

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

Актуальные проблемы финансов

Направление подготовки Финансы и кредит

Профиль образовательной программы Инвестиционный анализ

Форма обучения очная

СОДЕРЖАНИЕ

1	Конспект лекций	3
1.1	Лекция № 1 Основные направления развития теории финансов	3
1.2	Лекция № 2 Условия и тенденции развития финансовой системы Российской Федерации	9
1.3	Лекция № 3 Финансовые проблемы развития предпринимательства в России	38
1.4	Лекция № 4 Перспективы развития финансового рынка России	51
1.5	Лекция № 5 Финансовые аспекты реформирования некоммерческих организаций	60
1.6	Лекция № 6 Особенности российской модели организации государственных и муниципальных финансов	74
1.7	Лекция № 7 Основные направления реформирования бюджетного процесса и совершенствования управления государственными и муниципальными финансами	88
1.8	Лекция № 8 Выбор модели финансового обеспечения социальной защиты	99
1.9	Лекция № 9 Проблемы управления государственным (муниципальным) долгом	109
2	Методические указания по проведению практических занятий	118
2.1	Практическое занятие № ПЗ-1 Основные направления развития теории финансов	118
2.2	Практическое занятие № ПЗ-2 Условия и тенденции развития финансовой системы Российской Федерации	118
2.3	Практическое занятие № ПЗ-3 Финансовые проблемы развития предпринимательства в России	119
2.4	Практическое занятие № ПЗ-4 Перспективы развития финансового рынка России	120
2.5	Практическое занятие № ПЗ-5 Финансовые аспекты реформирования некоммерческих организаций	121
2.6	Практическое занятие № ПЗ-6 Особенности российской модели организации государственных и муниципальных финансов	121
2.7	Практическое занятие № ПЗ-7 Основные направления реформирования бюджетного процесса и совершенствования управления государственными и муниципальными финансами	122
2.8	Практическое занятие № ПЗ-8 Выбор модели финансового обеспечения социальной защиты	123
2.9	Практическое занятие № ПЗ-9 Проблемы управления государственным (муниципальным) долгом	124

1. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

1.1 Лекция № 1 (1 час)

Тема: Основные направления развития теории финансов

1.1.1 Вопросы лекции:

1. Предпосылки и содержание различий в современных теоретических подходах к исследованию сущности финансов и финансовой системы
2. Прикладной аспект развития теории финансов
3. Общая характеристика современных теорий финансов, концепций и моделей развития финансовых отношений

1.1.2 Краткое содержание вопросов:

1. Предпосылки и содержание различий в современных теоретических подходах к исследованию сущности финансов и финансовой системы

В научной и учебной литературе много внимания уделяется понятию «финансы» и как экономической категории, и как области научных исследований. При раскрытии сущности финансов как экономической категории авторы по-разному акцентируют свое внимание на ее исходную основу. Можно выделить три группы подходов. К первой группе мы условно относим тех авторов, которые сосредотачиваются на распределительном и перераспределительном характере финансовых отношений. К ним следует отнести прежде всего таких ученых, как Л. А. Дробозина, В. М. Родионова, Г. Б. Поляк, и др. Вторая группа авторов отдаст приоритет воспроизводственной функции финансов — функции обеспечения воспроизводства как на уровне государства, так и на уровне хозяйствующих субъектов, домохозяйств. Автором воспроизводственной концепции финансов считается А. М. Александров. К этой группе можно отнести работы А. И. Архипова, Д. А. Аллахвердяна и др. Третья группа авторов рассматривает финансы через призму финансовых ресурсов, механизмов их генерирования и использования. К этой группе авторов можно отнести работы зарубежных исследователей, в частности Р. Паркера, Л. Гитмана, и ряда российских специалистов, в частности В. В. Ковалева. Указанные подходы не противоречат друг другу, а всего лишь отражают многоаспектность (многофункциональность) и сложность данной категории.

В научной и учебно-методической литературе существуют разные подходы к определению понятия «финансовая система». Отчасти это связано и с тем, что исходное понятие «система» имеет множество значений, оттенков. В словаре русского языка С. И. Ожегова под системой понимается и «форма организации чего-нибудь», и «совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое, или форма общественного устройства» и т. д.

Финансовая система преимущественно рассматривается либо как «форма организации ...», либо как «совокупность организаций ...». Так, например, известный американский специалист Дж. Ван Хорн определяет финансовую систему как совокупность ряда учреждений и рынков, представляющих свои услуги фирмам, гражданам, а также правительствам. По мнению Л. А. Дробозиной, финансовая система — это «совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных средств». Коллектив авторов под руководством Г. Б. Поляка трактует финансовую систему как «совокупность различных финансовых отношений, в процессе которых разными методами и формами распределяются фонды денежных средств

хозяйствующих субъектов, домохозяйств и государства». В. А. Лебедев в своей работе «Финансовое право», опубликованной в 1882—1885 гг., финансовую систему определял как «всю совокупность финансового строя государства и меры, применяемые им в своем финансовом хозяйстве».

Приведенные выше определения финансовой системы отражают два подхода в интерпретации проблем, составляющих предметное поле финансового хозяйства. Первый подход формальный или структурный. Он акцентирует внимание на вычленении структурных элементов, их статусе, характере деятельности по отношению к субъектам финансовой деятельности. Второй подход — материальный, или функциональный. Он определяет содержание финансовой системы через анализ и раскрытие ее специфических функций. Очевидно, что эти подходы не противоречат, а, скорее, дополняют друг друга.

По мнению представителей российской школы, многообразие финансовых отношений, порожденное различными потребностями субъектов хозяйствования, субъектов власти и домохозяйств составляет экономическое содержание финансов как науки. Эти отношения разительно отличаются друг от друга, но имеют и общие признаки, позволяющие объединять их в отдельные обособленные и достаточно самостоятельные звенья. «Группировку финансовых отношений можно осуществлять по-разному, но научно обоснованной признается та, которая строится в соответствии с определенными объективными критериями... Именно роль субъектов в общественном производстве, предопределяя соответствующую организацию их финансов, выступает в качестве первого объективного критерия классификации финансовых отношений». Поэтому В.М. Родионова выделяет в системе финансовых отношений две сферы, определяющие структуру финансовой системы Российской Федерации. — «финансы экономических субъектов и финансы субъектов власти». Внутри каждой сферы автором выделяются звенья, причем группировка финансовых отношений в этом структурном образовании осуществляется в зависимости от характера деятельности субъекта, который выступает как второй критерий классификации финансовых отношений, определяющий структуру финансовой системы. Третьим критерием являются правовые формы организации деятельности соответствующих субъектов. Названные критерии позволяют в структуре финансовой системы выделять отдельные сферы (первый критерий), звенья (второй) и подзвенья (третий критерий).

Большинство представителей российской школы финансов придерживаются данной позиции, лишь некоторым образом модифицируя ее.

Так, О.А. Полякова, развивая идеи школы В.М. Родионовой следующим образом определяет финансовую систему: «Финансовая система — это совокупность взаимосвязанных между собой сфер и звеньев финансовых отношений». Она придерживается расширительной трактовки взаимосвязи между звеньями финансовой системы и переносит эмерджентные свойства системы как таковой на финансовую.

Дискуссия в российской школе ведется на уровне сфер, звеньев и подзвеньев финансовой системы. Прежде всего в финансовой системе страны выделяется несколько сфер. При этом в разных источниках количество выделяемых сфер варьируется от двух до четырех.

Так, ряд авторов, например В.В. Бочаров, А.Г. Грязнова, А.М. Ковалева, М.В. Романовский" и др., выделяют в рамках финансовой системы две взаимосвязанные сферы: *государственные финансы* (общегосударственные, или государственные и муниципальные финансы) и *финансы хозяйствующих субъектов* (финансы организаций).

Следует отметить, что, как правило, в сферу государственных финансов для стран с федеративным устройством включаются федеральные финансы, региональные финансы (или финансы субъектов федерации) и местные (муниципальные) финансы. Однако существуют точки зрения, в соответствии с которыми наряду с государственными финансами в самостоятельную подсистему выделяется блок территориальных финансов (например, в работах ИТ. Балабанова) либо блок муниципальных финансов (как в работе под редакцией А.Г. Грязновой). Именно этот подход к финансовой системе наличествует в Российской

Федерации. Это вполне правомерно, поскольку в соответствии с конституционным устройством муниципальный сектор не входит в сектор государственных финансов, так как является самостоятельным звеном.

В отечественной экономической литературе также представлены подходы, характеризующиеся более сильной структуризацией финансовой системы. Так, некоторые авторы (И.А. Бланк, В.В. Ковалев, А.М. Ковалева, Е.В. Маркина и др.) расширяют состав сфер, включая в него, помимо государственных финансов и финансов хозяйствующих субъектов, сферу финансов домашних хозяйств. Некоторые авторы, например В.В. Ковалев и др., в самостоятельную, четвертую сферу выделяют сектор «Заграница».

