уязвимый этап «алмазного трубопровода»[6], т. к. подобную деятельность, осуществляемую вне алмазных бирж, очень трудно контролировать[7].

ВЕДУЩИЕ СТРАНЫ АЛМАЗНОГО РЫНКА

В качестве примера в данной работе приведены такие страны, как Бельгия, Индия, Китай, США и Канада. Данные страны — крупные мировые алмазные центры. В связи с этим целесообразно рассматривать контроль, налогообложение, а также регулирование при осуществлении экспорта и импорта на примере данных государств.

Город Антверпен в **Бельгии** — центр мировой алмазной промышленности. По разным оценкам, от 80 до 90 % всех необработанных алмазов и более половины всех других типов алмазов проходят через Антверпен. Значение алмазных бирж Антверпена подтверждает хотя бы тот факт, что экспорт необработанных природных алмазов из Российской Федерации в Бельгию в денежном выражении составляет около 63 %[8].

---

[2] *The Essential Guide to Implementing the Kimberley Process / World Diamond Council (http://www.jvclegal.org/KimberleyProcess.pdf).*

[3] *Kimberley Process / Официальный сайт Кимберлийского процесса (http://www.kimberleyprocess.com/en/about).*

[4] *Money Laundering and Terrorist Financing Through Trade in Diamonds / FATF Report (http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-through-trade-in-diamonds.pdf).*

[5] *World Federation of Diamond Bourses / Официальный сайт (http://www.wfdb.com/wfdb-bourses).*

[6] *«Алмазный трубопровод» включает в себя следующие стадии (этапы): производство, продажа необработанных алмазов, гранение/шлифовка, продажа шлифованных алмазов, розничная продажа.*

[7] *FATF Report. Money Laundering and Terrorist Financing through Trade in Diamonds.*

[8] *Статистика экспорта и импорта необработанных природных алмазов РФ в рамках Кимберлийского процесса за 2013 г. / Официальный сайт Министерства финансов РФ (http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/almazy_2013.pdf).*

Учитывая важность алмазного сектора в экономике Бельгии, неудивительно, что данное государство было активным сторонником Кимберлийского процесса. Лидирующее положение Антверпена в торговле алмазами во многом обусловлено историческими традициями. На настоящий момент времени в городе находятся четыре алмазные биржи, 1500 алмазных компаний, специализированные банки, охранные и транспортные предприятия, а также специальные образовательные центры. Необработанные алмазы импортируются в Антверпен со всего мира. Далее ими торгуют, а также сортируют и/или смешивают с алмазами, имеющими другие источники происхождения. Однако большинство необработанных алмазов не подвергается шлифовке в Антверпене, а вывозится для дальнейшей обработки в другие страны, например, в Индию[9].

В Бельгии существует Федерация бельгийских алмазных бирж (FBDB), которая имеет полномочия принимать решение о нормативной правовой базе для всей системы, а также налагать санкции на своих членов в случаях нарушений. Биржи подчиняются непосредственно Министерству экономики, а Европейская комиссия, в свою очередь, отвечает за надзор системы в ЕС в целом[10].

Таким образом, все торговцы необработанными алмазами, а также другими категориями алмазов в Бельгии должны быть зарегистрированы в Министерстве экономики. Алмазные торговцы из других стран ЕС, которые импортируют или экспортируют алмазы через Бельгию, также должны быть зарегистрированы в качестве официальных алмазных трейдеров. Регистрация может быть приостановлена в ходе судебного следствия и отменена в результате признания вины[11].

После того как товары поступили в ЕС, какие-либо ограничения на торговлю алмазами между странами ЕС снимаются. Ограничения присутствуют только на торговлю с третьими странами. Таким образом, алмазным трейдерам, ведущим бизнес в Бельгии, нужно соответствовать требованиям как бельгийского национального законодательства, так и законодательства ЕС[12].

При осуществлении международной торговли (это касается как импорта в ЕС, так и экспорта из него) алмазные трейдеры должны задекларировать в Алмазном департаменте Антверпенского всемирного алмазного центра:

— стоимость товара;
— его вес;
— код товара согласно классификации;
— документально подтвержденное происхождение алмазов для импорта или экспорта[13].

Данный центр функционирует в качестве контролирующего органа импорта и экспорта поставок алмазов в сотрудничестве с Министерством экономики и Таможенного управления при Федеральной государственной службе финансов.

Бельгия — общепризнанный центр торговли алмазами, и одной из причин подобной ситуации является специфика налогообложения. Экспорт алмазов из Бельгии освобождается как от налогов, так и от уплаты пошлин. Что касается импорта, то с 1 января 1999 г. все категории алмазов, ввозимые в Бельгию, освобождаются от ввозных пошлин, но не от НДС. Импортер должен заплатить 21 % НДС, рассчитанного от «таможенной стоимости»

---

[9] *Weyzig F. The Kimberley Process Certification Scheme one year ahead: state of affairs in the European Union / Netherlands Institute for Southern Africa, 2004 (http://www.somo.nl/html/paginas/pdf/Kimberley_process_one_year_ahead_2004_NL.PDF).*

[10] *Там же.*

[11] *Там же.*

[12] *Import and export of diamonds / Antwerp World Diamond Centre (https://www.awdc.be/sites/awdc/files/awdc-pdf/chapter-17-import-and-export-of-diamonds.pdf).*

[13] *Там же.*

по курсу евро. Стоит заметить, что Бельгия не уникальна в том, что при импорте драгоценных камней взимает НДС[14]. Ставки НДС на драгоценные камни в странах — членах ЕС приведены в табл. 1.

Таблица 1

Ставки НДС на драгоценные камни в странах ЕС, %

Государство — член ЕС	Ставка НДС	Государство — член ЕС	Ставка НДС	Государство — член ЕС	Ставка НДС
Австрия	20	Германия	19	Нидерланды	21
Бельгия	21	Греция	23	Польша	23
Болгария	20	Венгрия	27	Португалия	23
Кипр	19	Ирландия	23	Румыния	24
Чешская Республика	21	Италия	22	Словакия	20
Дания	25	Латвия	21	Словения	22
Эстония	20	Литва	21	Испания	21
Финляндия	24	Люксембург	15	Швеция	25
Франция	20	Мальта	18	Великобритания	20

Источник: VAT Rates Applied in the Member States of the European Union / European Commission (http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf).

Сравнивая данную ситуацию в Европейском союзе с Российской Федерацией, стоит заметить, что ввоз необработанных алмазов на территорию России НДС не облагается[15], но зато ввоз и вывоз необработанных алмазов на территорию Таможенного союза, в который входит Россия, облагается следующим образом:

— при вывозе необработанных алмазов ставка пошлины — 6,5 % от таможенной стоимости в евро либо в долларах США[16];

— при ввозе ставка пошлины — 10 % от таможенной стоимости в евро либо в долларах США[17] (в Бельгии такие пошлины отсутствуют).

В Бельгии можно получить и освобождение от НДС как при импорте алмазов, так и для сделок на внутреннем рынке, при условии, что алмазный дилер полностью соответствует всем положениям ст. 42, § 4 законодательства об НДС (*VAT Legislation*). Чтобы получить право на освобождение от НДС, необходимо написать заявление в Высший совет по алмазам Алмазного департамента (*HRD — Diamond Office*)[18].

Помимо НДС, алмазных дилеров могут обязать осуществить дополнительные платежи. Например, это плата за администрирование и экспертизу товара в Алмазном департаменте: 0,035 % от его стоимости. Существует скидка в размере 10 % на поставки, представленные до 10 часов утра.

---

[14] *Doing business in Antwerp / Antwerp World Diamond Centre (https://www.awdc.be/en/doing-business-antwerp).*

[15] *Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 7.08.2000. — № 32. — Ст. 3340.*

[16] *Постановление Правительства РФ от 30 августа 2013 г. № 754 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств — участников соглашений о Таможенном союзе, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 9.09.2013. — № 36. — Ст. 4582.*

[17] *Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54 «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза» (http://www.tsouz.ru/DB/ETTR/ETTWTO/Pages/default.aspx).*

[18] *Doing business in Antwerp / Antwerp World Diamond Centre.*

В **Индии** Система сертификации Кимберлийского процесса начала реализовываться 1 января 2003 г. Управление Кимберлийским процессом осуществляется Департаментом торговли Министерства торговли и промышленности, а также Правительством Индии[19]. В Индии находится алмазная биржа Бхарат (*Bharat Diamond Bourse*)[20].

Внешнеторговая политика Индии в отношении драгоценных камней и ювелирной промышленности определена в качестве основной сферы перспективного расширения экспорта, в т. ч. с целью создания новых рабочих мест. Так, одна из составляющих этой политики — беспошлинный импорт расходных материалов и инструментов для изготовления ювелирных изделий из алмазного сырья и бриллиантов. При этом пошлиной не облагаются коммерческие образцы менее 300 тыс. рупий[21].

Однако необработанные алмазы в Индии при ввозе облагаются пошлиной 10 %. Существуют и дополнительные платежи: плата за разгрузку (1 % от цены CIF), компенсационная пошлина (12 % от цены CIFD + плата за разгрузку)[22] и др. Налог с продаж при обороте драгоценных камней в Индии не уплачивается.

Для увеличения внешней торговли и инвестиций индийское правительство проводит политику по развитию Особых экономических зон (ОЭЗ). В соответствии с этим правительство позволило компаниям создавать подразделения в ОЭЗ для производства товаров или оказания услуг в целях формирования благоприятной среды для экспорта. Однако существуют нормы, которыми регулируется промышленность в ОЭЗ. В частности, не разрешен ввоз или вывоз необработанных алмазов без сертификата Кимберлийского процесса.

В **Китае** спрос на алмазы растет, и поэтому алмазная промышленность развивается довольно быстро. Она ускорила свой рост, после того как в 1980-х годах алмазы были найдены в трех провинциях (Ляонин, Шаньдун и Хунань). В то время алмазы в основном использовались для экспорта (годовой доход $60–80 млн). Однако затем, с увеличением внутреннего спроса, значительная часть алмазов стала импортироваться[23]. Стоит также сказать, что китайская алмазная промышленность претерпела серьезные изменения, которые были связаны с развитием потребительского рынка ювелирных изделий. Однако основным из этих изменений было то, что Китай стал участником Кимберлийского процесса[24]. В феврале 2000 г. правительство Китая одобрило создание Шанхайской алмазной биржи. Эта некоммерческая организация аккумулировала деятельность большинства алмазодобывающих компаний, а также привлекла на рынок Китая иностранные алмазные компании.

Что касается налогообложения, то по правилам, которые вступили в силу с 1 июля 2006 г., налоговые ставки НДС на бриллианты (шлифованные алмазы) отличаются от налоговых ставок на необработанные алмазы:

— для импортера бриллиантов ставка НДС — 4 %;

— необработанные алмазы не облагаются НДС, если импортируются через Шанхайскую алмазную биржу[25].

Если бриллианты вначале был импортированы как необработанные алмазы, они могут быть снова проданы на Шанхайской алмазной бирже (рассматривается как экспорт)

---

[19] *Kimberley Process Certification Scheme. India's Annual Report 2011 / The Gem & Jewellery Export Promotion Council. March 2012 (http://www.kimberleyprocess.com/fr/system/files/documents/India%20Annual%20Report%202011.pdf).*

[20] *Bharat Diamond Bourse / Официальный сайт (http://www.bdbindia.org/).*

[21] *Indian Gems and Jewellery Sector (https://www.dnb.co.in/IndianGemsandJewellerySector/Regulations.asp).*

[22] *Duty Calculator (http://www.dutycalculator.com/).*

[23] *A Guide for Indian Businesses. Gems & Jewellery Industry in China / Embassy of India (http://www.indianembassy.org.cn/pdf/gems_jewellery_industry_in_china.pdf).*

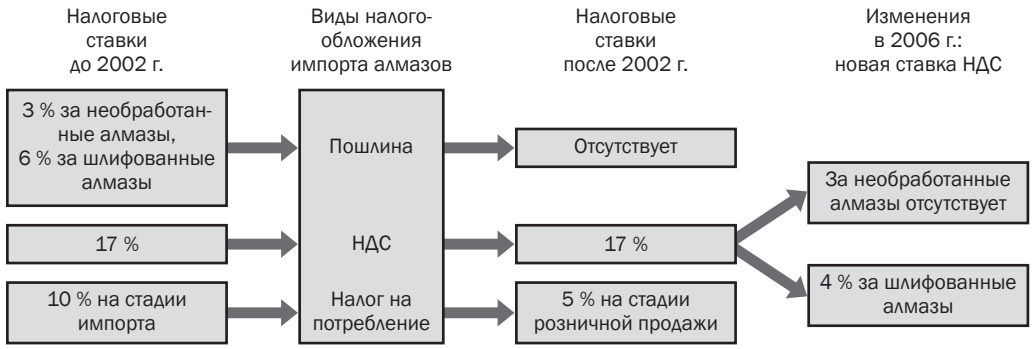
[24] *China new tax policy for diamond import / Diamond Administration of China (http://www.dac.gov.cn/diamond/picnewinfo.aspx?id=25).*

[25] *Там же.*

после обработки. Эти бриллианты могут быть экспортированы за рубеж и/или реимпортированы на внутренний рынок. Однако в этом случае необходимо будет заплатить НДС, равный 4 %.

Рисунок 1

Налоговая политика Китая в сфере импорта алмазов



Источник: Diamond Administration of China. China new tax policy for diamond import (http://www.dac.gov.cn/diamond/picnewinfo.aspx?id=25).

Процесс присоединения к Кимберлийскому процессу **США** был ознаменован Интерлакенской декларацией от 5 ноября 2002 г., в которой представители США и других стран объявили о запуске системы сертификации необработанных алмазов в рамках Кимберлийского процесса. Далее президент Соединенных Штатов подписал акт «О торговле чистыми алмазами», который обеспечивает меры по реализации Кимберлийского процесса в Соединенных Штатах, и издал исполнительный приказ № 13312 «Реализация акта «О торговле чистыми алмазами»[26].