Ряд отечественных ученых (В.М. Родионова, М.В. Романовский и др.) подчеркивают наличие двух подходов к понятию «финансовая система», а именно субъектный и институциональный. Для отражения этих разных подходов предлагается использовать и разные термины. Так, М.В. Романовский считает, что субъектному подходу соответствует понятие «система финансов» (а не термин «финансовая система», используемый большинством отечественных специалистов), которое является развитием более общего понятия «финансы» и означает совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются различные денежные фонды.

Следует отметить, что некоторые авторы (например, М.В. Романовский, В.В. Ковалев и др.) соединяют западный и российский подходы к финансовой системе, включая в нее сферы финансовых отношений, финансовые институты и рынки.

В некоторой степени близок к западной трактовке и структуре финансовой системы институциональный подход, который трактует финансовую систему как «систему государственных и негосударственных финансовых институтов» или «совокупность финансовых рынков, финансовых посредников, организаций (учреждений) и финансовых инструментов», обеспечивающих «перераспределение (переток) ограниченных финансовых ресурсов от экономических субъектов, имеющих избыток этих ресурсов в определенный период времени, к экономическим субъектам, испытывающим недостаток в них. Данное определение вбирает подходы современной западной школы к проблемам структуризации финансовой системы и отражает ее современное видение и развитие.

Несомненно, эти подходы с выделением реальных элементов финансовой системы, наличествующих в российской практике, в большей степени отражают процессы динамичного развития финансовой системы в РФ и эволюционный процесс развития мировой финансовой системы. Данный подход призван нивелировать различия в трактовке содержания и структуры финансовой системы и обеспечить ликвидацию различий в дефинициях. Еще Конфуций говорил: «Если понятия не соответствуют действительности, и если слова не соответствуют действительности, мы не понимаем друг друга».

К так называемому институциональному подходу относится и позиция, изложенная в финансово-кредитном энциклопедическом словаре: «Финансовая система — совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих частей, непосредственно участвующих в финансовой деятельности. Состоит из финансовых институтов (организации, учреждения, осуществляющие и регулирующие финансовую деятельность: Министерство финансов, казначейство, ЦБ, налоговая инспекция, налоговая полиция, фондовые и валютные биржи, финансово-кредитные учреждения) и финансовых инструментов, создающих необходимые условия протекания финансовых процессов. Финансовая система оперирует разными денежными средствами, включающими все виды денежных агрегатов». В данном подходе достаточно подробно рассмотрены существовавшие на тот период финансовые институты государства, но утрачено осмысление финансовых рынков и их роли в финансовой системе.

С одной стороны, этот подход является продвижением вперед российской науки по исследованию финансовой системы по сравнению с западной школой, поскольку собственно в финансовой системе представлены организации, не только регулирующие финансовую деятельность, но и организующие ее государственный сектор, и совокупность всех

существующих на данный момент институциональных финансовых структур негосударственного профиля. Следует отметить, что в западной теории организации, регулирующие финансовую деятельность, представлены в разделе научных исследований отдельным звеном, который определяется как финансовая инфраструктура и регулирование финансовой системы. С другой стороны, термин «финансовые рынки» как ведущий компонент финансовой системы исчез из ее спектра, что не отражает принципов функционирования рыночной экономики, и это является значительным недостатком данного определения.

2. Прикладной аспект развития теории финансов

К середине XX в. неоклассическая теория финансов уже была хорошо представлена монографическими разработками. Вместе с тем явным образом прослеживалась определенная специфика: значительная часть научной литературы по теории финансов в те годы сосредоточивалась скорее на проблемах рынка капитала, нежели на вопросах управления финансовыми ресурсами компании. Безусловно, знание теоретических основ управления финансами необходимо, однако не меньшую значимость имеет и прикладной аспект. Именно последнее послужило причиной становления в 1960-е гг. прикладной дисциплины «финансовый менеджмент» как науки, посвященной методологии и технике управления финансами фирмы. Произошло это путем естественного дополнения базовых разделов теории финансов аналитическими разделами бухгалтерского учета (анализ финансового состояния компании, анализ и управление дебиторской задолженностью и др.) и некоторым понятийным аппаратом общей теории управления. Первые монографии по новой дисциплине, которые можно было использовать как учебные пособия, появились в ведущих англоязычных странах в начале 60-х гг. Можно упомянуть об известной работе Дж. Уэстона и Т. Коуплэнда [Weston, Copeland], первое издание которой увидело свет в 1962 г. Сейчас уже можно говорить о том, что финансовый менеджмент окончательно сформировался не только как самостоятельное научное направление и практическая деятельность, но и как учебная дисциплина. Значительный вклад в популяризацию финансового менеджмента внесли представители англо-американской школы Т. Коуплэнд, Дж. Уэстон, Р. Брейли, С. Майерс, С. Росс, Ю. Бригхем и другие.

Современное состояние финансовой науки в России, логика ее структурирования, трактовка базовых разделов, категорийного и научного инструментария изложены в учебно-методических работах, вышедших под редакцией Л. А. Дробозиной, А. М. Ковалевой, В. В. Круглова, М. В. Романовского, О. В. Соколовой и других. Что касается собственно финансового менеджмента, то его признание в России датируется началом 90-х гг. XX в. и связано с публикацией ряда фундаментальных работ представителей англо-американской финансовой школы, прежде всего Ю. Бриггема, Р. Брейли, У. Шарпа. В последние годы начинает появляться и оригинальная русскоязычная литература. С различными подходами к трактовке, структурированию и содержательному наполнению разделов финансового менеджмента можно ознакомиться по работам таких специалистов, как И. А. Бланк, Л. П. Павлова, Г. Б. Поляк, Е. С. Стоянова. Курс финансового менеджмента, в течение многих лет входящий в число базовых дисциплин в ведущих западных университетах, уже читается и в российских экономических вузах.

3. Общая характеристика современных теорий финансов, концепций и моделей развития финансовых отношений

Теория финансов неоклассическая (neoclassical theory of finance) – система знаний об организации и управлении финансовой триадой: ресурсы, отношения, рынки. Акцент в рамках этой теории делается прежде всего на обобщение, объяснение, прогнозирование и

формирование тенденций в управлении финансами фирмы как основного системообразующего элемента рыночной экономики. В приложении к финансам фирмы упомянутая триада поддается весьма простой и наглядной интерпретации: ресурсы – это то, что обращается на финансовом рынке; (договорные) отношения – это то, что оформляет, легитимизирует, делает общепризнанным движение ресурсных потоков при осуществлении или намерении осуществить операции мобилизации и инвестирования; рынок – это место, где механизм, с помощью которых организуются и систематизируются, упрощаются и унифицируются процедуры оформления отношений и движения ресурсов.

К началу XX в. классическая теория финансов практически исчерпала себя, а новые тенденции в развитии экономики с неизбежностью привели к смещению акцентов в областях науки и практики, связанных с управлением финансами с государственных финансов на финансы предпринимательские. В числе основных причин можно назвать: снижение роли государства и публичных союзов в экономике, развитие и интернационализацию рынков капитала, осознание значимости финансовых рынков как одно из важнейших факторов развития экономики, повышение роли крупных национальных и транснациональных корпораций, активизацию процессов концентрации в области производства, усиление значимости финансового ресурса как основополагающего в системе ресурсного обеспечения любого бизнеса и др. Усилиями представителей англо-американской финансовой школы теория финансов получила абсолютно новое наполнение по сравнению со взглядами ученых XVIII – XIX вв. Первая половина XX в. как раз и знаменует собой период стремительного развития нового направления в финансовой науке – неоклассической теории финансов. Уместно подчеркивать, что переход от классической к неоклассической теории финансов не был каким-то уникальным, самостоятельным явлением – он осуществлялся в рамках становления неоклассической экономики и был теоретически подкреплён разработками ведущих представителей нового направления – маржинализма. Можно упомянуть, в частности, о теории предельной полезности У. Джевонса и об исследованиях Е. Бем-Баверка по проблемам теории капитала и теории процента.

С определенной долей условности можно утверждать, что неоклассическая теория финансов базируется на следующих пяти исходных тезисах (посылах):

- экономическая мощь государства, а значит, и устойчивость его финансовой системы в значительной степени определяются экономической мощью частного сектора, ядро которого составляют крупные корпорации;
- финансы предпринимательского сектора составляют ядро финансовой системы страны;
- вмешательство государства в деятельность предпринимательского сектора целесообразно минимизируется;
- из доступных источников финансирования, определяющих возможности развития крупных корпораций, основными являются прибыль и рынки капитала;
- интернационализация и глобализация рынков капитала, товаров, труда приводит к тому, что общей тенденцией развития финансовых систем отдельных стран и рынков капитала является стремление к интеграции.

Что касается собственно формализации и моделирования теоретических построений в рамках неоклассической теории финансов, то здесь ключевую роль играют три наиболее общие базовые предпосылки: 1) экономические агенты (инвесторы и лица, принимающие решения финансового характера) действуют рациональным образом; 2) финансовые рынки являются совершенными и конкурентными; 3) информация на рынке доступна без затруднений. Кроме того, набор упомянутых исходных предпосылок существенно уточняется и расширяется в ходе математической формализации отдельных теорий в рамках современной финансовой науки.

Ключевыми разделами, послужившими основой формирования этой науки и (или) вошедшими в неё составными частями, явились: теория полезности, теория арбитражного

ценообразования, теория структуры капитала, теория портфеля и модель ценообразования на рынке финансовых активов, теория ценообразования на рынке аукционов и теория предпочтений ситуаций во времени.

Аппарат теории полезности используется для объяснения логики и разработки методик и критериев выбора решений финансового характера: здесь формулируются понятие и роль убывающей полезности, возможность выбора варианта альтернатив инвестирования $\{k, r\}$, где k – доходность, r – риск и др. Теория портфеля объясняет логику формирования портфеля финансовых инвестиций и дает участникам рынка возможность прогнозирования ожидаемой доходности k_e финансового актива с помощью модели CAPM. В теории структуры капитала рассматриваются проблемы управления финансовой структуры фирмы, вводится понятие стоимости источника финансирования, дается оценка взаимосвязи структуры финансирования и стоимости фирмы. В теории арбитражного ценообразования объясняется роль и значимость арбитражных операций на финансовых рынках, рассматриваются методы извлечения доходов путем игры на разнице цен на разных рынках. Теория ценообразования на рынке опционов посвящена объяснению идеи операций купли-продажи не только собственно активами, но и спредами на операции с ними, здесь же дается описание важнейших видов производственных ценных бумаг и операций с ними. Теория предпочтений ситуаций во времени, являющаяся наиболее теоретизированным разделом в упомянутой совокупности сегментов научного знания, посвящена проблемам оптимизации потребительского плана инвестора в условиях неопределенности.

Неоклассическая теория финансов сформировалась в конце 50-х гг. XX в. благодаря в основном усилиям представителей англо-американской финансовой школы: Г. Марковица, Ф. Модильяни, М. Миллера, П. Самуэльсона, Дж. Тобина, У. Шарпа, Р. Мертона, Ф. Блэка и др.

Основные усилия исследователей были направлены на разработку теории и практики управления операциями на финансовых рынках – основном способе и месте мобилизации крупных объемов финансовых ресурсов, необходимых для функционирования крупных национальных и транснациональных компаний. Поначалу были разработаны методы оценки индивидуального финансового актива и общие подходы к прогнозированию тенденций на фондовом рынке, затем, в начале 1950-х гг., усилиями Г. Марковица была создана теория инвестиционного портфеля, содержащего некую комбинацию торгуемых активов. Предложенная Марковицем техника требовала множественных утомительных расчетов, с которыми практически не могли справиться слабосильные вычислительные машины. Поэтому настоящим прорывом в области управления финансовыми инвестициями стал предложенный в 1963 г. У. Шарпом упрощенный и более практичный вариант математического аппарата, получивший название однофакторной модели.

Разработки Марковица, Шарпа и других ученых позволяли, по сути, оптимизировать один из двух типовых процессов – инвестирование, предусматривающий ответ на вопрос, куда вложить денежные средства. Что касается проблемы оптимизации второго типового процесса – финансирования (ответ на вопрос, откуда взять требуемые ресурсы), то был сделан будущими лауреатами Нобелевской премии Ф. Модильяни и М. Миллером, которые в 1958 г. опубликовали знаковую статью, заложившую основы теории структуры и стоимости капитала.

Дальнейшее развитие неоклассической теории финансов получила в исследованиях, посвященных новым теориям ценообразования на финансовых рынках, разработке концепции эффективности рынка капитала, созданию моделей оценки риска и доходности и их эмпирическому подтверждению, разработке новых финансовых инструментов и т.п.

Из всех упомянутых новаций два направления – теория портфеля и теория структуры капитала, по сути, и представляют собой сердцевину науки и техники управления финансами крупной компании, поскольку позволяют ответить на два принципиально важных вопроса: откуда взять и куда вложить финансовые ресурсы? Вероятно, не случайно в 1958 г., когда была опубликована работа Модильяни и Миллера, рассматривается известными специалистами в области теории финансов и финансового менеджмента Т. Коуплендом и Дж. Уэстоном как

рубежный, начиная с которого от прикладной микроэкономики отпочковалось самостоятельное направление, известное ныне как современная теория финансов (другое весьма распространенное название данного направления – неоклассическая теория финансов).

1.2 Лекция № 2 (1 час)

Тема: Условия и тенденции развития финансовой системы Российской Федерации

1.2.1 Вопросы лекции:

1. Макроэкономические условия развития финансовой системы Российской Федерации, ее сфер и звеньев: варианты краткосрочных и среднесрочных прогнозов
2. Динамика и структура финансовых ресурсов, мобилизуемых отдельными субъектами экономики
3. Основные направления модернизации в отдельных сферах финансовой системы

1.2.2 Краткое содержание вопросов:

1. Макроэкономические условия развития финансовой системы Российской Федерации, ее сфер и звеньев: варианты краткосрочных и среднесрочных прогнозов

Выбор страной основного направления развития непосредственно связан с аналогичными процессами в мировой экономике. Существует два подхода: глобализационный, в соответствии с которым направление и цели мирового развития едины для всех наций, и цивилизационный, предполагающий существование различных траекторий движения и многообразие целей для развитых стран.

В условиях глобализации колоссально возрастает роль международных институтов управления глобальными экономическими процессами, участие в которых позволяет для защиты национальных экономических интересов:

- использовать международно признанные правила и стандарты ведения экономических операций и разрешения возникающих споров (ВТО, ОЭСР);
- принимать участие в формировании режимов регулирования глобальных экономических процессов (G20, G8, МВФ, ВТО).

Проблемы глобализации имеют свои особенности для стран с переходной экономикой, и в частности для России. Дело в том, что необходимость адаптации национального хозяйства к требованиям глобализации совпала по времени с процессами трансформации экономической системы в Российской Федерации, переходом от централизованного планового (административно-командного) хозяйства к экономике, основанной на рыночных принципах.

На конференции «Россия в 2008-2016 гг.: сценарии экономического развития» специалисты ведущих государственных и негосударственных научных институтов представили сценарии, по которым может идти дальнейшее развитие российского общества, экономики и государства в зависимости от выбранной стратегии развития. В инерционный вариант заложена гипотеза о сохранении базовых тенденций в экономическом развитии.

«Инерционный» сценарий всегда исходит из того, что именно эти тенденции и в будущем останутся доминирующими, и по этой причине всегда несколько консервативен. Это скорее тактический, чем стратегический вариант решения проблем страны. Инерционный энергосырьевой сценарий развития определяет роль России лишь как сырьевого придатка мировой экономики.

В последнее время в России на всех уровнях обсуждается модернизация путём отхода от «сырьевой экономики». «Модернизационный» сценарий – самый трудный для всех

участников, так как представляет собой попытку решить в динамике наиболее сложные проблемы страны, требуя большой коалиции. К.Маркс писал: «Страна, промышленно более развитая, показывает менее развитой стране лишь картину её собственного будущего». Таким образом, интеграция, в том числе и на уровне национальных хозяйств целых стран – условие модернизации

Сегодня разработаны сценарные условия долгосрочного прогноза социально-экономического развития РФ до 2030 года Министерством экономического развития России.

Анализ современного состояния экономики дает возможность оценить перспективы мирового экономического развития до 2030 г. и, соответственно, определить возможное место нашей страны в мировом хозяйстве через 15 лет.

Характеристика сценариев долгосрочного развития

В долгосрочной перспективе развитие российской экономики будет определяться следующими **основными тенденциями**:

- адаптацией к изменению динамики мировой экономики и спроса на углеводороды;
- усилением зависимости платежного баланса и экономического роста от притока иностранного капитала и состояния инвестиционного климата;
- исчерпанием имеющихся технологических заделов в ряде высоко- и среднетехнологичных отраслей экономики при усилении потребности в активизации инновационно-инвестиционной компоненты роста;
- необходимостью преодоления ограничений в инфраструктурных отраслях (электроэнергетика, транспорт);
- начавшимся сокращением населения в трудоспособном возрасте в сочетании с усилением дефицита квалифицированных рабочих и инженерных кадров;
- усилением конкуренции как на внутренних, так и на внешних рынках при значительном сокращении ценовых конкурентных преимуществ из-за опережающего роста заработной платы, энергетических издержек и укрепления курса рубля.

С учетом этого, основные варианты долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации определяются степенью реализации следующих **ключевых факторов**:

- степенью развития и реализации сравнительных преимуществ российской экономики в энергетике, науке и образовании, высоких технологиях и других сферах;
- интенсивностью инновационного обновления обрабатывающих производств и динамикой производительности труда;
- модернизацией транспортной и энергетической инфраструктуры;
- развитием институтов, определяющих предпринимательскую и инвестиционную активность, эффективностью государственных институтов;
- укреплением доверия в обществе и социальной справедливости, включая вопросы легитимности собственности;
- интенсивностью повышения качества человеческого капитала и формирования среднего класса;
- интеграцией евразийского экономического пространства.

В зависимости от степени реализации этих факторов выделяются два качественно отличных сценария социально-экономического развития в долгосрочной перспективе – консервативного (энерго-сырьевого) и инновационного развития.

В качестве целевого варианта прогноза, отвечающего основным задачам Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года (КДР), предлагается инновационный умеренно-оптимистичный вариант прогноза.