Приказ № 13312 запрещает (с определенными установленными Актом исключениями) ввоз в США и вывоз из США любых необработанных алмазов из какого-либо источника, не контролируемого через Систему сертификации Кимберлийского процесса. Контролирующим органом выступает Государственный департамент, который отвечает за определение всех участников, имеющих право на торговлю необработанными алмазами (импорт и экспорт), и периодически публикует актуальный список Федерального регистра участников. За осуществление контроля отвечает госсекретарь[27].

Алмазы и другие драгоценные камни — товар, который высоко ценится и доступен для добычи и торговли во многих регионах по всему миру. Вследствие наличия большого количества таких мест для алмазов в США установлены высокие ставки таможенных пошлин и строгие правила при осуществлении импорта. Так, в гл. 71 Гармонизированной системы тарифных ставок США на 2014 г. представлены тарифные ставки на такие драгоценности, как «жемчуг природный или культивированный, драгоценные или полудрагоценные камни, драгоценные металлы, металлы, плакированные драгоценными металлами, и изделия из них; бижутерия; монеты»[28]. Гармонизированная система тарифных ставок служит основой для определения ставок пошлин[29].

---

[26] *An Overview of the Rough Diamonds Control Regulations. Title 31 Part 592 of the U.S. Code of Federal Regulations (http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/diamond.pdf).*

[27] *Там же.*

[28] *Harmonized Tariff Schedule of the United States (2014) (http://hts.usitc.gov/Table%2071.xml).*

[29] *US Gem Importing — How to Import Diamonds and Gems to the US / Informed Trade International (http://www.itintl.com/us-gem-importing-how-to-import-diamonds-and-gems-to-the-us.html).*

Чтобы определить ставку пошлины, необходимо однозначно отнести конкретный товар к определенной классификационной группировке, кодированной на необходимом уровне. Для этого сначала нужно определить товарную позицию, выбрав наиболее подходящую из перечисленных в классификации. Например, товарная позиция 7102 — «Алмазы обработанные или необработанные, но неоправленные или незакрепленные». Как только товарная позиция установлена, можно установить товарную субпозицию и далее уже определить более конкретную классификацию и пошлину на данный товар[30]. В Гармонизированной системе тарифных ставок США предусматривается несколько ставок на одни и те же товары, которые отражены в трех столбцах документа. В первом столбце отражены ставки пошлин на товары из стран, на которые распространяется режим наибольшего благоприятствования. Во втором — ставки пошлин на товары из развивающихся стран, для которых действует система преференций. В третьем — ставки пошлин по основному тарифу[31].

Здесь необходимо также заметить, что в США отсутствует налог на добавленную стоимость (НДС), а налог с продаж, который является аналогом НДС, не взимается в общем случае с импортеров. И поэтому в отличие от стран ЕС и Канады при ввозе товаров 71-й группы требуется уплата лишь ввозной таможенной пошлины.

В **Канаде**, как в государстве — участнике Кимберлийского процесса, импорт алмазного сырья должен сопровождаться сертификатом Кимберлийского процесса. При этом для каждой партии товаров, которая может состоять из нескольких контейнеров, требуется отдельный сертификат. Импортеры предоставляют сертификат Кимберлийского процесса в Агентство канадской пограничной службы сотруднику в пункте въезда в Канаду[32]. Основным нормативным правовым актом, который регулирует импорт и экспорт необработанных алмазов в Канаде, является акт «Об экспорте и импорте необработанных алмазов», принятый в 2002 г.[33]

Сертификаты Кимберлийского процесса в Канаде выдает Департамент природных ресурсов. Этот орган также сравнивает данные экспорта с оригинальными данными импорта, для того чтобы сопоставить ценность и вес товара[34]. В рамках процесса декларирования коммерческих товаров определенная информация должна быть предоставлена в Канадское пограничное агентство в специально установленной для этого форме. Она включает: имя, адрес и номер импортера, подробное описание товара, дату отгрузки, тарифный режим, страну происхождения, тарифную классификацию и стоимость товара для выполнения обязанностей по уплате платежей, применяемую ставку пошлины и/или налоговую ставку, сумму пошлин и/или налогов для оплаты[35].

Гармонизированная система описания и кодирования товаров (ГС) используется для определения тарифной классификации, а также связанной с ней ставки таможенной пошлины. Пошлины рассчитываются от стоимости товаров в канадских долларах. В таможенном тарифе ставки пошлин ГС приведены в двух столбцах. В первом столбце — ставки таможенных пошлин для стран, на которые распространяется режим наибольшего благоприятствования (*Most Favoured Nation Tariff*). Во втором — ставки пошлин на товары из стран, для которых действует система преференций (*Applicable Preferential*

---

[30] *US Gem Importing — How to Import Diamonds and Gems to the US / Informed Trade International (http://www.itintl.com/us-gem-importing-how-to-import-diamonds-and-gems-to-the-us.html).*

[31] *Harmonized Tariff Schedule of the United States (2014).*

[32] *Customs Requirements / Canada Post Corporation (http://www.canadapost.ca/tools/pg/manual/PGcustoms-e.asp).*

[33] *Export and Diamond of Rough Diamond Act / Justice Laws Website (http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-18.5/FullText.html).*

[34] *The Key to Kimberley Internal Diamond Controls: Seven Case Studies / Partnership Africa Canada and Global Witness Publishing Inc., 2004 (http://www.globalwitness.org/sites/default/files/import/keytokimberleyenglish.pdf).*

[35] *Jewellery Declaration Requirements / FedEx (http://www.fedex.com/ca_english/international/regulatorynews/jewelry.html).*

Tariffs)[36]. Более подробно информация по тарифным ставкам представлена в документе о Таможенном тарифе Канады[37].

В Канаде НДС отсутствует, но существуют налог, который является аналогом НДС. Это так называемый налог с продаж. Те лица, которые осуществляют импорт товаров с коммерческой целью, уплачивают налог на товары и услуги (*Good and Service Tax, GST*) или федеральную часть гармонизированного налога с продаж (*Harmonized Sales Tax, HST*) в размере 5 % в соответствии с законодательством Канады в данной сфере[38].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По правилам международной системы сертификации в рамках Кимберлийского процесса необходимо иметь сертификат для осуществления торговли необработанными алмазами. При этом экспорт может осуществляться только государству — участнику Кимберлийского процесса, а импорт — только из такого государства. Что касается регулирования экспорта и импорта, то при экспорте государства, как правило, не взимают таможенные пошлины. В то же время при импорте даже при отсутствии таможенных пошлин часто подлежит уплате НДС. Такая ситуация, например, в настоящее время имеет место в государствах ЕС.

Особенность регулирования алмазного рынка — унификация норм, которые имплементированы в национальные законодательства, и, как следствие, единообразие в сфере осуществления контроля. Так, например, регулирование алмазного рынка пяти стран, которые были представлены в данной работе, имеет много общего с ситуацией в Российской Федерации, которая также является участником Кимберлийского процесса. Однако, несмотря на единообразие данных норм, в национальном законодательстве они могут имплементироваться по-разному. Например, количество требований, предъявляемых в связи с получением сертификата в Канаде, существенно меньше, чем в России. Очевидно, что подобная ситуация в нашей стране приводит к повышению административных барьеров. Также к особенностям регулирования экспорта и импорта алмазов в Российской Федерации можно отнести и тот факт, что оно осуществляется не только национальным, но и наднациональным законодательством, вследствие того что Россия — член Таможенного союза. При этом наднациональное регулирование, которое характерно и для стран ЕС, на территории Таможенного союза более жесткое: при вывозе и при ввозе необработанных алмазов уплачиваются таможенные пошлины, что представляет собой ограничение на осуществление торговли. Однако плюсом российской практики является то, что ввоз необработанных алмазов на территорию России не облагается НДС, в отличие от многих стран — членов ЕС.

Библиография

1. Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 07.08.2000. — № 32. — Ст. 3340.
2. Постановление Правительства РФ от 30 августа 2013 г. № 754 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств — участников соглашений о Таможенном союзе, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.09.2013. — № 36. — Ст. 4582.
3. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54 «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза» [Электронный ресурс] / Евразийская экономическая комиссия. — Режим доступа: http://www.tsouz.ru/DB/ETTR/ETTWTO/Pages/default.aspx.

---

[36] *Jewellery Declaration Requirements / FedEx (http://www.fedex.com/ca_english/international/regulatorynews/jewelry.html).*

[37] *Customs Tariff (http://cbsa-asfc.gc.ca/trade-commerce/tariff-tarif/2013/01-99/ch71-2013-02-eng.pdf)/*

[38] *Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15) / Justice Laws Website (http:// -lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-15/page-174.html).*

4. Статистика экспорта и импорта необработанных природных алмазов Российской Федерацией в рамках Кимберлийского процесса за 2013 г. [Электронный ресурс] / Министерство финансов РФ. — Режим доступа: http://minfin.ru/common/upload/library/2014/04/main/almazy_2013.pdf.
5. Diamond industry vulnerable to illicit activity. Australian Institute of Criminology [Электронный ресурс] // Crime Facts Info. — 2002. — № 18. — Режим доступа: http://www.aic.gov.au/documents/4/2/F/%7B42F11D42-EF4D-4E67-BA5E-CDAB61FABA0A%7Dcfi018.pdf.
6. A Guide for Indian Businesses. Gems & Jewellery Industry in China [Электронный ресурс] / Embassy of India Beijing. — Режим доступа: http://www.indianembassy.org.cn/pdf/gems_jewellery_industry_in_china.pdf.
7. An Overview of the Rough Diamonds Control Regulations. Title 31. Part 592 of the U.S. Code of Federal Regulations [Электронный ресурс] / U.S. Department of the Treasure Office of Foreign Assets Control. — Режим доступа: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/diamond.pdf.
8. Import and export of diamonds [Электронный ресурс] / Antwerp World Diamond Centre. — Режим доступа: https://www.awdc.be/sites/awdc/files/awdc-pdf/chapter-17-import-and-export-of-diamonds.pdf.
9. Registration with the diamond office [Электронный ресурс] / Antwerp World Diamond Centre. — Режим доступа: https://www.awdc.be/en/registration-diamond-office-0.
10. Bharat Diamond Bourse / Официальный сайт алмазной биржи Бхарат. — Режим доступа: http://www.bdbindia.org/.
11. Customs Requirements [Электронный ресурс] / Canada Post Corporation. — Режим доступа: http://www.canadapost.ca/tools/pg/manual/PGcustoms-e.asp.
12. Customs Tariff: [Электронный ресурс] / Canada Border Services Agency. — Режим доступа: http://cbsa-asfc.gc.ca/trade-commerce/tariff-tarif/2013/01-99/ch71-2013-02-eng.pdf.
13. China new tax policy for diamond import [Электронный ресурс] / Diamond Administration of China. — Режим доступа: http://www.dac.gov.cn/diamond/picnewinfo.aspx?id=25.
14. Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15) [Электронный ресурс] / Justice Laws Website. — Режим доступа: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-15/page-174.html.
15. Export and Diamond of Rough Diamond Act [Электронный ресурс] / Justice Laws Website. — Режим доступа: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-18.5/FullText.html.
16. Money laundering and Terrorist. Financing Through Trade in Diamonds [Электронный ресурс] / FATF Report. — Режим доступа: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-through-trade-in-diamonds.pdf.
17. Kimberley Process Certification Scheme. India's Annual Report 2011. March 2012 [Электронный ресурс] / The Gem & Jewellery Export Promotion Council. Kimberley Process. — Режим доступа: http://www.kimberleyprocess.com/fr/system/files/documents/India%20Annual%20Report%202011.pdf.
18. Harmonized Tariff Schedule of the United States (2014) [Электронный ресурс] / United States International Trade Commission. — Режим доступа: http://hts.usitc.gov/Table%2071.xml.
19. Doing Business in Antwerp [Электронный ресурс] / Antwerp World Diamond Centre. — Режим доступа: https://www.awdc.be/en/doing-business-antwerp.
20. Regulations and Policies [Электронный ресурс] / Indian Gems and Jewellery Sector. — Режим доступа: https://www.dnb.co.in/IndianGemsandJewellerySector/Regulations.asp.
21. Jewellery Declaration Requirements [Электронный ресурс] / FedEx. — Режим доступа: http://www.fedex.com/ca_english/international/regulatorynews/jewelry.html.
22. Kimberley Process / Официальный сайт Кимберлийского процесса. — Режим доступа: http://www.kimberleyprocess.com/en/about.
23. KP Participants and Observers [Электронный ресурс] / Kimberley process. — Режим доступа: http://www.kimberleyprocess.com/en/kp-participants-and-observers.
24. The Key to Kimberley Internal Diamond Controls: Seven Case Studies. [Электронный ресурс] / Partnership Africa Canada and Global Witness Publishing Inc., 2004. — Режим доступа: http://www.globalwitness.org/sites/default/files/import/keytokimberleyenglish.pdf.
25. Weyzig F. The Kimberley Process Certification Scheme one year ahead: state of affairs in the European Union [Электронный ресурс] / Netherlands institute for Southern Africa 2004. — Режим доступа: http://www.somo.nl/html/paginas/pdf/Kimberley_process_one_year_ahead_2004_NL.PDF.
26. US Gem Importing — How to Import Diamonds and Gems to the US [Электронный ресурс] / Informed Trade International. — Режим доступа: http://www.itintl.com/us-gem-importing-how-to-import-diamonds-and-gems-to-the-us.html.
27. The Essential Guide to Implementing the Kimberley Process [Электронный ресурс] / World Diamond Council. — Режим доступа: http://www.jvclegal.org/KimberleyProcess.pdf.
28. VAT Rates Applied in the Member States of the European Union [Электронный ресурс] / European Commission. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf.
29. World Federation of Diamond Bourses. — Официальный сайт. — Режим доступа: http://www.wfdb.com/aboutus/structure.

УДК 336.61

***Ключевые слова**:*
государственно-частное партнерство,
инфраструктура,
социальная сфера,
модернизация,
перспективы развития,
Российская Федерация

***В. В. Трубин**, к. э. н.,*
руководитель Центра финансов социальной сферы
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: Trubinvv@list.ru**)*
***Л. В. Журавлева**, к. э. н.,*
доцент, вед. науч. сотр. Центра финансов социальной сферы
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: Zhuravleva@nifi.ru**)*
***О. В. Кораблева**, к. э. н.,*
доцент, вед. науч. сотр. Центра финансов социальной сферы
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: Korableva@nifi.ru**)*
***М. А. Буранкова**,*
мл. науч. сотр. Центра финансов социальной сферы
Научно-исследовательского финансового института
*(**e-mail: burankova2012@yandex.ru**)*

Опыт реализации инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере

С каждым годом государственно-частное партнерство (ГЧП) становится все более популярным способом решения задач развития той или иной общественно значимой сферы в условиях нехватки бюджетных ресурсов, когда выполнение поставленных целей без привлечения инвестиций и потенциала института предпринимательства крайне затруднительно. Государственно-частное партнерство представляет собой форму сотрудничества между государственными органами и частным сектором, направленного на финансирование, строительство, реконструкцию, управление, эксплуатацию и/или техническое обслуживание инфраструктуры и/или предоставление услуг.

В мировой экономической практике институт государственно-частного партнерства играет важную роль в развитии инфраструктуры, выступая мощным инструментом, который позволяет объединять усилия государства и частного сектора в решении общих задач. Во многих странах ГЧП успешно применяется для развития социально значимых секторов, которые традиционно относятся к сфере ответственности государства.

ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ПРИМЕНЕНИЯ ГЧП

Широкое развитие в мире ГЧП получило благодаря выявленным на практике преимуществам, заинтересовавшим как государство (публичного партнера), так и негосударственный сектор (частного партнера). Согласно данным зарубежных источников, интерес государства к ГЧП обусловлен следующими причинами.

1. Экономическая эффективность: признание того, что частный сектор способен обеспечить более высокую отдачу от вложенных средств при управлении инфраструктурными проектами по сравнению с публичным сектором.

2. Оптимальная цена: решение правительства о реализации ГЧП основывается на результатах анализа, показывающего большую отдачу для общества проектов ГЧП благодаря снижению расходов и рисков, повышению уровня обслуживания.

3. Источники финансирования: ГЧП стимулирует привлечение новых или дополнительных источников финансирования для развития инфраструктуры, а также предоставляет новые возможности для развития местных финансовых рынков, открывает правительству доступ к альтернативным частным источникам капитала, позволяя реализовать важные и срочные проекты, которые в другом случае вряд ли были бы возможны.

4. Технологии, инновации и ноу-хау: государство может ожидать от частного сектора использования новейших технологий, инноваций и ноу-хау, доступа к имеющемуся опыту и технологиям частного сектора, которые иначе недоступны для государства или которые разрабатываются специально для проекта ГЧП.

5. Использование новых форм и методов финансирования ГЧП, отличающегося от государственного и корпоративного. Например, частичное или полное финансирование потребителями получаемых услуг.

6. Решения на весь жизненный цикл объекта: механизм ГЧП помогает справиться с проблемой недофинансирования, создавая стимулы к инвестированию на ранних стадиях.

7. Обеспечение прозрачности и борьба с коррупцией: ГЧП предоставляет возможность внедрения эффективного управления на всех этапах реализации проекта и, соответственно, уменьшает риск коррупции[1].

Аналогичные положения воспроизводятся и в ряде российских публикаций[2]. Так, в кратком руководстве Торгово-промышленной палаты Российской Федерации отмечается, что заинтересованность частного партнера может быть обусловлена следующими причинами: защищенность инвестиций и их гарантированная рентабельность (доходность), а также относительная автономность частной компании при принятии хозяйственных решений, способствующая повышению эффективности деятельности[3].

К основным причинам заинтересованности российского бизнеса в ГЧП, исходя из результатов исследования, проведенного Ассоциацией менеджеров, относятся:

— возможность привлечения бюджетных средств для осуществления проекта — 43,2 % респондентов;

— получение доступа к новым, ранее закрытым для частного сектора сферам экономики (объекты государственной или муниципальной собственности, дорожная

---

[1] *Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия ООН. — Женева, 2008; Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. — PPIAF, 2010.*

[2] *См., напр.: Государственно-частное партнерство. Теория и практика: учеб. пособие. — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2010; Государственно-частное партнерство. Краткое руководство / Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Центр развития государственно-частного партнерства. — 2013.*

[3] *Государственно-частное партнерство. Краткое руководство / Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Центр развития государственно-частного партнерства. — 2013. — С. 8.*

инфраструктура, ЖКХ, энергетика, объекты здравоохранения, образования и др.) — 40,9 % респондентов;

— расширение возможностей для получения кредитов от российских и зарубежных финансовых организаций — 39,8 % респондентов;

— облегчение работы с органами власти за счет участия в проекте государства — 35,8 % респондентов;

— повышение статуса компании — 22,7 % респондентов;

— создание положительного образа компании в глазах акционеров — 6,8 % респондентов[4].

Обращают на себя внимание различия в оценках основных преимуществ ГЧП международным сообществом и отечественным бизнесом: если первое видит в ГЧП возможность привлечения дополнительных внебюджетных средств, то второй — возможность привлечения именно бюджетных средств. Данное обстоятельство имеет принципиальное значение, в т. ч. с позиций понимания перспектив развития ГЧП в Российской Федерации.

В зарубежных публикациях отмечаются не только преимущества, но и недостатки государственно-частного партнерства (табл. 1).

Таблица 1

Преимущества и недостатки государственно-частного партнерства

Достоинства ГЧП	Недостатки ГЧП
Передача риска стороне, способной лучше им управлять	Сложность разработки спецификаций, определения цены и ответственности за риски. Необходимость кредитования публичным партнером передаваемого риска. Конечная ответственность публичного партнера за предоставление основных услуг
Передача рисков обеспечивает снижение стоимости и сроков завершения проекта/программы	Более длительные, более детализированные и затратные процедуры закупок
Отсутствие необходимости немедленной оплаты расходов, связанных с проектом/программой	Необходимость оплаты расходов по завершении проекта/программы
Возможность распределения расходов за предоставление услуг на весь жизненный цикл проекта/программы, обеспечение большей межпоколенной ответственности	Меньшая гибкость долгосрочных соглашений/контрактов с позиций управления бизнесом в связи с возможными изменениями потребностей в услугах или политики. Возможность разочарования потребителей, если в будущем качество услуг изменится
Больший контроль и подотчетность со стороны учредителей, спонсоров и иных заинтересованных сторон	Более сложные, комплексные соглашения/контракты, более высокая стоимость процедур закупок. Участие нескольких сторон с различными интересами/мотивациями и стимулами, обусловливающее необходимость более совершенного общего руководства

Источник: Managing the Implication of PPPs // Discussion Paper. Office of the Auditor General. — November 2011. — P. 17.

МАСШТАБЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЧП В ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТАХ

Государственно-частное партнерство за время применения в зарубежных странах продемонстрировало свои преимущества, которые заключаются в повышении качества общественной инфраструктуры. Анализ зарубежной литературы позволил получить ряд количественных характеристик применения механизма ГЧП в странах ОЭСР и Европейского союза.

Масштабы использования ГЧП в инвестировании инфраструктурных проектов в государственном секторе существенно различаются в странах — членах ОЭСР (табл. 2).

[4] *Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве. Национальный доклад. — М.: Ассоциация менеджеров, 2007.*

Таблица 2

Удельный вес ГЧП в инвестировании инфраструктурных проектов в государственном секторе (2010 г.), %

Удельный вес, %	Число стран в группе	Страны/экономики
до 5	9	Австрия, Германия, Канада, Дания, Франция, Нидерланды, Венгрия, Норвегия, Испания
от 5 до 10	6	Великобритания, Чехия, Словакия, Греция, Италия, Ирландия
от 10 до 15	2	Корея, Австралия
от 15 до 20	0	–
более 20	2	Мексика, Чили
Всего	20	

Источник: Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships / OECD, 2012.

Как видно из приводимых данных, в 80 % стран ОЭСР удельный вес ГЧП в инвестировании инфраструктурных проектов в государственном секторе не превышал 10 %, преобладающая часть приходилась на иные источники финансирования. Это позволяет сделать вывод о том, что даже в группе стран, являющихся родоначальницами ГЧП, роль данного механизма в развитии государственной инфраструктуры достаточно ограниченна.

Несмотря на предшествующий более чем десятилетний опыт, ГЧП занимало, по данным за 2006–2009 гг., сравнительно скромное место среди источников финансирования инфраструктурных проектов также в странах Европейского союза (ЕС), кратно уступая объемам прямого государственного финансирования, а также финансирования, осуществляемого частным сектором[5].

Количество и суммарная стоимость проектов ГЧП в странах ЕС по мере развития данного механизма в 1990–2009 гг. устойчиво росли (табл. 3). Однако на фоне в целом положительной динамики отчетливо проявляется зависимость показателей развития ГЧП на национальном уровне от состояния мировой экономики. Так, мировой финансовый кризис 2008 г. привел к существенному сокращению масштабов ГЧП в странах ЕС.

Таблица 3

Эволюция ГЧП в странах Европейского союза

Годы	Количество проектов ГЧП	Стоимость проектов ГЧП, € млн	Средняя стоимость одного проекта, € млн
1990	2	1386,6	693,3
1991	1	73,0	73,0
1992	3	610,0	203,3
1993	1	454,0	454,4
1994	3	1148,4	382,8
1995	12	3264,9	272,1
1996	26	8488,2	326,5
1997	33	5278,0	159,9
1998	66	19 972,4	302,6
1999	77	9602,6	124,7
2000	97	15 018,5	154,8

[5] *Public and Private Financing of Infrastructure. Evolution and Economics of Private Infrastructure Finance // EIB Papers. — 2010. — Vol. 15. — № 1 (www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2010_v15_n01_en.pdf).*

Годы	Количество проектов ГЧП	Стоимость проектов ГЧП, € млн	Средняя стоимость одного проекта, € млн
2001	79	13 315,3	168,5
2002	82	17 436,2	212,6
2003	90	17 357,1	192,8
2004	125	16 879,9	135,0
2005	130	26 794,3	206,1
2006	144	27 129,2	188,4
2007	136	29 597,9	217,6
2008	115	24 198,0	210,4
2009	118	15 740,4	133,4
Всего	1340	253 744,9	189,4

Источник: Kappeler A., Nemoz M. Public-Private Partnerships in Europe — Before and During the Recent Financial Crisis. Economic and Financial Report / EIB, July 2010 (http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2010_v04_en.pdf).

Данные табл. 3 позволяют сделать еще, по крайней мере, два существенных вывода.

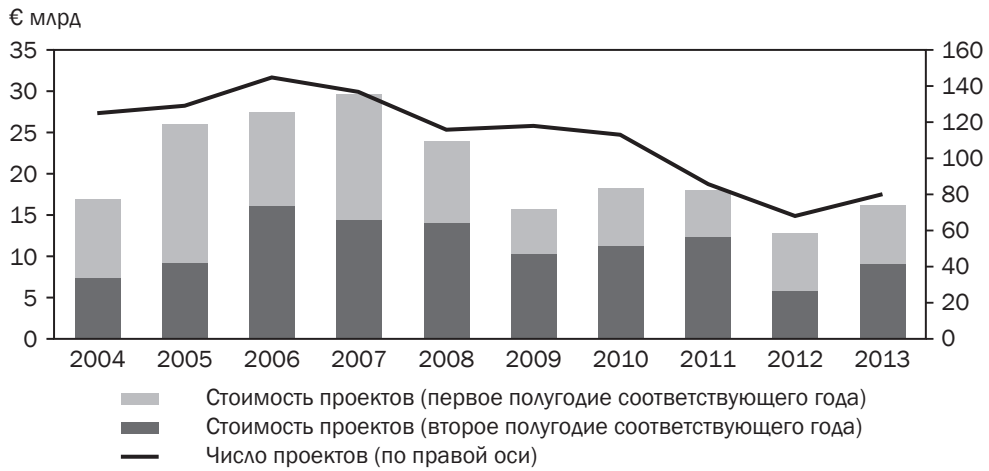
1. Количество проектов ГЧП, приходящееся на одно государство ЕС, относительно невелико: даже в самый «благополучный» по числу реализуемых проектов год (2006 г.) в одной стране реализовывалось в среднем не более пяти таких проектов. Данный механизм взаимодействия государства и бизнеса не является массовым. Его применение базируется на осторожном подходе, «точечном» отборе правительствами проектов, финансируемых в рамках ГЧП.

2. Средняя стоимость одного проекта ГЧП в 1990–2009 гг., по расчетам, не превышала €189,4 млн. Если принять курс евро в 2009 г. равным 44 руб., то средняя стоимость одного проекта ГЧП за анализируемый период была эквивалентна 8333,6 млн руб. Тенденция повышения стоимости единичного проекта ГЧП в динамике отсутствует.

В посткризисный период (2010–2011 гг.) число и стоимость проектов ГЧП в странах ЕС несколько возросло по сравнению с 2009 г., но так и не достигло докризисного периода (рис. 1). В 2012 г. масштабы ГЧП в Европе находились на самом низком уровне за последние 10 лет.

Рисунок 1

Объем и число проектов ГЧП в Европе (2004–2013 гг.)



Источник: Market Update. Review of the European PPP Market in 2013 / European PPP Expertise Centre (http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf).

Приводимые на примере стран ЕС цифры подтверждают отмеченную выше высокую уязвимость механизма ГЧП, его зависимость от мировой экономической конъюнктуры и финансового климата.

В отраслевом разрезе финансирование ГЧП в странах ЕС ориентировано главным образом на отрасли так называемой «социальной инфраструктуры», к которой ОЭСР относит объекты образования, здравоохранения, обороны, общественного правопорядка и безопасности и пр. Высок удельный вес ГЧП в структуре источников финансирования транспорта, к которому относятся морские порты, аэропорты, мосты, туннели, паркинги. Роль ГЧП в финансировании инфраструктурных проектов в отраслях, предоставляющих коммунальные услуги (энергоснабжение, водоснабжение, канализация, утилизация отходов и др.) значительно ниже.

Таблица 4

Удельный вес ГЧП в структуре источников финансирования инфраструктурных проектов в странах Европейского союза, в среднем за 2006–2009 гг., %

Образование	Здравоохранение	Транспорт	Коммунальные услуги
6,7	5,8	5,1	1,8

Источник: Market Update. Review of the European PPP Market in 2012 / European PPP Expertise Centre (http://www.eib.org/epec/resources/Market%20Update%202012.pdf).