I. Инновационный сценарий (вариант Inn) характеризуется усилением инвестиционной направленности экономического роста и укреплением позиций России в мировой экономике. Он опирается на создание современной транспортной инфраструктуры и

конкурентоспособного сектора высокотехнологичных производств и экономики знаний наряду с модернизацией энерго-сырьевого комплекса.

Сценарий предполагает превращение инновационных факторов в ведущий источник экономического роста и прорыв в повышении эффективности человеческого капитала на рубеже 2020-2022 годов, что позволяет улучшить социальные параметры развития.

Частные и государственные расходы на здравоохранение возрастают с 4,6% ВВП в 2010 году до 5,9% ВВП в 2020 году и до 7,1% ВВП в 2030 году, расходы на образование – соответственно до 6,3% и 7,0% ВВП (в 2010 году – 5,2% ВВП). Расходы на науку возрастают с 1,2% ВВП в 2010 году до 3,0% ВВП в 2020-2030 годах, что сопоставимо с параметрами развитых стран. При этом предполагается существенное повышение параметров эффективности экономики: энергоемкость ВВП по отношению к 2010 году снизится в 2020 году на 26%, в 2030 году на 46%, производительность труда возрастет в 2020 году в 1,6 раза к 2010 году и в 2030 году соответственно в 2,5 раза. Среднегодовые темпы роста российской экономики оцениваются на уровне 4,4% в 2011-2030 гг., без учета эффекта возможных кризисных шоков в мировой экономике.

При указанных предпосылках российская экономика будет развиваться быстрее мировой и ее доля повысится к 2020 году до 3,2-3,5%, а к 2030 году до 3,7% мирового ВВП (3,0% в 2010 году). По размеру экономики Россия переместится с шестого места в 2011 году на пятое место в 2014-2021 году.¹ Экономика России в 2021 году превысит размер экономики Германии. Сценарий предполагает сохранение положительного текущего счета, который достигается за счет существенного наращивания экспорта высокой степени переработки. При этом преобладает тенденция к умеренному ослаблению курса рубля.

Реализация инновационного сценария позволяет значительно сократить разрыв с развитыми странами по уровню благосостояния россиян и повысить статус России в мировой экономике. Уровень доходов на душу населения (ВВП на душу населения с учетом паритета покупательной способности 2005 года) возрастет с 48% от уровня Еврозоны до 65-70% в 2020 году и 90-95% в 2030 году. Россия укрепит свои позиции как одного из лидеров научно-технологического и образовательного развития в мире.

Рост экономики будет опираться на активные социальные сдвиги, связанные с ростом среднего класса и креативных созидательных слоев общества. Доля среднего класса повысится с 22% в 2010 году до 37% в 2020 году и 48% в 2030 году.²

II. Консервативный или энерго-сырьевой сценарий (вариант En) характеризуется умеренными (не более 3,6%) долгосрочными темпами роста экономики на основе активной модернизации топливно-энергетического и сырьевого секторов российской экономики при сохранении относительного отставания в гражданских высоко- и среднетехнологичных секторах.

Модернизация экономики ориентируется в большей степени на импортные технологии и знания. Расходы на научные исследования и разработки возрастут к 2030 году до уровня не выше 2% ВВП. Расходы на образование на протяжении всего периода стабилизируются на уровне 4,8-6,0% ВВП. Расходы на здравоохранение к 2030 году вырастут до 6%. Уровень частных и государственных инвестиций в человеческий капитал будет значительно уступать параметрам развитых стран.

¹ Временной рубеж определяется использованием базы оценки ППС – 2014 год по сопоставлению ППС 2008 года, тогда как 2021 год – по сопоставлению ППС 2005 года.

² В прогнозе в качестве основного критерия отнесения граждан к среднему классу определен уровень дохода свыше 6 прожиточных минимумов. Исходя из этого в 2010 году представители среднего класса имели среднедушевой доход более 34 тыс. рублей в месяц. В 2020 году уровень дохода, позволяющего относиться к этой категории населения, составит около 70 тыс. рублей. Однако доходный критерий не является исчерпывающим. Предполагается, что представители среднего класса должны иметь жилье, сбережения, автомобиль, обладать возможностью регулярного отдыха (в т.ч. зарубежом).

Темп роста экономики по данному варианту прогноза на 0,9-1,1 п.п. ниже, чем в инновационном сценарии. Экономика увеличится к 2030 году всего в 2 раза, реальные доходы населения увеличатся в 2 раза, а доля России в мировом ВВП стабилизируется на нынешнем уровне 3,0-3,1 процента.

В основных сценариях (Inn, En) предполагается умеренный рост цен на нефть и другие сырьевые ресурсы (в среднем около 1% в год в реальном выражении). Цена на нефть Urals в 2020 году достигает 122 долларов США за баррель, в 2030 году – 158 долларов США за баррель. Это означает, что в реальном выражении цена на нефть в 2013-2030 гг. будет находиться в диапазоне 90-106 долларов за баррель (в ценах 2010 года). Цена газа при экспорте в дальнее зарубежье в реальном выражении в среднем оценивается в 380 долларов за тыс. куб. м, что превышает уровень 2010-2011 годов. Риски снижения цены газа, особенно в среднесрочной перспективе выше, чем риски снижения цен на нефть, что может значительно изменить условия сценариев развития российской экономики.

Различие сценариев вытекает из разной модели поведения бизнеса и **государственной политики развития** и обеспечения макроэкономической сбалансированности.

Основные преимущества инновационного сценария в динамике экономического роста и доходов населения по сравнению с консервативным проявляются после 2015-2018 годов. В то же время уже в среднесрочной перспективе инновационный сценарий отличается от энерго-сырьевого качественными параметрами экономического и социального развития, особенно в сфере развития человеческого потенциала.

Инновационный сценарий отличается повышенной устойчивостью к возможному падению мировых цен на нефть и сырьевые товары, а также к общему ухудшению мировой динамики и усилению глобальных торговых и финансовых дисбалансов.

Основные показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2010-2030 гг.

(среднегодовые темпы прироста, %)

	Варианты	2010	2011- 2015	2012- 2018	2016- 2020	2021- 2025	2026- 2030	2011- 2030
Валовой внутренний продукт, %	Inn En	4,3	4,1 3,8	4,4 3,6	4,8 3,6	4,4 3,4	4,3 3,3	4,4 3,6
Промышленность, %	Inn En	8,2	3,9 3,6	3,8 3,3	4,0 3,4	4,1 3,3	3,8 3,1	4,0 3,4
Инвестиции в основной капитал, %	Inn En	6,0	7,3 6,5	7,2 6,1	7,0 5,9	6,0 4,6	5,3 4,3	6,4 5,3
Реальная заработная плата, %	Inn En	5,2	5,7 5,1	5,9 4,8	5,6 4,3	4,9 4,2	4,7 3,7	5,2 4,3
Оборот розничной торговли, %	Inn En	6,4	5,9 5,5	5,2 4,4	4,7 3,8	4,4 3,6	4,2 3,6	4,8 4,1
Экспорт – всего (на конец периода), млрд. долл. США	Inn En	400	581 580	706 680	805 752	1105 952	1524 1178	
Импорт – всего (на конец периода), млрд. долл. США	Inn En	249	485 484	589 568	672 639	926 814	1289 1033	

Уровень расходов бюджета, необходимый для модернизации экономики в инновационном сценарии, с учетом ожидаемой динамики доходов приведет к сохранению ограниченного, но устойчивого дефицита бюджетной системы. При этом государственный долг к 2030 году не превысит 20-25% ВВП, что обеспечивает достаточный уровень стабильности бюджетной системы.

Базовой бюджетной гипотезой для консервативного сценария является обеспечение бездефицитности федерального бюджета после 2015 года, в том числе за счет ограничения инвестиций в развитие человеческого капитала и транспортной инфраструктуры, а также оборонных расходов.

Сценарий **консервативного энерго-сырьевого развития** обеспечивает к 2020 году частичное снятие ограничений развития за счет реализации конкурентного потенциала России в сферах энергетики и транспорта, повышения качественного уровня энерго-сырьевых отраслей и укрепления сырьевой специализации России в мире. Он характеризуется:

реализацией (в том числе в рамках государственно-частного партнерства и иностранного партнерства) крупномасштабных проектов, обеспечивающих добычу и разработку месторождений полезных ископаемых в новых районах добычи (нефть Восточной Сибири, газ Арктического шельфа и другие) и строительством соответствующих трубопроводов; уровень добычи и экспорта углеводородов в консервативном варианте превышает параметры инновационного сценария;

резким повышением эффективности использования месторождений за счет внедрения новых технологий;

диверсификацией направлений экспорта российских углеводородов, в том числе в Китай, и созданием соответствующей инфраструктуры;

развитием транспортной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию транзитного потенциала экономики, в том числе совместных проектов по добыче и экспорту углеводородов в рамках Евразийского союза и с другими государствами, при сохранении значимых узких мест в дорожной и железнодорожной инфраструктуре до 2025 года;

модернизацией и интенсивным развитием российской энергетики, вводом новых эффективных генерирующих и сетевых мощностей в электроэнергетике с постепенным развитием атомной электроэнергетики, угольной, гидро- и альтернативной энергетики;