При этом если по числу реализуемых проектов в странах ЕС первое место в 2012 г. занимало образование, второе — транспорт, третье и четвертое места разделяли здравоохранение, отдых и культура, пятое — общественный правопорядок и безопасность, то по объемам финансирования наблюдалось иное. На первом месте находился транспорт, на втором месте, со значительным, более чем четырехкратным отрывом, — образование, на третьем — общественный правопорядок и безопасность, здравоохранение, отдых и культура занимали лишь 5–6-е места[6].

ГЧП В ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Что касается Российской Федерации, то официальные статистические данные о масштабах и сферах применения государственно-частного партнерства отсутствуют. Цифры, приводимые в отечественных публикациях, значительно различаются, что вынуждает относиться к ним с осторожностью. Определенное представление о статусе, типах и отраслевой принадлежности проектов ГЧП дают сведения базы данных федерального портала «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России»[7].

Согласно данным этого источника, по состоянию на ноябрь 2014 г. в Российской Федерации реализовано 36 проектов, относящихся к ГЧП, находятся в процессе реализации 119 проектов. Группировка проектов ГЧП в Российской Федерации по формам, используемым в вышеупомянутом источнике, показала следующее (табл. 5).

Таблица 5

Структура проектов ГЧП в Российской Федерации по их формам

Форма проектов	Удельный вес, в % к итогу	
	Реализованных	Реализуемых
Аренда с инвестиционными обязательствами	34	14
Государственный контракт	4	1

[6] *Market Update. Review of the European PPP Market in 2012 / European PPP Expertise Centre (http://www.eib.org/epec/resources/Market%20Update%202012.pdf).*

[7] *Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (http://www.pppi.ru).*

Форма проектов	Удельный вес, в % к итогу	
	Реализованных	Реализуемых
Договор с рассрочкой платежа	0	1
Инвестиционное соглашение	0	2
Инвестиционный фонд Российской Федерации	17	19
Контракт жизненного цикла	10	14
Концессионное соглашение	35	41
Соглашение о ГЧП	0	8
Всего	100,0	100,0

Источник: Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (http://www.pppi.ru/tools/project_report_fs).

Заметны изменения структуры форм проектов ГЧП в России, в частности, расширение масштабов применения концессий, соглашений о ГЧП и контрактов жизненного цикла при одновременном снижении удельного веса арендных соглашений и государственных контрактов.

В стратегических и программных документах Российской Федерации ГЧП рассматривается как инструмент привлечения внебюджетных средств для развития инфраструктуры, в т. ч. отраслей социальной сферы (здравоохранение, образование, культура, спорт, туризм, социальное обслуживание населения, ЖКХ). В качестве приоритетных для данного исследования были выбраны такие отрасли, как здравоохранение, образование, культура, физическая культура и спорт, туризм. Социальное обслуживание населения и ЖКХ в рамках данной статьи не рассматривались.

Количество проектов ГЧП в рассматриваемых отраслях социальной сферы составляет около четверти от всех реализованных и реализуемых проектов ГЧП в Российской Федерации[8].

Определенное представление о количественных и качественных параметрах реализуемых инфраструктурных проектов ГЧП в рассматриваемых отраслях социальной сферы дают данные табл. 6.

Таблица 6

Некоторые характеристики проектов, реализуемых в рамках соглашений ГЧП в Российской Федерации

Наименование проекта ГЧП	Отрасль/сроки реализации	Объем инвестиций	Участники проекта	Краткое описание
Реконструкция и эксплуатация музея-усадьбы «Полотняный завод» (Гончаровых) XVIII в.	Культура / 2011–2061 гг. (реализуемый)	90,0 млн руб.	Правительство Калужской области, ЗАО ИК «Альпинекс Австрия»	Тип проекта — концессионное соглашение. Реконструкция и эксплуатация объектов культурного наследия
Строительство детских садов в Томской области	Образование / 2012–2016 гг. (реализуемый)	2600,0 млн руб.	Администрация Томской области	Тип проекта — соглашение о ГЧП. Строительство, оснащение и эксплуатация 15 детских садов в Томске и районах Томской обл.
Строительство детских садов в Астраханской области	Образование / 2012–2027 гг. (реализуемый)	8000,0 млн руб.	Правительство Астраханской области	Тип проекта — соглашение о ГЧП. Строительство и эксплуатация 31 объекта дошкольного образования в 11 муниципальных образованиях региона

[8] *Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (http://www.pppi.ru/projects).*

Наименование проекта ГЧП	Отрасль/сроки реализации	Объем инвестиций	Участники проекта	Краткое описание
Создание на базе больницы № 63 в Москве четырех высокотехнологичных медицинских центров	Здравоохранение / 2013–2060 гг. (реализуемый)	4370,0 млн руб.	Правительство города Москвы, Европейский медицинский центр	Тип проекта — концессионное соглашение. Создание четырех высокотехнологичных медицинских центров
Многофункциональный медицинский центр в Нижнем Тагиле	Здравоохранение/ с 2011 г. (реализуемый)	4400,0 млн руб.	ОАО «Корпорация развития среднего Урала»	Тип проекта — не указан. Создание уникального многофункционального медицинского центра, основная специализация которого — эндопротезирование крупных суставов
Туристско-рекреационный кластер «Рязанский»	Туризм / 2011–2016 гг. (реализуемый)	1400,0 млн руб.	Администрация Рязанской области	Тип проекта — не указан. Проект туристско-рекреационного кластера «Рязанский» включен в мероприятия ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)». Создание на территории Рязанского, Рыбновского районов и г. Рязани современной туристической инфраструктуры
Строительство ледового дворца в Ульяновске	Физкультура и спорт / 2012–2023 гг. (реализуемый)	1300,0 млн руб.	Правительство Ульяновской области	Тип проекта — концессионное соглашение. Строительство нового ледового дворца на месте спорткомплекса «Торпедо»
Строительство лыжно-биатлонного комплекса «Онега»	Физкультура и спорт / 2010–2013 гг. (реализуемый)	489,7 млн руб.	Правительство Архангельской области	Тип проекта — концессионное соглашение. Строительство лыжно-биатлонного комплекса и спортивного городка в г. Онега

Источник: составлено по данным федерального портала «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (http://www.pppi.ru).

Анализ данных федерального портала «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» по проектам ГЧП в социальной сфере показывает следующее:

1) достаточно широкое использование ГЧП в проектах, реализуемых в сферах здравоохранения и образования, — их число более чем в два раза превышает количество проектов, реализуемых и планируемых к реализации в Российской Федерации в рамках соглашений о ГЧП в туризме, культуре и спорте;

2) ограниченные масштабы привлечения зарубежного бизнеса к проектам ГЧП в качестве частного партнера;

3) отсутствие информации о привлечении управляющей компании в качестве частного партнера в проектах, реализуемых в рассматриваемых сферах;

4) значительные объемы инвестиций, реализуемых и планируемых к реализации в Российской Федерации в рамках соглашений о ГЧП: стоимость проектов составляет от 13 млн до 66,5 млн руб. Данные об объемах инвестиций в рассматриваемых отраслях приводятся в табл. 7;

5) неопределенность сроков реализации части проектов ГЧП и форм заключенных соглашений о ГЧП. Приблизительно по половине из реализуемых проектов форма проекта не указана.

Таблица 7

Объемы инвестиций в проекты ГЧП в социальной сфере Российской Федерации

Отрасль	Количество проектов ГЧП	Объем инвестиций, млн руб.
Здравоохранение	20	16 567
Образование	14	14 009,5
Культура	3	245,7
Туризм	5	165 400
Физкультура и спорт	8	12 252,8

Источник: составлено с использованием раздела «Автоматизированное составление отчета по объемам инвестиций» федерального портала «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (http://www.pppi.ru/tools/investment).

Приводимые данные позволяют, с известными оговорками относительно достоверности сведений, содержащихся в использованной базе данных, сделать вывод как о распространенности применения ГЧП в России в отраслях социальной сферы, так и о непрозрачности находящейся в публичном доступе информации о проектах ГЧП, реализуемых в Российской Федерации.

Развитие ГЧП в Российской Федерации, в т. ч. в отраслях социальной сферы, с учетом опыта, достигнутого международным сообществом, — перспективное направление, способное как удовлетворить общественные интересы, так и способствовать развитию бизнеса, расширению рынка социальных услуг.

ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЧП В РАЗВИТИИ ИНФРАСТРУКТУРЫ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Изучение международного опыта показывает, что ГЧП успешно применяется за рубежом в отраслях социальной сферы, в первую очередь в образовании и здравоохранении. Более ограниченно ГЧП применяется в спорте и других отраслях социальной сферы, где используются иные механизмы взаимодействия государства и бизнеса.

Достаточно распространенными формами ГЧП в социальной сфере являются:

— контракты на управление и эксплуатацию/обслуживание;
— соглашения о ГЧП;
— концессионные соглашения.

При этом наиболее широко в отраслях социальной сферы за рубежом используются такие модели ГЧП, реализуемые в рамках концессионных соглашений[9], как:

— строительство — эксплуатация — передача;
— строительство — владение — эксплуатация — передача;
— строительство — владение — эксплуатация;
— проектирование — строительство;
— проектирование — строительство — финансирование — эксплуатация (управление);
— проектирование — строительство — финансирование — передача.

Вместе с тем на фоне современной и прогнозируемой на среднесрочный период социально-экономической ситуации в Российской Федерации следует отметить некоторый неоправданный оптимизм по поводу возможностей ГЧП в развитии инфраструктуры России, в т. ч. в социальной сфере.

---

[9] *Подробнее о концессионных соглашениях см.: Голышев Г. А. Развитие инфраструктуры с использованием концессионных и долгосрочных инвестиционных контрактов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1.*

По расчетам специалистов, чтобы поддерживать инфраструктуру развитого государства, необходимо вкладывать около 4,7 % ВВП ежегодно. В России инвестиции в инфраструктуру составляют в среднем 3,6–4,2 % ВВП, что близко к среднемировому показателю. К 2020 г. объем инфраструктурных инвестиций может достичь $650 млрд (в среднем $90 млрд в год). Этих средств достаточно для умеренного расширения инфраструктуры и постепенного улучшения ее качества, но не для опережающего развития[10].

Необходимо обратить внимание также на определенный «упрощенческий» подход к определению мер, необходимых для внедрения и распространения ГЧП в России, которые содержатся в предложениях российских экспертов, а также в рекомендациях центров развития ГЧП.

Следует отметить, что во всех документах известных международных и региональных организаций, в т. ч. финансовых, отмечается сложность механизма ГЧП, длительность его внедрения, необходимость создания соответствующих предпосылок (правовых, организационных, кадровых, информационных, финансовых и пр.).

Так, в руководстве «Государственно-частное партнерство. Финансовые аспекты» отмечается, что «несмотря на свой потенциал, государственно-частное партнерство является очень сложным инструментом проведения политики. Ведь для того, чтобы перейти от традиционной модели предоставления общественных услуг силами государственного сектора к модели, предусматривающей совместную работу государственного и частного секторов, необходимо преодолеть значительные политические, правовые, нормативные и институциональные барьеры»[11].

При этом одно из важнейших условий эффективного внедрения и распространения механизма ГЧП — благоприятный инвестиционный климат, обеспечивающий заинтересованность частного сектора в инвестировании ресурсов в проекты ГЧП. В настоящее время такой инвестиционный климат в Российской Федерации, как известно, отсутствует. Для его формирования потребуется время и большой объем обеспечивающих мероприятий, однако без его решения перспективы развития ГЧП в России представляются сомнительными.

Тем не менее с учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что существует определенный временной резерв, который должен быть использован для выработки и реализации решений, необходимых для развития ГЧП в Российской Федерации, в т. ч. в социальной сфере.

В рамках ОЭСР также выработаны рекомендации правительствам по вопросам государственного управления в области ГЧП, предусматривающие:

— создание прозрачной, предсказуемой и законной институциональной структуры с компетентными и опытными руководителями;

— организация тщательного отбора проектов на высшем политическом уровне с учетом принципа «value for money»;

— обеспечение прозрачности бюджетного процесса для минимизации финансовых рисков и гарантированного исполнения закупочной деятельности в рамках проектов ГЧП[12].

Данные рекомендации в полной мере применимы к России в связи с тем, что нерешенность кадровых и иных вопросов прямо отражается на масштабах ГЧП в субъектах Федерации, а отдельные приведенные выше примеры не позволяют уверенно классифицировать

---

[10] *Инфраструктура России. Аналитический обзор / Газпромбанк, 2014 (http://www.gazprombank.ru/upload/iblock/209/gpb_infrastructure_09072014.pdf).*

[11] *Государственно-частное партнерство. Финансовые аспекты / Макроэкономический проект USAID и Правительства Казахстана. — Астана, 2012.*

[12] *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of PPP / OECD, 2012.*

их как реальные проекты ГЧП на фоне отсутствия федерального закона, определяющего основные понятия и положения государственно-частного партнерства.

Таким образом, для развития ГЧП в нашей стране, в т. ч. в социальной сфере, требуется комплекс мероприятий, предусматривающих:

— совершенствование нормативно-правовой базы ГЧП как путем внесения изменений и дополнений в действующие нормативные акты, так и разработки новых (в первую очередь — принятие федерального закона, регулирующего отношения в области ГЧП);

— организацию управления ГЧП, в частности: создание при Минфине России Центра поддержки ГЧП (например, по опыту Франции), осуществляющего межотраслевые функции для всего сектора государственного управления; при федеральных органах исполнительной власти социальной сферы (Минздрав России, Минобрнауки России, Минтруда России, Минкультуры России, Минспорта России) — отраслевых центров поддержки ГЧП. Создание в сети Интернет доступной информационно-справочной системы, содержащей исчерпывающую информацию о планируемых и реализуемых проектах ГЧП;

— совершенствование финансовых механизмов обеспечения ГЧП в области бухучета и отчетности, бюджетирования и финансового планирования, налогообложения с учетом специфики проектов ГЧП; обеспечение финансовой и бюджетной прозрачности в отношениях между партнерами;

— кадровое обеспечение функционирования ГЧП: разработка федеральных государственных образовательных стандартов, подготовка специалистов органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях, специалистов бизнес-структур, способных в перспективе участвовать в проектах ГЧП в качестве частных партнеров, а также подготовка и публикация специальной литературы по вопросам ГЧП.

Библиография

1. Голышев Г. А. Развитие инфраструктуры с использованием концессионных и долгосрочных инвестиционных контрактов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1.
2. Государственно-частное партнерство. Теория и практика: учеб. пособие. — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2010.
3. Государственно-частное партнерство. Краткое руководство / Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Центр развития государственно-частного партнерства, 2013.
4. Государственно-частное партнерство. Финансовые аспекты / Макроэкономический проект USAID и Правительства Казахстана. — Астана, 2012.
5. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти / PPIAF, 2010.
6. Инфраструктура России. Аналитический обзор [Электронный ресурс] / Газпромбанк, 2014. — Режим доступа: http://www.gazprombank.ru/upload/iblock/209/gpb_ infrastructure_09072014.pdf.
7. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия ООН. — Женева, 2008.
8. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве. Национальный доклад. — М.: Ассоциация менеджеров, 2007.
9. Федеральный портал «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.pppi.ru.
10. Managing the Implication of PPPs // Discussion Paper. Office of the Auditor General. — November 2011.
11. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships / OECD, May 2012.
12. Kappeler A., Nemoz M. Public-Private Partnerships in Europe — Before and During the Recent Financial Crisis. Economic and Financial Report [Электронный ресурс] / EIB, July 2010. — Режим доступа: http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2010_v04_en.pdf.
13. Market Update. Review of the European PPP Market in 2012 [Электронный ресурс] / European PPP Expertise Centre. — Режим доступа: http://www.eib.org/epec/resources/Market%20Update%202012.pdf.
14. Public and Private Financing of Infrastructure. Evolution and Economics of Private Infrastructure Finance [Электронный ресурс] / EIB Papers. — 2010. — Vol. 15. — № 1. — Режим доступа: www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2010_v15_n01_en.pdf.

УДК 378.046.4

Ключевые слова:
повышение квалификации,
государственные служащие,
зарубежный опыт, модель компетенции

Н. С. Матвеева,
*мл. науч. сотр. Центра финансового менеджмента в государственном секторе Научно-исследовательского финансового института (**e-mail: natalia.matveeva@inbox.ru**)*

Профессиональное развитие государственных служащих: опыт европейских стран и США

Повышение квалификации государственных служащих — важное направление, без которого невозможно совершенствование системы государственного управления в целом. Изучение особенностей организации профессионального развития государственных служащих в зарубежных странах позволяет проанализировать накопленный ими опыт и учесть его положительные аспекты при дальнейшей разработке путей реформирования системы повышения квалификации государственных служащих в нашей стране.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. подчеркивается необходимость преодолеть отставание государственных органов и бюджетной сферы от корпоративного сектора в уровне квалификации и мотивированности кадров. Для решения этой задачи нужно создать условия для повышения квалификации государственных служащих и менеджеров бюджетной сферы в ведущих университетах и бизнес-школах, в т. ч. на базе программ, сопоставимых по содержанию и качеству с лучшими западноевропейскими магистерскими программами в области публичного менеджмента.

Понятие профессионального развития государственных служащих принято рассматривать шире, чем понятие повышения квалификации, т. к. последнее часто является составной частью профессионального развития. На практике разница между данными понятиями обычно является условной: и повышение квалификации, и профессиональное развитие направлены на реализацию одной цели — способствовать более качественному выполнению государственными служащими возложенных на них обязанностей.

Методологической основой статьи являются работы отечественных и зарубежных авторов. Методика исследования представляет собой сравнительный анализ зарубежного опыта повышения квалификации государственных служащих, в первую очередь целей и аудитории слушателей, форм и методов повышения квалификации, программ повышения квалификации, организаций, осуществляющих повышение квалификации. Зарубежный опыт организации профессионального развития государственных служащих, как правило, основывается на взаимодействии государственных органов с учебными заведениями (университетами, колледжами, школами). Повышение квалификации часто носит обязательный характер и включает теоретические и практические занятия.

В мировой практике сложилось две основные модели государственной службы — англосаксонская (США и Великобритания) и континентальная (Франция). Рассмотрим подробнее особенности профессионального развития государственных служащих на примере указанных стран.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Общее руководство кадровой политикой на гражданской (государственной) службе в Великобритании осуществляет премьер-министр, одновременно являющийся министром по делам государственной службы. Он отвечает за регулирование гражданской службы в рамках реализации решений исполнительных органов власти. Руководитель гражданской службы (*Head of the Civil Service*) отвечает за выполнение возложенных на эту службу функций и создание для государственных служащих оптимальных условий работы. Секретариат кабинета министров (Cabinet Office) отвечает за выполнение плана реформ гражданской службы.

В действующем плане реформ гражданской службы (*Civil Service Reform Plan, 2012 г.*) одним из направлений обозначено создание возможностей для совершенствования знаний и умений государственных служащих, повышения эффективности гражданской службы. Для этого предлагается разработать пятилетние планы развития для всех гражданских служащих, отражающие, какие именно навыки необходимо получить и как это предполагается достигнуть. При этом отмечается, что некоторые пробелы в компетенциях уже обнаружены, в первую очередь — недостаточный уровень квалификации в сфере управления изменениями, финансового менеджмента, управления проектами, управления рисками и др. Для поддержки планов развития создается новая модель компетенций (*Competency Framework*), а также система обучения и повышения квалификаций гражданских служащих.

Модель компетенции едина для всех государственных служащих. Она ставит ценности гражданской службы — честность, добропорядочность, беспристрастность и объективность — в основу любой деятельности и согласуется с моделью лидерства. В модель входят: определение направления (*Setting Direction*) — видеть ситуацию в целом, изменять и улучшать, принимать эффективные решения; вовлечение людей (*Engaging People*) — управлять и взаимодействовать, сотрудничество и партнерство, обеспечение равных возможностей; достижение результатов (*Delivering Results*) — обеспечение соотношения цены и качества, управление качеством, своевременная реализация целей.

Пройти повышение квалификации государственные служащие могут в Колледже гражданской службы (*Civil Service College*), организованном преподавателями Национальной школы государственного управления (*National School of Government*), которая была закрыта в марте 2012 г. Новая учебная организация предлагает для государственного сектора как обучение собственными силами (свой штат профессиональных тренеров, оборудованные для обучения помещения и др.), так и специализированное обучение (направленное на удовлетворение индивидуальных потребностей клиентов), регулярные (готовые) курсы.

Для целей повышения квалификации всех государственных служащих создан сайт Civil Service Learning[1], на котором государственные служащие могут найти информацию о дистанционном обучении, онлайн-ресурсах и очных курсах. Большая часть возможностей по повышению квалификации представлена в Общей программе, состоящей из трех блоков:

1. Ключевые навыки, необходимые всем гражданским служащим для выполнения своих обязанностей: обслуживание потребителей, управление проектами, навыки в сфере финансов и информационных технологий.

---

[1] *Официальный сайт повышения квалификации государственных служащих Civil Service Learning (https://civilservicelearning.civilservice.gov.uk/).*

2. Работа на государственной службе: специфические навыки, относящиеся к работе в органах государственной власти, например, навыки проведения брифингов, подготовки документов, наличие правового сознания.

3. Лидерство и совершенствование управленческой деятельности — навыки, необходимые для руководства, управления людьми и бизнесом на всех уровнях государственной службы, а также темы по управлению изменениями.

Особое место занимает повышение квалификации в рамках программы «быстрый поток» (*Fast Stream*). Для участия в этой программе служащих отбирают путем открытого конкурса. Также предусмотрено ускоренное прохождение службы с различными условиями для кандидатов (например, для выпускников высших учебных заведений, для действующих гражданских служащих). В настоящее время открыто финансовое направление, по которому могут обучаться участники программы «быстрый поток», кандидаты на повышение квалификации в рамках программы и профессионалы в области финансов. Обучение проводится в рамках одной из четырех профессиональных организаций:

1. Дипломированный институт бухгалтеров по управленческому учету (*The Chartered Institute of Management Accountants, CIMA*).

2. Ассоциация дипломированных сертифицированных бухгалтеров (*The Association of Chartered Certified Accountants, ACCA*).

3. Институт государственных финансов и бухгалтерского учета (*The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA*).

4. Институт дипломированных бухгалтеров Англии и Уэльса (*The Institute of Chartered Accountants in England and Wales, ICAEW*).

ФРАНЦИЯ

Повышение квалификации государственных служащих во Франции можно охарактеризовать как постоянное профессиональное развитие. Оно включает подготовку к первой должности государственного служащего и дальнейшее обучение на всех этапах его карьеры.

Во Франции существует порядка 70 административных школ (не считая учреждений, специализирующихся на подготовке учителей, и военных школ), которые предоставляют различные типы обучения для сотрудников государственной службы. Для государственной гражданской службы основной является Школа публичного (государственного) управления (фр. *École nationale d'Administration*). Следом за ней идут политехнические и инженерные школы, пять региональных институтов управления, расположенных в городах Лилль, Лион, Мец, Нант и Бастия, а также специализированные административные школы, созданные для обучения управленческих кадров государственной службы по таким направлениям, как налоги, таможня, безопасность, здравоохранение и т. д. Региональные институты управления занимаются подготовкой основной части кадров администрации государства, за исключением высокопоставленных чиновников.

На территориальном уровне основная организация — Национальный центр государственной службы (*National Center of Territorial Civil Service, CNFPT*). Под его руководством некоторые организации, например Национальный институт территориальных исследований (*National Institute of Territorial Studies, INET*), проводят обучение совместно со Школой публичного (государственного) управления.

Для госслужащих государственных больниц основная школа — Высшая школа общественного здравоохранения (*High School of Public Health, EHESP*), целью которой является обучение высшего и исполнительного руководства больниц, а также государственных гражданских служащих (медицинских работников).

Административные школы занимаются переподготовкой и повышением квалификации, международным сотрудничеством, научно-исследовательской работой. Они сотрудничают в рамках сети школ государственной службы (фр. *Le Réseau des écoles de service*

public, RESP) — неформальной ассоциации, объединяющей около 40 школ с целью обмена опытом для улучшения результатов работы.

Поступление в Школу публичного (государственного) управления осуществляется по двум конкурсам. Первый из них — для выпускников учебных заведений, не имеющих стажа, но желающих построить карьеру руководителя; второй — для руководящих работников, имеющих стаж работы не менее пяти лет. Для руководителей государственного или частного сектора Школа предлагает краткосрочные курсы по конкретным тематикам. Также предлагаются полностью персонализированные учебные курсы по проблематике ЕС, предназначенные для гражданских служащих, выборных должностных лиц, менеджеров из частного сектора, лиц свободных профессий и представителей гражданского общества.

Непрерывное обучение включает:

1, Семинар в сфере управления государственным сектором.

Он состоит из трех модулей и адресован руководителям служб центрального правительства, местных властей и других учреждений государственного сектора. Он также открыт для руководителей государственных компаний и частных организаций, которые работают с центральным правительством или местными правительственными учреждениями. Его цель — предоставить возможность лицам, принимающим решения, углубить и расширить свои знания по следующим направлениям: реформа государственных институтов и процедур, изменения в управлении государственным сектором и его европейском окружении, проблемы и перспективы децентрализации.

2. Межведомственные тренинги.

Это 13 одно- или двухдневных сессий по одной тематике, ориентированных главным образом на модернизацию управления государственным сектором и на вопросы управления в рамках ЕС. Программы открыты для всех руководителей, включая высокопоставленных государственных служащих, независимо от того, находятся ли они в начале своей карьеры или являются опытными работниками, а также для выборных должностных лиц и лидеров неправительственных организаций как во Франции, так и за рубежом. Курсы проводят опытные преподаватели; методы обучения основаны на практике и включают моделируемые ситуации и сравнительные подходы.

3. Карьерную мобильность (*Career mobility*).

Учебные циклы в поддержку карьерной мобильности предлагает Школа публичного (государственного) управления. Они предназначены для:

— государственных служащих министерств, руководителей других государственных учреждений. Школа отвечает за подготовку этих государственных служащих, отобранных в рамках ускоренной карьерной схемы. Каждый год в данный цикл обучения принимают сорок гражданских служащих и в результате семимесячного курса помогают им изменить служебное положение;

— офицеров вооруженных сил, желающих занять высокий пост на государственной службе, например стать руководителем или заместителем префекта;

— парламентских сотрудников в Национальном собрании и сенате Франции и в Европейском парламенте.

4. Послевузовское обучение науке о европейской интеграции (*Postgraduate Course in European Studies*).

Школа публичного (государственного) управления принимает участие в проведении обучения для получения ученых степеней на основе партнерских отношений с другими университетами, профессиональными школами и пр., расположенными как во Франции, так и в других европейских странах. Школа также участвует в организации обучения по магистерским степеням по запросу и в сотрудничестве с зарубежными университетами и институтами.

Кроме того, Школа проводит индивидуальные учебные курсы для французских и зарубежных государственных и частных учреждений. Они могут быть национальными,

двусторонними или многосторонними. Содержание и формат разрабатываются в сотрудничестве с запрашивающим органом. Индивидуальные сеансы и циклы (продолжительностью от одного дня до двух месяцев) могут включать учебные визиты и стажировки. Они могут проводиться как в Школе, так и на территории, выбранной клиентом в Париже, в провинции или за границей.

Важно отметить, что у большей части органов исполнительной власти есть собственные школы администраторов. В таких школах число слушателей, как правило, соотносится с количеством бюджетных должностей, на которые потом направляют выпускников. Обучение включает как теоретические курсы, так и практические, в т. ч. стажировку на рабочем месте.