Основные характеристики сценариев экономического развития

	Консервативный (энерго-сырьевой)	Инновационный
Конкурентные преимущества	Утрата ценовых преимуществ Используется потенциал нефтегазового сектора и транзитный	Рост технологической конкурентоспособности и снижение энергоемкости
Изменение структуры экономики	Закрепление доминирования сырьевого сектора Развитие энергоемких производств Рост импорта товаров и технологий	Диверсификация экономики и экспорта Рост доли высокотехнологичных отраслей и экономики знаний
Социальное развитие	Частичная модернизация социальной сферы Усиление дифференциации по доходам, низкая доступность социальных услуг Доля среднего класса около трети населения	Рост инвестиций в человека и НИОКР Снижение дифференциации Доля среднего класса приближается к половине населения
Региональный аспект	Рост регионального неравенства при формировании новых энерго-сырьевых кластеров на Урале, в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке	Сокращение регионального неравенства Формирование новых центров инновационного развития, в т.ч. в Поволжье, на Урале и в

	Консервативный (энерго-сырьевой)	Инновационный
		Сибири
Место в мировой экономике	Усиление зависимости от конъюнктуры рынков углеводородов и сырья, а также импорта технологий Энергетическая сверхдержава	Специализация на рынках сырья с глубоким уровнем переработки и высокотехнологичной продукции Реализация потенциала многосторонней интеграции и создание сильного евразийского регионального объединения

концентрацией инновационной активности преимущественно в энергетике, топливных и сырьевых отраслях (металлургия, основная химия), сопряженных машиностроительных производствах, обеспечивающей их технологическую модернизацию и повышение конкурентоспособности на мировых рынках;

сохранением относительно низкого уровня инновационной активности высокотехнологичных секторов, закреплении их качественного отставания от лидирующих стран и сохранением высоких темпов импорта.

Сценарий **инновационного развития** опирается на использование конкурентных преимуществ российской экономики не только в традиционных секторах (энергетика, транспорт, аграрный сектор), но и в новых наукоемких секторах и «экономике знаний» и масштабное изменение структуры российского экспорта. Он предусматривает:

создание эффективной национальной инновационной системы и развертывание



долгосрочных программ и проектов, обеспечивающих лидирующие позиции России на отдельных сегментах мировых рынков средне- и высокотехнологичных товаров и услуг;

глубокую модернизацию социальной инфраструктуры, включая образование, здравоохранение, жилищный сектор, обеспечивающую значительное повышение качества человеческого капитала и стандартов жизни населения;

модернизацию инфраструктурных отраслей экономики – транспорта, включая реализацию проектов высокоскоростных железнодорожных магистралей и новой сетки региональных и местных авиаперевозок, что обеспечит качественно иной уровень мобильности населения, а также электроэнергетики при значительно более высоком, чем в консервативном варианте, повышении эффективности энергосбережения;

создание сети конкурентоспособных инновационных кластеров, новых региональных центров экономического развития в Поволжье, на Дальнем Востоке и Юге России, преодоление отставания депрессивных регионов;

развитие многовекторной модели интеграции в мировой рынок, опирающейся на расширение внешнеэкономических отношений с США, Евросоюзом, Китаем, Индией, и формирование новых более глубоких форм интеграции в рамках Евразийского союза и СНГ;

улучшение диверсификации российской экономики и российского экспорта. Определится специализация России на рынках высокотехнологичной продукции – авиационной и космической техники, судостроительной продукции, ядерных технологий, создания программного обеспечения, космических запусков, услуг космической связи,

навигации и геоинформационного обеспечения. Экспорт машиностроительной продукции в долларовом выражении увеличится к 2020 году по отношению к 2010 году в 3,5 раза; ускоренное развитие экономических институтов, определяющих защиту прав собственности, усиление конкурентности рынков, снижение инвестиционных рисков и административных барьеров, развитие новых компаний и усиление предпринимательской составляющей российского бизнеса, повышение качества государственных услуг и эффективности государственного управления при усилении его стратегической программной составляющей.

Консервативный сценарий отражает доминирующие в настоящее время интересы в российской экономике и характеризуется более высокой вероятностью реализации, чем инновационный сценарий. Ресурсы и уровень организации бизнеса и занятых в инновационных секторах экономики значительно слабее, чем в энерго-сырьевых (около трети занятых и 10% ВВП). Инновационный социально-ориентированный сценарий предполагает значительно более сложную модель управления и для государства, и для бизнеса. Он связан с инвестированием в высокотехнологичные проекты и развитие человека с параметрами, далеко выходящими за сложившиеся на рынке среднесрочные пределы окупаемости. Однако основные барьеры вызваны не проблемами недостаточной доходности, а дефицитом конкурентоспособных по мировым критериям профессиональных кадров, как на уровне корпораций, так и государственного управления, неэффективностью механизмов координации усилий.

Переход к инновационному социально-ориентированному развитию предполагает формирование новой элиты в бизнесе, государственном аппарате и обществе, ориентированной на завоевание Россией лидирующих позиций в мире.

В рамках инновационного сценария дополнительно рассмотрен вариант с форсированными темпами роста (**сценарий форсированного роста**), который характеризуется повышенной нормой накопления, ростом долгов частного сектора и возросшей макроэкономической несбалансированностью. Среднегодовые темпы роста ВВП повышаются до 4,7 процента.

Сценарий предполагает более интенсивный приток капитала. При этом сальдо счета текущих операций на протяжении всего прогнозного периода будет находиться в отрицательной области, что повышает уязвимость российской экономики по отношению к внешним шокам.

Дополнительно сценарий предполагает более благоприятные демографические тренды. К 2030 году численность населения достигнет 147,7 млн. человек против 142 млн. человек по основному сценарию. Численность трудоспособного населения сократится в меньшей степени.

Экологический вариант инновационного сценария. Инновационный сценарий характеризуется значительным усилением требований к экологичности экономического развития. В соответствии с требованиями Киотского протокола и ожидаемыми параметрами рамочного соглашения по снижению антропогенной эмиссии парниковых газов после 2012 года выбросы парниковых газов в России не должны превысить уровень 1990 года, и к 2050 году возможен ориентир на уменьшение выбросов на 30-50% от уровня 1990 года. Ужесточение экологических требований может значительно видоизменить параметры экономического развития в рамках инновационного сценария.

По предварительной оценке, повышение стоимости оборудования в результате ужесточения требований к объемам выбросов и сдвиг структуры инвестиций в пользу транспорта, топливно-энергетического комплекса (далее – ТЭК) и жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) могут привести к снижению темпов роста ВВП по сравнению с основным инновационным сценарием на 0,3-0,5 п.п. в год после 2020 года. Согласно экспертным оценкам, объемы выбросов парниковых газов в России приблизятся к уровню 1990 года в пессимистичном сценарии не ранее 2018 года, а при оптимистичном развитии

энергосберегающих и низкоуглеродных технологий планка 1990 года может остаться непреодоленной.

При экологическом сценарии развития предполагается изменение структуры используемых топливно-энергетических ресурсов со снижением доли ископаемого топлива, особенно угля и других видов топлива с высоким содержанием серы. Фактором сдерживания эмиссии парниковых газов в электроэнергетике может стать замещение твердого топлива газом. Эффективной мерой будет замещение угольных теплоэлектростанций газовыми, имеющими более низкую стоимость строительства, более низкий уровень выбросов в атмосферу и более высокий КПД. Снизить эмиссию парниковых газов позволит увеличение доли энергии, вырабатываемой на ГЭС и АЭС, и альтернативных видов энергии.

Вместе с тем экологизация производства создает новые «окна возможностей» для развития экономики. Прежде всего, это касается создания современной индустрии переработки отходов, новых возможностей в развитии сельского хозяйства (биотопливо) и углерододепонирующих насаждений («Лесов Киото»).

Инновационный сценарий обеспечивает значительное продвижение к целевым параметрам и качественным приоритетам, обозначенным в Концепции долгосрочного развития. В то же время прогнозируемые темпы роста российской экономики отстают от параметров Концепции, что связано как с потерями из-за кризиса 2008-2009 годов, так и переходом российской экономики в режим более медленного, но более сбалансированного развития, чем предполагалось ранее.

Сравнение основных макроэкономических параметров долгосрочного прогноза с параметрами КДР

		2010	2020	2030
Доля России в мировом ВВП, %	КДР	3,5	4,3	5,5
	Inn	3,0	3,2	3,7
ВВП по ППС на душу, тыс. долл.	КДР	18	34	54
	Inn	16	24	36
Номинальная начисленная среднемесячная заработная плата на одного работника, долл.	КДР	1004	3200	3024
	Inn	689	1515	
ВВП, % (2007=100)	КДР	123	227	378
	Inn	101	157	240
Инвестиции, % (2007=100)	КДР	151	397	719
	Inn	98	196	340
Отношение производительности труда в России к США, %	КДР	37	65	95
	Inn	34,5	49	68
Энергоемкость, % (2007=100)	КДР	86	60	53
	Inn	98	72	

Устойчивость вариантов социально-экономического развития к снижению цен на нефть и циклическим колебаниям мировой конъюнктуры

В прогнозный период, как и в предыдущие годы, российская экономика может столкнуться с рядом внешних шоков и вызовов.