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

Особого внимания заслуживает опыт профессионального развития государственных служащих в Соединенных Штатах Америки. Он отличается децентрализацией, многоуровневостью программ и их взаимосвязью с программами обучения в сфере бизнеса. Методическое и организационное руководство подготовкой и повышением квалификации кадров госаппарата на федеральном уровне осуществляет Управление кадровой службы (*Office of Personnel Management*). Обучение (повышение квалификации) в рамках Управления предусматривает обучение специалистов собственными силами: Центр развития лидерских качеств (*Center for Leadership Development*), в т. ч. Восточный и Западный центры подготовки и повышения квалификации (*Management Development Center*), а также Федеральный институт руководящих кадров (*Federal Executive Institute*). Кроме того, в рамках Управления осуществляется профессиональное развитие по модели Компетентности лидерства (*Leadership Competencies*) и Ключевым квалификациям руководителей (*Executive Core Qualifications*).

Центр развития лидерских качеств предлагает образовательные программы, построенные на ключевых квалификациях руководителей на любом этапе карьеры. Это межправительственные образовательные курсы, аттестационные программы, индивидуальные решения и технологическая система USALearning. Услуги предоставляются через электронное обучение, обучение в аудиториях, в центрах Федерального института руководящих кадров, а также в центрах подготовки и повышения квалификации.

USALearning — официальный сайт по обучению и повышению квалификации федерального правительства США. Он поддерживает развитие сотрудников федерального уровня и способствует достижению агентствами своей миссии путем упрощения и универсализации доступа к высококачественным продуктам по электронному обучению, информации и услугам. Некоторые предложения включают разработку и предоставление систем управления обучением под нужды заказчика (*Learning Management Systems, LMS*); изучение систем управления образовательным контентом (*Learning Content Management Systems, LCMS*) и связанных с ними услуг; платформ электронного обучения/тестирования и другой специальный контент. Программы USALearning являются частью Дирекции кадровых решений (*HR Solutions Directorate*) в Центре развития лидерских качеств и предлагают широкий спектр электронных учебных продуктов и услуг, а также реализацию настраиваемой системы управления обучением по сниженным ценам.

Федеральный институт руководящих кадров помогает государственным руководителям высшего уровня повысить эффективность деятельности организаций. Институт предлагает три типа программ:

1. Программы лидерства в демократическом обществе (*Leadership for a Democratic Society program, LDS*). Это четырехнедельная программа для высшего федерального руководства по развитию лидерских качеств. Предлагается широкий спектр курсов и более коротких учебных мероприятий для рассмотрения четырех тем программы и возможность выбрать те из них, которые соответствуют индивидуальным потребностям в обучении.

Темы: единоличное руководство, трансформирующиеся организации, политика в конституционном строе, глобальные перспективы.

2. Специализированные программы, разработанные для конкретных ведомств.

3. Межведомственные курсы продолжительностью от двух дней до недели, ориентированные на рассмотрение конкретных аспектов лидерства.

Управлением кадровой службы были разработаны пять ключевых квалификаций руководителей и соответствующие компетентности лидерства. Такая модель, представленная в табл. ниже, позволяет выявлять потенциальных лидеров, разрабатывать планы индивидуального развития и составлять учебные программы.

Таблица

Ключевые квалификации руководителей и компетентности лидерства

Управление изменениями	Руководство людьми	Ориентация на результат	Деловые качества	Создание объединений
Новаторство и творческий потенциал Внешняя осведомленность Гибкость Работоспособность Стратегическое мышление Проницательность	Управление конфликтами Понимание культурных факторов Раскрытие потенциала служащих Формирование команды	Ответственность Ориентация на потребителей Решительность Предприимчивость Решение задач Техническая эффективность	Управление финансами Управление человеческим капиталом Управление научно-техническим развитием	Сотрудничество Политический опыт Влияние/ обсуждение
Основные компетенции				
Навыки межличностного общения Непрерывное обучение	Устные коммуникации Письменные коммуникации	Честность/добропорядочность Ориентация на общественные услуги		

Источник: Официальный сайт Управления кадровой службы США (Office of Personnel Management) (http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/executive-core-qualifications/#url=Overview).

Всем членам Службы высших руководителей (СВР) рекомендуется иметь план индивидуального развития (*Individual Development Plan*) с четко определенными целями: краткосрочными — направленными на овладение профессиональными и управленческими навыками, и долгосрочными — связанными с развитием их творческого потенциала. В США наиболее распространены следующие типы профессионального развития государственных служащих высшего уровня: повышение квалификации и обучение, ротации и стажировки.

Деятельность учебных заведений и центров по проведению обучения, как правило, ориентирована на руководителей среднего и высшего звена. Обучение проводится в подразделениях Вашингтонского университета (*University of Washington*), в частности в Школе публичного и общественного управления Эвана (*Evans School of Public Affairs*), Гарвардском институте государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди (*John F. Kennedy School of Government*), Американской ассоциации управления (*American Management Association*) и др. В центрах проведения семинаров для административных работников организована подготовка по конкретным областям знаний.

Широко развита система внутриведомственной подготовки госслужащих. Содержание обучения зависит от должностных обязанностей конкретного чиновника, а также данных экспертных опросов. Госслужащие могут выбирать ту программу, которая им больше подходит, в т. ч. обучаться в негосударственных учебных заведениях и академических центрах, что поощряется, так как позволяет изучить опыт менеджмента в других секторах и рассматривать общественные проблемы с различных точек зрения. Правительство оплачивает расходы на обучение госслужащих в американских университетах, школах и на различных

курсах. Важно отметить активное использование опыта обучения в сфере бизнеса, в том числе совместное обучение госслужащих с менеджерами коммерческих фирм.

Особое место в США отводится профессиональным ассоциациям. В сфере государственного управления и повышения квалификации одной из главных считается Национальная ассоциация институтов государственной службы США (NASPAA). Это международная ассоциация общественно-политических школ (школы государственной политики и управления) в университетах США и за рубежом. NASPAA также является профессионально аккредитованным объединением магистерских программ в области государственной политики (*Master of Public Policy, MPP*), публичного и общественного управления (*Master of Public Affairs, MPAff*) и магистров государственной службы (*Master of Public Administration, MPA*). Миссией организации является «обеспечение высоких стандартов в области образования и подготовки кадров для государственной службы и пропаганда идеалов госслужбы»[2].

В целом в США в настоящее время насчитывается более 260 школ MPA/MPP. Многие из них предлагают как очные, так и очно-заочные формы обучения, программы для высшего руководства (*Executive MPA*), онлайн-курсы, где требования для получения степени могут варьироваться в зависимости от профессионального опыта. Программы MPA/MPP существуют с целью предоставить профессиональное обучение государственным служащим (на всех уровнях), сотрудникам из некоммерческого и частного секторов и в Соединенных Штатах, и во всем мире.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ зарубежного опыта показывает, что во многих странах основой для разработки программ повышения квалификации выступают кластеры компетенции, а также модели ключевых квалификаций. Они позволяют восполнять недостаток знаний общего характера (например, устные и письменные коммуникации, навыки межличностного общения) или нехватку компетенции в областях, смежных с основной деятельностью государственного служащего (например, повышение квалификации в области финансового менеджмента для специалистов нефинансовой сферы). Также они предоставляют возможность получить более конкретные специализированные знания, непосредственно связанные с должностными обязанностями государственного служащего (например, повышение квалификации в области бюджетного процесса на федеральном уровне). Такой подход позволяет государственным служащим с разным базовым образованием получить необходимые навыки и знания и выполнять свои обязанности более эффективно.

Во всех рассмотренных странах широко развита сеть дистанционного образования, позволяющая пройти повышение квалификации без отрыва от работы, что существенно экономит временные и финансовые затраты. Модульный принцип обучения обеспечивает большую гибкость, позволяя государственным служащим самостоятельно планировать время на обучение, последовательность изучения модулей и тем самым осуществлять обучение более эффективно.

Важно отметить, что в большинстве стран один из основных принципов обучения государственных служащих — постоянное непрерывное повышение квалификации. Для многих должностей составляются планы индивидуального развития. Это позволяет государственным структурам планировать и проводить повышение квалификации не только по уже существующим тематикам, но и по специфическим, отвечающим потребностям конкретного департамента или отдела. После прохождения дополнительного обучения некоторые организации устраивают анонимное анкетирование, чтобы выяснить, насколько обучение соответствовало запросам государственного служащего и насколько он считает его эффективным.

---

[2] *Официальный сайт Национальной Ассоциации институтов государственной службы США (NASPAA) (http://naspaa.org/about_naspaa/naspaa.asp).*

На основе анализа зарубежного опыта профессионального развития государственных служащих можно выделить достижения, которые следует учитывать при разработке программ повышения квалификации в нашей стране:

1. Повышение квалификации осуществляется более индивидуализированно, т. е. отвечает конкретным потребностям в обучении и различается в зависимости от категории обучаемых, их образования и опыта работы, должностных требований.

2. Формирование национальных моделей компетенции государственных служащих с целью своевременного выявления нехватки знаний/навыков и последующей организации повышения квалификации для восполнения найденных пробелов.

3. Возможность выбора программ повышения квалификации для государственных служащих.

4. Профессиональное развитие государственных служащих при тесном взаимодействии не только органов госуправления и служащих, но и вузов и центров по повышению квалификации.

5. Использование обучающих курсов и семинаров для впервые принятых на госслужбу, а также программ по смежным видам деятельности и обучения для служащих, включенных в кадровый резерв на замещение руководящих должностей.

6. Ориентация на непрерывность обучения и использование модульных программ повышения квалификации.

7. Использование программ профессионального развития госслужащих, имеющих единый стандарт, например программы MPA (Master of Public Administration).

Библиография

1. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».
2. Бирюков А. Г. О некоторых вопросах реализации долгосрочной бюджетной политики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1 (19).
3. Капустин В. Б. Зарубежный опыт организации государственной службы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.myshared.ru/slide/107512/.
4. Степанова Т. Европейский опыт подготовки специалистов по государственному управлению // Государственная служба. — 2013. — № 2 (82).
5. Стерник С. Г., Яременко И. А. Рыночная реформа государственных расходов как поворот экономической истории // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 1 (15).
6. Официальный сайт Центра развития лидерских качеств США (Center for Leadership Development) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://leadership.opm.gov/.
7. Официальный сайт по обучению и повышению квалификации федерального правительства США [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://usalearning.gov/.
8. Официальный сайт Управления кадровой службы США (Office of Personnel Management) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.opm.gov/.
9. Официальный сайт Колледжа гражданской службы Великобритании (Civil Service College) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.civilservicecollege.org.uk/.
10. Официальный сайт реформы гражданской службы Великобритании. План реформ (Civil Service Reform Plan) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://my.civilservice.gov.uk/reform/the-reform-plan/.
11. Официальный сайт правительства Великобритании [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.gov.uk/government/how-government-works.
12. Официальный сайт Национальной школы администрации Франции (École nationale d'Administration) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ena.fr/index.php?/en.
13. Kotchegura. A. Training and Upgrading Qualifications of Senior Civil Servants: Experience of OECD Member-States [Электронный ресурс] / Astana Economic Forum 2013. — Режим доступа: http://2013.astanaforum.org/wp-content/uploads/2013/01/Dr.-Alexander-KOTCHEGURA-Training-and-Upgrading-Qualifications-of-Senior-Civil-Servants.ppt.
14. Matthew Stafford. The United States Executive Civil Service Training System [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://2013.astanaforum.org/wp-content/uploads/2013/01/Stafford-The-United-States-Executive-Civil-Service-Training-System.ppt.

Л. З. Шнейдман, С. В. Соломяный

Саморегулирование в аудите: основные результаты

В статье приведены результаты анализа деятельности саморегулируемых организаций аудиторов в 2010–2014 гг. Описано положительное и отрицательное влияние деятельности саморегулируемых организаций аудиторов на развитие профессии. Особое внимание обращено на роль саморегулируемых организаций в организационном оформлении аудиторской профессии, создании всеобъемлющей системы внешнего контроля качества работы субъектов аудиторской деятельности и обеспечении их информационной открытости.

Ключевые слова: аудит, аудиторская деятельность, саморегулируемые организации, аудиторская профессия, совет по аудиторской деятельности, внешний контроль качества работы, общественный надзор

L. Shneydman, S. Solomyany

Self-Regulation in Audit: Main Results

The article presents the results of the analysis of self-regulating organizations activity in 2010-2014. It describes positive and negative effects of the activity of self-regulating organizations on the audit profession development. The article pays special attention to the role of self-regulating organizations in organizing audit activity, establishing a comprehensive system of external quality assurance of the audit activity subjects and ensuring their informational openness.

Key words: audit, audit activity, self-regulating organizations, audit profession, audit council, external quality assurance, public oversight

---

В. П. Бауэр, Т. А. Логинова

Дорожная карта по деофшоризации экономики России: концептуальные основы и мероприятия

Компании традиционно используют офшорные зоны как инструмент налогового планирования, разрабатывая и применяя различные способы оптимизации налогообложения. Мировой финансовый кризис и, как следствие, дефицит государственных бюджетов многих стран способствовали резкому увеличению потребности в выработке механизмов, препятствующих уклонению компаний от национального налогообложения. Наряду с этим глобализация международных корпораций и переход на цифровую экономику привели к необходимости пересмотра существующих норм налогового законодательства разных стран. В связи с этим России необходима разработка комплекса мероприятий по постепенному усилению налоговых правил, направленных на противодействие размыванию налоговой базы и перемещению прибыли в юрисдикции с льготным налогообложением.

Ключевые слова: деофшоризация экономики России; дорожная карта; инфорсмент; опционы «твердой, мягкой и умной силы», оценка регулирующего воздействия

V. Bauer, T. Loginova

Road Map for Deoffshorization of the Russian Economy: Conceptual Basis and Activities

Companies traditionally use offshore zones as an instrument of tax planning, working out and implementing different methods of tax optimization. Global financial crisis, and as a consequence, deficit of state budgets of many countries contributed to harsh increase of necessity to work out mechanisms, preventing companies' avoidance from local taxation. At the same time, globalization of multinational corporations and transition to digital economy led to the necessity of revision of existing tax legislation norms of different countries. In this regard there is a need to work out the complex of actions, which will realize the task of gradual enforcement of tax rules, aimed at counteraction to base erosion and profit shifting.

Key words: deoffshorization of Russian economy; road map; enforcement; options of hard, soft and smart power; assessment of regulatory influence

---

Н. С. Милоголов, М. Р. Пинская

Правила налогообложения контролируемых иностранных компаний: сравнительный анализ

Цель настоящей статьи – обобщение зарубежного опыта налогообложения контролируемых иностранных компаний (КИК), направленного на решение проблемы оттока капитала в низконалоговые юрисдикции, и разработка на этой основе рекомендаций по реформированию института налогового резидентства в России. В статье обобщены элементы национальных правил налогообложения, установленных в таких странах, как Франция, Великобритания, Германия, США, Китай,

Бразилия. Выявлены недостатки российских правил КИК и предложены пути их устранения. Сделан вывод о том, что с учетом российских реалий правила КИК требуют тщательной доработки с учетом рекомендаций ОЭСР, которые будут даны в 2015 г. в рамках Плана по противодействию выводу налогооблагаемой прибыли (BEPS).

Ключевые слова: контролируемая иностранная компания, налог на прибыль организаций, налоговое резидентство, офшоры, избежание налогообложения

N. Milogolov, M. Pinskaya

Controlled Foreign Company Rules: Comparative Analysis

The purpose of this article is to summarize CFC rules in foreign countries and to work out recommendations on reforming tax residence institute in Russia. There is a review of national CFC rules, which are in force in France, United Kingdom, Germany, USA, China and Brazil. Proposed Russian CFC rules are also analyzed in this article. Main result is that proposed Russian CFC rules need further development and should be coordinated with OECD recommendations on this issue coming up in 2015.

Key words: controlled foreign company, corporate profit tax, tax residence, offshore jurisdiction, tax avoidance

---

М. А. Котляров, И. Н. Рыкова

Противодействие переносу налоговой базы в низконалоговые юрисдикции: опыт ОЭСР и приоритеты для России

В статье рассмотрен опыт ОЭСР в области противодействия уходу от налогообложения с использованием льготных налоговых режимов. Внимание уделено двум периодам – созданию в рамках ОЭСР механизма по недопущению недобросовестной налоговой конкуренции (1998–2011 гг.) и разработке Плана по противодействию выводу налогооблагаемой прибыли (с 2013 г.). Изучение данного опыта представляется ценным для России, где объявлена кампания по недопущению перемещения прибыли в низконалоговые юрисдикции (программа деофшоризации российской экономики). Подчеркивается необходимость качественной методологической проработки планируемых поправок в российское законодательство в части КИК, правил трансфертного ценообразования, налогового резидентства, понятия бенефициарного владения.

Ключевые слова: налоговая гавань, офшор, низконалоговая юрисдикция, приносящая вред налоговая конкуренция, контролируемые иностранные компании, налоговое резидентство, План по противодействию выводу прибыли ОЭСР, деофшоризация

M. Kotlyarov, I. Rycova

Prevention of Tax Base Shifting to Low-tax Jurisdictions: OECD Experience and Priorities for Russia

OECD's experience in combatting tax evasion through utilization of low-tax jurisdictions is examined in this article. Two periods are under consideration – creating of the mechanism of preventing harmful tax competition (1998-2011) and introducing Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (since 2013). This experience brings value to Russia, where campaign against use by taxpayers of low-tax jurisdictions is announced («deoffshorisation» of the Russian economy). The necessity of a deep methodological examination of amendments in Russian legislation concerning controlled foreign companies, transfer pricing, tax residency and beneficial ownership issues is emphasized in this article.

Key words: tax heaven, offshore, low-tax jurisdiction, harmful tax competition, controlled foreign companies, tax residency, OECD Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, «deoffshorisation»

В. С. Назаров, О. В. Богачева, Т. В. Фокина

Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета

Предметом настоящей статьи являются вопросы повышения роли парламента в рассмотрении и принятии закона о бюджете в условиях перехода к программному бюджету, включая вопросы полномочий, состава бюджетных документов, форматов принимаемых бюджетов и голосования. Опыт парламентов различных стран свидетельствует о значительном расширении участия и ответственности парламентов за принятие бюджетных решений, что связано с проводимой реформой, направленной на повышение прозрачности и открытости бюджета, переход к программному формату. Зарубежный опыт послужил основой для подготовки предложений по корректировке бюджетного законодательства России в части полномочий Государственной думы в ежегодном бюджетном процессе.

Ключевые слова: ежегодный закон о бюджете, полномочия парламента, право на внесение изменений, ассигнования, голосование, бюджетные документы, утверждение бюджетных ассигнований, бюджетирование, ориентированное на результат

V. Nazarov, O. Bogacheva, T. Fokina

The Role of Legislative Authorities in Consideration and Adoption of the Draft Budget Law

The article considers the issues of legislative's participation in consideration and adoption of the draft budget law under the conditions of performance-based budgeting, including issues of authorizations, budget documents, budget formats, voting. The experience of Parlament participation of different countries provides the evidence of increasing their authorities in budget decision-making related to budget reform aimed at budget openness and transparency, budget presentation in program format. OECD countries experience provided the base for conclusions regarding changes in the Russian budgetary legislation concerning the State Duma's authorities in annual budget procedure.

Key words: annual budget act, Parliament's power, right of amendment, appropriations, voting, budget documents, budget authorization, performance budgeting

---

А. А. Мамедов, Н. А. Авксентьев

Региональный и муниципальный долг субъектов Российской Федерации: ретроспективный анализ и перспективы

В связи с существенным ростом долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации в течение последних лет проблемы, связанные с субнациональной задолженностью, становятся все более актуальными. Однако для выработки корректных мер государственной бюджетной политики, направленных на консолидацию субнациональных бюджетов, следует прежде всего провести анализ сложившейся ситуации в регионах и муниципалитетах. Цель настоящей работы – анализ долга субнациональных правительств как с ретроспективной, так и с перспективной точек зрения. В статье рассмотрена структура и концентрация регионального долга, взаимосвязь долга и инвестиционных расходов, проблемы, связанные с последствием изменения бюджетных ограничений, методика количественного измерения успешных попыток бюджетной консолидации. Помимо этого проведен анализ долга муниципальных образований, в т. ч. его объема и связи с региональным долгом.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, региональный долг, муниципальный долг, бюджетная консолидация

A. Mamedov, N. Avksentyev

Subnational Debt in Russian Federation: Retrospective and Perspective Analysis

Today the analysis of sub-national debt is becoming urgent due to the recent significant increase in debt burden on regional budgets in Russian Federation. In order to introduce adequate governmental budget policy measures, that deal with budget consolidation issues on the sub-national level, one should first analyze the current situation with debt in regions and municipalities. The main aim of current paper is the retrospective and perspective analysis of sub-national debt. The paper presents the structure and concentration of regional debt, analysis of interrelationship of debt and investment expenditures, issues connected with changes in budget rules, quantitative approach of assessing budget consolidation attempts. In addition we present some issues of municipal debt, including its structure and relation to regional debt.

Key words: Russia, fiscal federalism, regional debt, municipal debt, subnational debt, budget consolidation

---

М. В. Мильчаков

Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

Актуальной задачей в условиях экономической рецессии и сокращения бюджетных доходов является оптимизация региональных расходов с целью поддержания сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Один из вариантов ее решения – учет неэффективных расходов на этапе распределения финансовой поддержки из федерального бюджета между регионами за счет корректировки сумм межбюджетных трансфертов. В статье приводится авторская классификация и характеристика трех подходов к оценке неэффективных бюджетных расходов с учетом имеющегося российского опыта: нормативно-ограничительный, нормативно-затратный и индикативно-программный. Представлен пример методики комплексной оценки неэффективных бюджетных расходов субъектов Российской Федерации и предложения по ее применению при предоставлении нецелевой финансовой помощи в форме дотаций и стимулирующих грантов. Использование результатов этой оценки позволит усилить контроль за эффективностью использования бюджетных ресурсов на региональном уровне и выявить те области, по которым возможна оптимизация расходов.

Ключевые слова: Бюджетный кодекс Российской Федерации, бюджет субъекта Российской Федерации, дотации и субсидии, межбюджетные отношения, регионы России, неэффективные расходы

M. Milchakov

The Implementation of Ineffective Regional Expenditure Assessment in the Decision-making Process of Grants Allocation

An urgent task in the period of economic recession and decrease in revenue base is to carry out the optimization of regional expenditure, that will help to maintain their budget stability. At the Federal level it is necessary to create and support appropriate conditions, which will be stimulating Russian regions to minimize the amount of inefficient expenditure. One of the possible decisions is to implement the results of ineffective regional expenditure assessment in the decision-making process of federal aid allocation and grants calculation. Author presents and characterizes three approaches for ineffective regional expenditure assessment: restrictive approach, approach based on standards and service costs auditing and planning-programming indicative performance approach.The article includes an example of the complex methodology for inefficient budget expenditure assessment of the Russian regions. The results of such a complex methodology can be integrated in the process of general and incentive grants allocation. The implementation of the results will enable to strengthen control over the budget financing on the regional level. The analysis of the effectiveness on a wide range of expenditure items will also allow to identify reserves for possible optimization.

Key words: the Budget Code of the Russian Federation, budget of Russian constituent entity, general grants and subsidies (matching grants), intergovernmental fiscal relations, Russian regions, ineffective expenditure

---

А. Б. Золотарева

Закон о монетизации льгот: разграничение полномочий и нефинансируемые мандаты

Статья посвящена анализу практики применения Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в контексте разграничения расходных полномочий в социальной сфере между органами государственной власти и местного самоуправления. Автор приходит к выводу, что Закон № 122-ФЗ, существенно упорядочив систему разграничения расходных полномочий в социальной сфере, не позволил решить все проблемы в этой области, а в ряде случаев породил новые. Основные недостатки Закона: противоречия по вопросу о сохранении натуральных льгот для федеральных льготников, у которых право на их получение возникло до вступления Закона в силу, а также нерешенность проблемы «нефинансируемых мандатов», т. е. жестко определенных федеральным законом расходных обязательств нижестоящих бюджетов без компенсации затрат на их исполнение. В статье содержатся предложения о поправках к законодательству, направленных на решение выявленных проблем.

Ключевые слова: монетизация льгот, Закон № 122-ФЗ, нефинансируемые мандаты, социальные льготы, социальная поддержка, разграничение расходных полномочий

A. Zolotareva

The Law on Benefits Monetization: Delineation of Spending Powers and Unfunded Mandates

The article concentrates on the analysis of practical application of the Federal Law №122-FZ of August 22, 2004 in the context of delineation of spending powers in the social protection sphere between the state and local governments. The author concludes that the Law №122-FZ, having significantly streamlined the system of delineation of spending powers in the social protection sphere, failed to solve all the problems in that field and in a number of cases gave rise to new ones. The main shortcomings of the Law №122-FZ are: inconsistencies on the issue of preserving in-kind benefits for the federal benefit holders, whose right to receive them had arisen before the Law entered into force, and also uncertainty on the issue of unfunded mandates, i. e. strictly specified by federal law spending obligations of lower level budgets without compensating costs of satisfying them. The article contains the author's propositions on the amendments to the legislation aiming to solve the identified problems.

Key words: benefits monetization, Law № 122-FZ, unfunded mandates, social benefits, social protection, delineation of spending powers

---

А. В. Навой

К вопросу о трансформации модели мирохозяйственных связей России в условиях усиления глобальных рисков

В статье представлен критический анализ теоретических подходов к организации международных экономических связей, выявлены негативные последствия поддержания хронического положительного сальдо счета текущих операций платежного баланса в странах, специализирующихся на экспорте сырьевых ресурсов, а также причины дисбалансов интеграции развивающихся стран в систему трансграничного движения капитала. Предложены пути оптимизации внешнеторговых связей России и регулирования потоков капитала в целях купирования негативных последствий

проникновения глобальных дисбалансов и преодоления зависимого положения страны в системе международного разделения труда.
Ключевые слова: платежный баланс, международная инвестиционная позиция, внешнеторговые операции, процентная политика, внешний долг, рефинансирование, центральный банк, валютная биржа, международные резервы, обменный курс

A. Navoy
Towards Transmission to the NEW Russia's International Finance and International Trade Model during the Period of Global Turbulence
The article reviews theoretical approaches to the organization of the national trade and finance relations. Negative consequences of the chronically current account surplus in the oil-export countries, as well as main drivers of the imbalances in the capital flows in developing countries, were determined by author. There are some suggestions for improving Russia's model of integration in foreign trade and global capital flows.
Key words: balance of payments, international investment position, foreign trade operations, interest rate policy, external debt, refinancing, central bank, currency exchange, international reserves, exchange rate

---

И. Ю. Варьяш, К. В. Швандар, Т. Ф. Бурова
Актуализация макроэкономических прогнозов в бюджетном процессе
В статье обсуждаются новые возможности применения баз данных динамических прогнозных макроэкономических показателей для уточнения кратко- и среднесрочных бюджетных прогнозов. Проведено исследование существующих систем, использующихся для формирования прогнозов и их своевременной корректировки. Делается вывод о необходимости создания сбалансированной системы корректировок для актуализации прогнозов в бюджетном процессе.
Ключевые слова: бюджет, макроэкономика, прогноз, экономические ожидания, курс рубля, цена на нефть, индексы деловой активности

I. Varjas, K. Shvandar, T. Burova
Actualization of Macroeconomic Forecasts for Aim of Fiscal Process
The article discusses the possibility of using the new database-driven dynamic forecasting of macroeconomic indicators to clarify the short- and medium-term budget projections. A study of existing systems, which are used to generate forecasts and their timely adjustment. The conclusion of the article is about the need for a balanced system of adjustments to update the forecasts in the fiscal process.
Key words: balance sheet, forecast, macroeconomics, economic expectations, exchange rate, the price of oil, business confidence indexes

---

Т. И. Семкина
Эффективна ли система взимания НДС по операциям с драгоценными металлами?
В статье разработаны предложения по повышению эффективности взимания НДС по операциям с драгоценными металлами, которые, с одной стороны, оптимальным образом позволяют сочетать интересы населения, предприятий и государственного бюджета, а с другой – устранить негативное влияние этого налога на развитие рынка драгоценных металлов.
Ключевые слова: НДС, эффективность, стандартная ставка НДС, нулевая ставка НДС, освобождение, инвестиционная активность