Во-первых, это возможные колебания (резкие падения) цен на нефть и другие сырьевые ресурсы, которые влияют не только на доходы экспортеров, но и на устойчивость бюджетного сектора, внутреннего спроса, а также позиции платежного баланса и обменного курса.

Во-вторых, это вызов, связанный с возможным падением мирового спроса на российские углеводороды и неизбежное устойчивое значительное снижение мировых цен.

В-третьих, по мере исчерпания профицита счета текущих операций повысится зависимость платежного баланса России и всей российской финансовой системы от потоков капитала и возможных возмущений на мировых финансовых рынках.

В-четвертых, влияние мировых циклических кризисов и порождаемых ими волн конъюнктуры (подъемов и спадов) будет важным фактором развития российской экономики, к которому необходимо быть готовыми.

Если в ближайшие годы основное влияние глобальных кризисов будет связано с ценами на нефть, то по мере диверсификации российской экономики более важным каналом распространения негативных импульсов станет снижение внешнего спроса и отток иностранного капитала.

В целом инновационный сценарий развития, ориентированный на ускоренное развитие несырьевых отраслей и расширение национальной базы накоплений, в перспективе сможет в большей степени повысить устойчивость экономики к возможным внешнеэкономическим шокам, чем консервативный сценарий.

Как показано выше, после 2020 года появляются существенные структурные различия между рассмотренными сценариями (инновационным и консервативным), которые обеспечивают различную степень их устойчивости к изменению цен на нефть и возможной цикличности глобального роста. Для оценки реакции российской экономики на внешнеэкономические вызовы проведены тесты, которые учитывают: 1) разовое резкое снижение нефтяных цен; 2) устойчивый эффект «перегрева» на нефтяном рынке, означающий постоянный рост цен на нефть, а также сценарий устойчиво низких цен на нефть и газ; 3) влияние глобальных конъюнктурных циклов.

1) **Нефтяной шок.** Последний глобальный кризис 2008-2009 годов продемонстрировал очень сильную уязвимость российской экономики к снижению цен на нефть, сопровождавшемуся значительным оттоком капитала. В 2009 году цена на нефть снизилась на 35%, при этом экономический рост, который в предкризисный период составлял более 8%, в 2009 году сменился падением на 7,8 процента.

В условиях послекризисного восстановления устойчивость российской экономики к внешним шокам возросла. В 2010-2011 годах существенно улучшилась сбалансированность экономического роста, нет перегрева внутреннего спроса, основанного на очень дешевой мировой ликвидности и низкой стоимости рисков. Улучшилась международная инвестиционная позиция российской экономики. По оценкам Минэкономразвития, в условиях 2012 года падение цены на нефть до 60 долларов за баррель (то есть падение на 45% по отношению к 2011 году), сопровождаемое усилением оттока капитала, приведет к падению экспортных доходов на 30%. В этом случае ВВП России может сократиться в 2012 году на 1,5-2%, что значительно меньше, чем было в 2009 году. В этом сценарии предполагается, что Центральный банк позволит существенно ослабнуть курсу рубля, смягчив негативные эффекты для реального сектора.

В среднесрочный период влияние фактора нефти на экономический рост по инновационному и консервативному сценариям будет мало различаться. Однако в инновационном сценарии в долгосрочном периоде устойчивость экономики к изменению цен на нефть должна существенно повыситься по сравнению с консервативным в результате снижения доли нефтегазового сектора в экспорте, доходах бюджета и в общей добавленной стоимости, а также в результате создания мощной национальной финансовой системы.

Если бы нефтяной шок произошел в 2026 году (падение цен с 140 долларов до 60 долларов США за баррель, то есть более чем в 2 раза), то последствия были бы слабее, чем в

2008-2012 годах. Доходы от экспорта сократятся на 30-32% в условиях варианта Inn и на 37-40% в условиях варианта En. При отсутствии профицита текущего счета такое снижение экспортных доходов может привести к значительному ослаблению обменного курса. В инновационном сценарии реальный курс рубля снижается на 33%, а в консервативном, с учетом большего падения экспорта и ухудшения финансового счета, реальная стоимость рубля снизится на 40%. Такая динамика курса рубля возобновит инфляционные процессы. В инновационном варианте потребительские цены вырастут на 14%, а в консервативном – на 15-16%. Рост цен снизит доходы населения и приведет к падению потребительского спроса. При этом снижение потребительских расходов в консервативном энерго-сырьевом варианте будет на 1,5 проц. пункта больше. Из-за падения цен на нефть и защитной реакции компаний и банков инвестиции в консервативном энерго-сырьевом сценарии сократятся на 8%, в то время как в инновационном сценарии падение инвестиций составит не более 4% (если государство не предпримет активных антикризисных мер). ВВП может сократиться на 0,5-1% в инновационном сценарии и на 2-2,5% в консервативном. Экономика остается чувствительной к шокам, но одновременно и более защищенной, чем ранее, и более восприимчивой к возможным антикризисным мерам.

**Потенциальные потери вариантов прогноза
при снижении цен на нефть до 60 долл. США за баррель в 2026 году, %**

	Цена на нефть Urals, долл. США	Инвестиции в основной капитал	Реальные располагаемые доходы населения	ВВП
Инновационный вариант				
2025	140	5,5	4,2	4,3
2026	60	-4	-0,6	-0,7
потенциальные потери к 2025 г., п.п.	-80	-9,5	-4,8	-5,0
Консервативный вариант				
2025	140	4,5	3,8	3,5
2026	60	-8,0	-2,0	-2,3
потенциальные потери к 2025 г., п.п.	-80	-12,5	-5,8	-5,8

В форсированном сценарии возрастает уязвимость по отношению к мировым шокам по сравнению с инновационным сценарием. Во-первых, на протяжении большей части прогнозного периода норма накопления основного капитала будет превышать 30% ВВП, что повышает волатильность экономики в случае негативных шоков. Во-вторых, в форсированном сценарии предполагается ускоренный рост экспорта высокотехнологичных капитальных товаров. Экспорт машин и оборудования достигает к 2030 году в структуре товарного экспорта 27% (22% в варианте Inn, 10% в варианте En). Это повышает уязвимость по отношению к мировым кризисам, которые всегда связаны с опережающим сокращением инвестиционного спроса. В-третьих, форсированный сценарий предполагает больший уровень задолженности как предприятий, так и домохозяйств, что предполагает большую реакцию потребительского и инвестиционного спроса на ухудшение внешних условий. В-четвертых, в форсированном варианте в наибольшей степени достигается рост конкурентоспособности отечественной продукции на внутреннем рынке. Снижение внутреннего спроса будет в большей степени связано со снижением спроса на отечественную продукцию, чем в изначально более «ориентированных на импорт» сценариях. В этом сценарии максимально используется потенциал импортозамещения. Так, прирост внутреннего спроса в этом сценарии в третьем десятилетии будет на 72% обеспечиваться отечественным производством, в то время как в варианте Inn только на 62%. Это означает, что в случае негативного шока по

отношению к внутреннему спросу, в форсированном варианте будет наиболее сложно усилить процессы импортозамещения и получить выигрыш от девальвации.

2) Вариант «**нефтяного подарка**» и «**нефтяной диеты**». В рамках инновационного сценария рассмотрены варианты с устойчиво более низкой и более высокой ценой нефти в течение прогнозного периода. **Вариант С** предполагает более **высокую динамику цен на нефть**: к 2020 году цена достигает 173 долларов США за баррель, в 2030 году – 239 долларов США за баррель. В ценах 2010 года цены на нефть увеличиваются до 160 долларов за баррель. При этом спрос на энергоресурсы будет выше: добыча и экспорт нефти и газа к 2030 году будет на 5-8% выше, чем в варианте Inn. Среднегодовые темпы роста экономики составят примерно 4,5-4,7% в год, что на 0,2-0,5 проц. пунктов выше, чем по основному варианту (Inn). При этом в первые годы прогнозного периода, когда складывается наиболее заметная разница в динамике цен на нефть, различие в темпах роста ВВП между вариантами составит 0,3-0,8 п.п., в последующие два десятилетия сократится в среднем до 0,2-0,3 п.п., а к концу периода – до 0,1-0,2 п. пунктов.

Более заметное укрепление курса рубля в этом варианте будет способствовать притоку капитала и формированию более высокой динамики роста инвестиций в основной капитал. В результате будет складываться более значительная разница в темпах роста инвестиций в основной капитал, которая в первый период (2015-2020 годы) составит около 1,5 п.п., а затем уменьшится до 0,4-1 п. пункта.

Влияние более высоких цен на нефть на величину товарооборота и платных услуг населению менее значимо и не превышает 0,3-0,5 п. пунктов.

Таким образом, чувствительность российской экономики к повышенным ценам на нефть по мере усиления ее несырьевой инновационной компоненты развития будет ослабевать.

При высоких ценах на нефть курс рубля в реальном выражении может укрепиться к 2030 году на 16% по отношению к 2010 году и быть на 26 проц. пунктов выше, чем в базовом инновационном варианте, при этом бюджет станет бездефицитным.

В варианте более **низких цен на нефть (вариант А)** предполагается снижение цены до 80-83 долларов за баррель.

В расчетах принята гипотеза снижения цены к 2014 году до 83 долларов с дальнейшей стабилизацией на этом уровне в реальном выражении до 2030 года.

В условиях пониженных цен с большой вероятностью и спрос на энергоресурсы будет ниже, чем в варианте En (как и возможности предложения): к 2030 году добыча нефти – на 18%, экспорт нефти – на 26%, добыча газа – на 16% и экспорт газа – на 12%. Средний темп роста экономики за период 2011-2030 гг. в данном сценарии сокращается до 3,0%, курс рубля может ослабнуть к концу второго десятилетия до уровня более 60 рублей за доллар.

Наиболее заметное негативное влияние на экономику падение цен на нефть окажет в первый пятилетний период в результате резкого снижения объемов экспорта и усиления инфляционных процессов (до 1,5-2 п.п. ВВП и 3,5-4,5 п. п. по инвестициям).

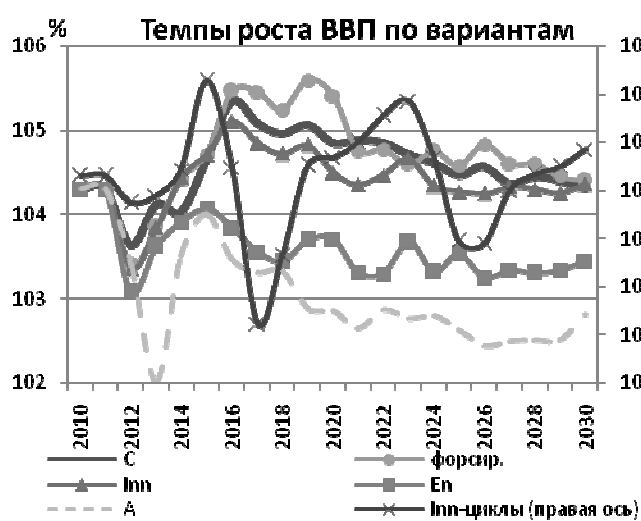
Другим важным внешним риском является серьезное сокращение спроса и экспортных **цен на российский газ** после 2020 года. Как отмечалось в разделе «мировой спрос на нефть и газ», в случае изменения структуры рынка газа в Европе, связанного с увеличением



использования нетрадиционного газа и доли торговли сжиженным природным газом, потери экономического роста после 2020 года могут составлять в среднем 0,4 проц. пунктов в год.

3) Сценарий **периодических мировых циклических кризисов**. Мировая экономика за последние десятилетия прошла через несколько волн циклических кризисов. В новом российском периоде это был кризис 2000-2001 годов, инициированный кризисом IT компаний, и последний кризис 2008-2009 годов. Кризис 2000-2001 годов лишь в малой степени повлиял на экономические показатели России. Во-первых, резкое замедление роста в развитых странах не привело к падению мировой экономики, во-вторых, цены на нефть в этот период сократились лишь незначительно, в-третьих, Россия перед этим только пережила очень глубокий внутренний структурный кризис и находилась на стадии восстановительного роста. Мировой кризис 2008-2009 годов оказался значительно более болезненным для российской экономики, которая развивалась перед этим высокими темпами (частичный перегрев, особенно в сфере потребления), и значительно увеличила импорт капитала.

Возникновение новых циклических падений мировых экономик весьма вероятно в прогнозный период, хотя точное время начала замедления или рецессии мировой экономики трудно прогнозируемо. Исходя из сложившихся волн мирового развития (волн технологического развития, накопления основного капитала) и накопленных бюджетно-финансовых дисбалансов, можно с достаточной вероятностью ожидать паузы роста или рецессии на рубеже 2017-2018 годов, а также во второй половине третьего десятилетия (2026-2027 годы). Эти сроки учитывают некоторое ускорение циклических процессов в экономике в последние десятилетия, в частности, сокращение сроков между нижними фазами циклов с 10



до 9-9,5 лет. В случае затяжной стагнации в Еврозоне, начавшейся в 2012 году и заражения ею других развитых стран, сроки новой кризисной паузы могут сдвинуться вправо. В эти фазы цикла рост мирового ВВП замедляется до 2% и ниже, что будет негативно отражаться в том числе и на динамике цен на сырьевые товары. Цены на нефть снижаются в 2018 году на 25-30% – с уровня 115 долларов за баррель до 80-85 долларов за баррель.

Ухудшение конъюнктуры и снижение мировых цен на сырьевые товары и углеводороды скажется на замедлении роста российского ВВП. Темп его прироста в 2017-2018 гг. может быть на 1,9-3,3 п. пунктов ниже, чем по основному инновационному сценарию, темпы роста оборота розничной торговли будут ниже на 3,2-4,3 п. пунктов.

Особенно сильно ухудшение конъюнктуры скажется на снижении темпов роста инвестиций в основной капитал, ухудшении платежного баланса и заметном ослаблении курса рубля. Темпы роста инвестиций будут на 7,5-10 п.п. ниже, чем в базовом инновационном сценарии, курс доллара в 2018-2019 гг. может возрасти до 50-53 рублей, но в последующие годы вернется на трендовый уровень.

Снижение курса рубля в периоды ухудшения мировой конъюнктуры может спровоцировать временный отток капитала, но в целом улучшение инвестиционного климата выразится в устойчивом повышении прямых инвестиций, достигающих 3-4% ВВП, и сохраняющемся чистом притоке капитала на уровне 1,5% ВВП. В период следующей фазы замедления экономической активности в мире, предположительно во второй половине третьего десятилетия (2026-2027 годы), степень влияния на российскую экономику будет менее значительной, что связано с возросшей ее устойчивостью по отношению к колебаниям мировой экономики и мировых цен на нефть. При снижении в нижней фазе цикла цен на

нефть с 160 до 135 долларов США за баррель темпы роста ВВП могут замедлиться примерно до 2,8-3%, или на 1,5 п. п. ниже, чем в целом за период, с последующим возвращением на уровень 4-4,8%. Более заметно замедлится рост инвестиций в основной капитал – на 4-5 п. пунктов. Ослабление курса рубля в нижней фазе на 10-12% приведет к временному оттоку капитала, но одновременно замедлит рост импорта. Темпы роста розничного товарооборота замедлятся на 2,5-3%. В последующие 3-5 лет (конец третьего десятилетия и начало следующего) с учетом оживления мировой экономики и проявления новой технологической волны темпы роста российской экономики снова возрастут и могут превысить 4,5 процента.

Прогноз кризиса сродни прогнозированию землетрясений, предугадать трудно, но чем выше «сейсмоустойчивость экономики», чем более развита ее диверсифицированность и выше надежность финансовой системы, тем ниже потери от кризисов. При этом позитивный очистительный эффект кризиса, его стимулирующее воздействие на инновации может оказаться выше. Инновационный сценарий развития повышает вероятность выполнения кризисом роли «окна возможностей».

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов разработан на основе одобренных Правительством Российской Федерации сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации с учетом приоритетов и целевых индикаторов социально-экономического развития, сформулированных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. и задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. В прогнозе учтены итоги социально-экономического развития Российской Федерации в январе - августе 2015 г., а также прогнозные показатели федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Банка России.

Прогноз социально-экономического развития на 2016 - 2018 годы характеризует развитие российской экономики в условиях сохраняющейся геополитической нестабильности, продолжения применения на протяжении всего прогнозного периода к России экономических санкций со стороны ЕС и США и ответных контрсанкций. Ограничение доступа на мировые рынки капитала для российских компаний и достаточно высокий уровень чистого оттока капитала частного сектора, связанный с погашением внешнего долга, оказывают негативное влияние на восстановление инвестиционной активности. Прогноз социально-экономического развития российской экономики разработан на вариантной основе в составе базового, целевого и консервативного вариантов. Разработанные варианты базируются на единой гипотезе роста мировой экономики со среднегодовыми темпами в 2016 - 2018 годах на уровне 3,4 - 3,6 процента. Базовый вариант характеризует основные макроэкономические параметры развития экономики в условиях сохранения консервативных тенденций изменения внешних факторов и консервативной бюджетной политики, в том числе в части социальных обязательств государства. Вариант опирается на рыночные ожидания в отношении рынка энергоносителей, отраженные в консенсус-прогнозе мировых агентств, и разработан исходя из среднегодовой цены на нефть Urals в 2016 году 50 долларов США за баррель, в 2017 году - 52 доллара США за баррель, в 2018 году - 55 долларов США за баррель. В 2016 году ожидается снижение стоимости экспортируемого газа в страны дальнего зарубежья относительно уровня 2015 года в том числе в связи с усилением конкуренции на европейских газовых рынках. В социальной сфере базовый вариант предусматривает повышение уровня жизни населения на основе умеренного увеличения социальных обязательств государства и бизнеса. Потребительский спрос будет, с одной стороны, ограничиваться сдержанной динамикой доходов населения, с другой - поддерживаться постепенным оживлением потребительского кредитования. Рост ВВП в 2016 году прогнозируется на уровне 0,7%, в дальнейшем, по мере восстановления инвестиционного и потребительского спроса, темпы роста экономики повысятся до 1,9% в 2017 году и до 2,4% в 2018 году.