T. Semkina
Does VAT Taxation System of Precious Metals Effective?
This article analyses certain propositions to improve the efficiency of VAT treatment of operations with precious metals, which, on the one hand, allow to combine the interests of the population, legal entities and the state budget effectively, and, on the other hand, to eliminate the negative impact of this tax on the development of the precious metals market.
Key words: VAT, effective, standard VAT rate, zero VAT rate, exemption, investment effectiveness

---

А. А. Анисимова
Рынок алмазов: контроль на международном и национальном уровнях и налогообложение
В статье анализируются проблемы, связанные с регулированием рынка алмазов как на международном, так и на национальном уровне ряда стран. В частности, особое внимание уделяется вопросу регулирования обращения необработанных алмазов на международном уровне в связи

с возможностью их использования наравне с золотом в качестве источника финансирования незаконной деятельности. Помимо этого освещено обращение алмазов на алмазных биржах, а также налоговое регулирование импорта и экспорта.
Ключевые слова: алмазы, необработанные алмазы, Кимберлийский процесс, НДС, таможенные пошлины, контроль, налогообложение

A. Anisimova
Diamond Market: Control at the International and National Levels and Taxation
The article analyzes the problems associated with the regulation of the diamond market. This work shows regulation of rough diamonds at the international and national levels in several countries. In addition, this article touches such important issue as money laundering and terrorist financing through trade in diamonds. Additionally, the article describes the treatment of diamonds on diamond exchanges, and raises the issue of tax regulation of import.
Key words: diamonds, rough diamonds, Kimberley Process, VAT, customs duties, control, taxation

---

В. В. Трубин, Л. В. Журавлева, О. В. Кораблева, М. А. Буранкова
Опыт реализации инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере
Российская инфраструктура нуждается в существенной модернизации, при этом осуществить ее в условиях ограниченности бюджетных ресурсов региональным и муниципальным органам власти довольно сложно. Возможным способом разрешения данной ситуации может стать расширение практики применения механизма государственно-частного партнерства (ГЧП), в рамках которого частные компании принимают на себя риски в инфраструктурных проектах, в т. ч. в социально значимых отраслях, традиционно являющихся сферой ответственности государства. В статье рассматривается состояние и перспективы развития ГЧП в отраслях социальной сферы: основные характеристики, обзор международного опыта (страны ОЭСР и ЕС), а также российского опыта, преимущества и ограничения применения данного механизма на практике, возможные пути дальнейшего развития ГЧП в Российской Федерации.
Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инфраструктура, социальная сфера, модернизация, перспективы развития, Российская Федерация

V. Trubin, L. Zhuravleva, O. Korableva, M. Burankova
Experience of Implementation Infrastructure Projects of Public-private Partnerships in the Social Sector
The Russian infrastructure needs essential modernization, but it is quite difficult to carry out in the conditions of limitation of the budgetary resources to regional and municipal authorities. The expansion of practice of use of the public-private partnership (PPP), within which the private companies assume risks in infrastructure projects, including the socially significant branches, which are traditionally the sphere of responsibility of the state, may be the possible way of solving this situation. The state and prospects of development of PPP in the social sphere are considered in the article: the main characteristics, the review of the international experience (the country of OECD and the European Union), and also the Russian experience, advantage and restriction of use of this mechanism in practice, possible ways of further development of PPP in the Russian Federation.
Key words: public-private partnership, infrastructure, social sphere, modernization, development prospects, the Russian Federation

---

Н. С. Матвеева
Профессиональное развитие государственных служащих: опыт европейских стран и США
В статье анализируется опыт зарубежных стран в сфере повышения квалификации государственных служащих. Рассмотрены особенности организации процесса обучения, основные принципы профессионального развития государственных служащих анализируемых стран и определены направления использования зарубежного опыта в российской практике.
Ключевые слова: повышение квалификации, государственные служащие, зарубежный опыт, модель компетенции

N. Matveeva
Professional Development of Public Servants: Experience of the Europe and USA
This article aims to analyse the foreign experience of professional development of public servants. Moreover a brief description of the main aspects of training process is given, the basic principles of professional development of public servants in the European countries and the USA are described and the directions of practical application of the foreign experience in Russian Federation are defined.
Key words: professional development, public servants, foreign experience, competency framework

Авксентьев Николай Александрович, науч. сотр. Центра исследований региональных реформ ИПЭИ РАНХиГС
Nikolay A. Avksentyev, Researcher of the Center for Research on Regional Reforms, Institute of Applied Economic Researches, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: avksentev@ranepa.ru)

Анисимова Анастасия Александровна, мл. науч. сотр. Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института
Anastasiya A. Anisimova, Junior Researcher of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute
(e-mail: a.a.anisimova@rambler.ru)

Бауэр Владимир Петрович, д. э. н., директор Центра исследований социально-экономических критериев и показателей безопасности Института проблем экономической безопасности и стратегического планирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; гл. науч. сотр. Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института
Vladimir P. Bauer, Doctor of Economics, Director of the Center of Social and Economic Researches and Indicators of Safety of Institute of Problems of Economic Safety and Strategic Planning, Financial University under the Government of the Russian Federation; Chief Researcher of the Tax Policy Center, Financial Research Institute
(e-mail: bvp@nifi.ru)

Богачева Ольга Викторовна, к. э. н., руководитель Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института
Olga V. Bogacheva, PhD (Economics), Head of the Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: bogacheva@nifi.ru)

Буранкова Мария Александровна, мл. науч. сотр. Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института
Maria A. Burankova, Junior Researcher of the Finance Center in Social Sphere, Financial Research Institute
(e-mail: burankova2012@yandex.ru)

Бурова Татьяна Федоровна, науч. сотр. Аналитического центра финансовых исследований Научно-исследовательского финансового института
Tatiana F. Burova, Researcher of the Analytical Center of Financial Investigations, Financial Research Institute
(e-mail: burova@nifi.ru)

Варьяш Игорь Юрьевич, д. э. н., руководитель Аналитического центра финансовых исследований Научно-исследовательского финансового института
Igor Yu. Varjas, Doctor of Economics, Head of the Analytical Center of Financial Investigations, Financial Research Institute
(e-mail: varjas@nifi.ru)

Журавлева Лариса Владимировна, к. э. н., доцент, вед. науч. сотр. Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института
Larisa V. Zhuravleva, PhD (Economics), Associate Professor, Leading Researcher of the Finance Center in Social Sphere, Financial Research Institute
(e-mail: Zhuravleva@nifi.ru)

Золотарева Анна Борисовна, к. ю. н., зав. лабораторией экспертизы законодательства РАНХиГС, руководитель научного направления «Правовые исследования» Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара
Anna B. Zolotareva, PhD (Law), Head of the Legal Examination Laboratory of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Director of Center for Legal Studies of Gaidar Institute for Economic Policy
(e-mail: zolot@iep.ru)

Кораблева Ольга Владимировна, к. э. н., доцент, вед. науч. сотр. Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института
Olga V. Korableva, PhD (Economics), Associate Professor, Leading Researcher of the Finance Center in Social Sphere, Financial Research Institute
(e-mail: Korableva@nifi.ru)

Котляров Максим Александрович, д. э. н., проф., гл. науч. сотр. Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
Maxim A. Kotlyarov, Doctor of Economics, Professor, Chief Research Associate of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: kotlyar2005@list.ru)

Логинова Татьяна Александровна, мл. науч. сотр. Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института
Tatiana A. Loginova, Junior Researcher of the Tax Policy Center, Financial Research Institute
(e-mail: tloginova@nifi.ru)

Мамедов Арсений Алиевич, ст. науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара, ст. науч. сотр. Центра исследований региональных реформ ИПЭИ РАНХиГС
Arseny A. Mamedov, Senior Researcher of the Department of Fiscal Policy, Gaidar Institute for Economic Policy; Senior Researcher of the Center for Research on Regional Reforms, Institute of Applied Economic Researches, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(e-mail: mamedov@iep.ru)

Матвеева Наталья Сергеевна, мл. науч. сотр. Центра финансового менеджмента в государственном секторе Научно-исследовательского финансового института
Natalia S. Matveeva, Junior Researcher of the Center of Financial Management in Public Sector, Financial Research Institute
(e-mail: natalia.matveeva@inbox.ru)

Милоголов Николай Сергеевич, к. э. н., науч. сотр. Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института
Nikolai S. Milogolov, PhD (Economics), Researcher of the Tax Policy Center, Financial Research Institute
(e-mail: nikmilogolov@gmail.com)

Мильчаков Михаил Викторович, к. г. н., ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института
Mikhail V. Milchakov, PhD (Geography), Senior Researcher of the Inter-budgetary Relations Center, Financial Research Institute
(e-mail: milchakovmv@mail.ru)

Навой Антон Викентьевич, д. э. н., проф. кафедры «Мировые финансы» Финансового университета при Правительстве РФ
Anton V. Navoy, Doctor of Economics, Professor of the World Finance Chair, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: ant.navoy@yandex.ru)

Назаров Владимир Станиславович, к. э. н., директор Научно-исследовательского финансового института
Vladimir S. Nazarov, PhD (Economics), Director of the Financial Research Institute
(e-mail: nazarov@nifi.ru)

Пинская Миляуша Рашитовна, д. э. н., руководитель Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института, директор Института налоговой политики и налогового администрирования Финансового университета при Правительстве РФ
Milyausha R. Pinskaya, Doctor of Economics, Head of the Tax Policy Center, Financial Research Institute; Director of the Tax and Tax Law Institute, Financial University under the Government of the Russian Federation
(e-mail: MPinskaya@yandex.ru)

Рыкова Инна Николаевна, д. э. н., руководитель Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института
Inna N. Rycova, Doctor of Economics, Head of the Sectorial Economy Center, Financial Research Institute
(e-mail: rycova@yandex.ru)

Семкина Татьяна Ивановна, ст. науч. сотр. Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института
Tatiana I. Semkina, Senior Researcher of the Tax Policy Center, Financial Research Institute
(e-mail: tsemkina@nifi.ru)

Соломяный Сергей Васильевич, к. э. н., начальник отдела Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Минфина России
Sergey V. Solomyanyy, PhD (Economics), Head of the Division, Department of Regulation of Accounting, Financial Statements and Audit Activity, Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: p1135_ss@minfin.ru)

Трубин Владимир Вильямович, к. э. н., руководитель Центра финансов социальной сферы Научно-исследовательского финансового института
Vladimir V. Trubin, PhD (Economics), Head of the Finance Center in Social Sphere, Financial Research Institute
(e-mail: Trubinvv@list.ru)

Фокина Татьяна Владимировна, мл. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института
Tatiana V. Fokina, Junior Researcher of the Centre for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: fokina@nifi.ru)

Швандар Кристина Владимировна, д. э. н., руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института
Kristina V. Shvandar, Doctor of Economics, Head of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute
(e-mail: Shvandar@nifi.ru)

Шнейдман Леонид Зиновьевич, д. э. н., проф., директор Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Минфина России
Leonid Z. Shneydman, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Regulation of Accounting, Financial Statements and Audit Activity, Ministry of Finance of the Russian Federation
(e-mail: p1135_ss@minfin.ru)

V. Nazarov, Editor-in-Chief
Director, Financial Research Institute, PhD (Economics)

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

E. Gurvich, Head of Economic Expert Group, Member of Economic Board at the President of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Public Board at the Ministry of Finance of the Russian Federation, Head of the Center of the Budgetary Analysis and Forecasting, Financial Research Institute, PhD (Physics and Mathematics)

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

M. Zembatov, Head of the Center of International Legal and Legislative Regulation of Financial Markets, Financial Research Institute, PhD (Economics)

L. Kabir, Chief Research Associate of the Center of Budgetary Policy in Economy Branches, Financial Research Institute

T. Kulakova, Head of the Center of Budgetary Policy in Economy Branches, Financial Research Institute, Professor of Economic Theory Department of the HSE, Doctor of Economics

V. Kulkova, Head of the Center of Financial and Strategic Management Methodology, Financial Research Institute, Doctor of Economics

A. Maryasin, Head of the Accounting Methodology Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

V. Omelyanovskiy, Head of the Public Health Finance Center, Financial Research Institute, Director of the Health Technology Assessment Center of the Applied Economic Research Institute, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Doctor of Medicine, Professor

A. Polyakova, Head of the Interbudget Relations Center, Financial Research Institute, Leading Researcher, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Economics

M. Pinskaya, Head of the Tax Policy Center, Financial Research Institute, Director of the Tax and Tax Law Institute, Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics

I. Rycova, Deputy Editor-in-Chief, Head of the Sectoral Economy Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

V. Trubin, Head of the Social Sphere Finance Center, Financial Research Institute, PhD (Economics)

G. Shakhova, Chief Researcher Associate of the Advanced Financial Planning, Macroeconomic Analysis and Finance Statistics Center, Financial Research Institute, Doctor of Economics

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

T. Zakharova, Editor of Publishing Department, Financial Research Institute, Senior Editor of the Journal

G. Ageev, Chief of Publishing Department, Financial Research Institute

ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ!

Тексты всех статей журнала представлены
на сайтах **www.nifi.ru** и **www.elibrary.ru**

В 2015 г. журнал будет выходить один раз в два месяца (шесть выпусков в год). Оформить подписку на издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» можно в отделениях почтовой связи по Объединенному каталогу «Пресса России» (подписной индекс 42068).

Любой номер журнала первого полугодия 2015 г. можно заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org, телефон (499) 152-04-90.

Редакция:
Главный редактор В. С. Назаров
Зам. главного редактора И. Н. Рыкова
Ведущий редактор Т. М. Захарова
Корректор И. П. Белова
Дизайн и верстка А. С. Лухин

Адрес редакции:
127006, Москва, Настасьинский пер., д. 3, стр. 2
Тел. (495) 699-76-83
Веб-сайт: www.nifi.ru
e-mail: finjournal@gmail.com

Подписано в печать 19.12.2014 г.
Свободная цена. Тираж 300 экз.
Заказ №6127. Отпечатано в ООО «ТРП».
127137, Москва, ул. Правды, д. 24, стр. 5.
Тел. (499) 519-01-24. Сайт: www.tirazhy.ru