Целевой вариант разработан в соответствии с поручением Президента Российской Федерации и предполагает выход российской экономики на траекторию устойчивого роста с темпами, не ниже

среднемировых, снижение инфляции до уровня 4% и рост производительности труда не менее чем на 5% при одновременном обеспечении макроэкономической сбалансированности. Целевой сценарий отражает переход к новой модели экономического роста. Для достижения целевых параметров потребуются проведение значительных структурных преобразований расходной части федерального бюджета, предполагающих оптимизацию и повышение эффективности бюджетных расходов, радикальный пересмотр государственных программ Российской Федерации в целях соответствия ориентирам и показателям целевого состояния социально-экономического развития Российской Федерации. Реализация основных мер, предусматриваемых целевым сценарием развития, позволит обеспечить увеличение темпов экономического роста на 1,5 - 2 п. п. по сравнению с базовым сценарием в 2017 - 2018 годах и перейти к 2020 году на устойчивую динамику экономического роста со средним темпом 4,5% в год, обеспечив при этом рост производительности труда не менее чем на 5% в год и достижение целевого уровня инфляции не выше 4 процентов. Основной вклад в увеличение темпов экономического роста в 2016 - 2020 годах будут вносить следующие факторы: рост инвестиций в расширение производства и производственную инфраструктуру; рост инвестиций в увеличение экспорта несырьевых товаров и стимулирование экспорта высокотехнологичной продукции; повышение совокупной производительности факторов в результате увеличения вложений в инновационные сектора экономики; реализация мер по экономии ресурсов и сокращению издержек, в том числе связанных с трудовыми затратами и тарифами естественных монополий; развитие малого бизнеса, улучшение условий для предпринимательской деятельности и другие факторы. Консервативный вариант прогноза рассматривает развитие российской экономики в условиях более низкой динамики цен на сырьевые товары, прежде всего на нефть и природный газ. Предполагается, что в 2016 - 2018 гг. среднегодовая цена на нефть Urals снижается до 40 долларов США за баррель и стабилизируется на этом уровне на протяжении всего прогнозного периода. В этих условиях на фоне сложившихся в последние два года инерционных трендов в 2016 году основные макроэкономические показатели будут иметь резко негативную динамику: снижение ВВП может составить до 1%, продолжится углубление инвестиционного спада, усилится негативная динамика в промышленности и розничной торговле, произойдет дальнейшее снижение уровня жизни населения. В меньшей степени снижение затронет добычу нефти и газа, а также сельскохозяйственное производство и производство пищевых продуктов, в наибольшей степени - весь инвестиционный комплекс и сферу услуг. Данный сценарий характеризуется повышенным инфляционным фоном: в 2016 году инфляция может составить 8 - 9 процентов. В 2017 году ситуация в экономике несколько стабилизируется. В 2018 году наметится переход к положительной динамике (рост ВВП на уровне 2,3%), однако это не позволит вернуться на докризисный уровень. Базовый вариант использован для разработки параметров федерального бюджета на 2016 год.

2. Динамика и структура финансовых ресурсов, мобилизуемых отдельными субъектами экономики

Параметры федерального бюджета разработаны на основе "базового" варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (далее - Прогноз), в рамках которого значения большинства макроэкономических показателей были снижены по сравнению с параметрами прогноза, положенными в основу Закона N 384-ФЗ (таблица 2.1).

Таблица 2.1 – Основные макроэкономические показатели на 2016 год

Показатели	2014 год (отчет)	2015 год (оценка) <*>	2016 год		
			Закон N 384-ФЗ <*>	Прогноз	Отклонение
1	2	3	4	5	6 = 5 - 4

Цены на нефть Юралс, долл./барр.	97,6	53	100	50	-50
Цены на газ (дальнее зарубежье), долл./тыс. куб. м	351	250	307	199	-108
ВВП, млрд. рублей	71 406	73 515	83 208	78 673	-4 535
Рост ВВП, %	100,6	96,1	102,3	100,7	-1,6
Инвестиции, млрд. рублей	13 528	13 498	15 356	14 200	-1 156
Объем импорта (по кругу товаров, учитываемых ФТС России), млрд. долл. США	286,7	183,2	305,5	186,4	-119,1
Объем экспорта (по кругу товаров, учитываемых ФТС России), млрд. долл. США	497,8	341,3	498,2	328,7	-169,5
Прибыль прибыльных организаций, млрд. рублей	14 272	15 005	14 725	15 695	970
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю пред. года	111,4	112,2	104,5	106,4	1,9
Курс доллара, рублей за доллар США	38,4	61,0	38,7	63,3	24,6
Фонд заработной платы, млрд. рублей	17 737	18 599	20 420	19 903	-517
Объем экспорта нефти, млн. тонн	223	237	229,5	233,5	4,0
Объем экспорта природного газа, млрд. куб. м	174	170	191	175	-16
Объем экспорта нефтепродуктов, млн. тонн	165	175	149	173	24
Объем добычи нефти, млн. тонн	526	531	525	533	8
Объем добычи газа, млрд. куб. м	643	626	675	635	-40

<*> На основании Прогноза.

<*> Закон N 384-ФЗ с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 20.04.2015 N 93-ФЗ, Федеральным законом от 13.07.2015 N 211-ФЗ.

На значительное изменение параметров Прогноза главным образом повлияли снижение цен на нефть, ослабление российского рубля, действие санкций в отношении России и ответных санкций со стороны России.

В январе - августе 2015 года снижение ВВП, по оценке Минэкономразвития России, составило 3,8% (к январю - августу 2014 года), а по итогам года ожидается снижение на 3,9%. В 2016 году ожидается незначительное увеличение ВВП (+0,7%).

Среди внутренних факторов основное влияние на снижение ВВП оказывает динамика инвестиций в основной капитал. Снижение инвестиционной активности происходит на фоне ухудшения доступа на зарубежные рынки капитала и высокой неопределенности в связи с сохраняющейся геополитической напряженностью. В январе - августе 2015 года инвестиции в основной капитал сократились на 5,9%, а по итогам текущего года ожидается их снижение на 9,9%. В 2016 году сокращение продолжится, хотя и более низкими темпами (-1,6%).

Сокращение инвестиционного спроса негативно сказывается на динамике развития отраслей российской экономики. Промышленное производство в январе - августе 2015 года

снизилось на 3,2%, а в целом в 2015 году ожидается снижение на 3,3%. В 2016 году ожидается возобновление роста промышленности (+0,6%).

Уровень потребительских цен в августе 2015 года составил 9,8% (к декабрю 2014 года) и 15,8% (к августу 2014 года), что значительно выше аналогичных показателей прошлого года (5,6% и 7,6% соответственно). На рост потребительских цен ключевое влияние оказало значительное ослабление курса рубля. По итогам 2015 года прирост потребительских цен ожидается на уровне 12,2%, а в 2016 году прогнозируется снижение до 6,4%.

На фоне ухудшения деловой активности, ослабления рубля, роста потребительских цен (в январе - августе 2015 года) сократились реальная заработная плата (-9,0%) и реальные располагаемые денежные доходы населения (-3,1%). По итогам 2015 года сокращение составит 8,1% и 4,0% соответственно. В 2016 году прогнозируется замедление снижения этих показателей: реальная заработная плата снизится на 0,2%, а реальные располагаемые денежные доходы - на 0,7%. При этом в 2015 - 2016 годах уровень безработицы будет сохраняться на низком уровне (5,8%).

Снижение доходов населения ухудшает ситуацию на потребительском рынке. Так, в январе - августе 2015 года оборот розничной торговли снизился на 8,2%, а объем платных услуг - на 1,7%. По итогам текущего года снижение данных показателей составит 8,5% и 2,1% соответственно, а в 2016 году прогнозируется их незначительный рост.

Вследствие падения цен на нефть значительно снизился стоимостной объем внешней торговли. Экспорт товаров (по методологии платежного баланса) в январе - августе 2015 года сократился в номинальном выражении, по оценке Минэкономразвития России, на 31,4% и составил 235,2 млрд. долларов США (по итогам 2015 года ожидается 343,4 млрд. долларов США), импорт товаров - на 38,6% и составил 127,5 млрд. долларов США (197,2 млрд. долларов США). Текущие тенденции во внешней торговле будут сохраняться и в 2016 году.

Необходимо отметить, что в 2016 году прогнозируется номинальный рост таких показателей, как фонд заработной платы и прибыль прибыльных организаций (в номинальном выражении прирост в 2016 году к 2015 году составит 7,0% и 4,6% соответственно).

Таким образом, в 2015 году российская экономика, находясь под влиянием негативных внешних факторов, сокращается, что и отражает отрицательная динамика ВВП. С 2016 года ожидается постепенное восстановление экономики.

Основные характеристики федерального бюджета на 2016 год представлены в таблице 2.2.

Таблица 2.2- Основные характеристики федерального бюджета на 2016 год, млрд. руб.

Показатели	2014 год (отчет)	2015 год (оценка)	2016 год		
			Закон N 384-ФЗ	Законопроект	Отклонение
1	2	3	4	5	6 = 5 - 4
Доходы, всего	14 496,9	13 251,3	15 795,5	13 738,5	-2 057,0
%% к ВВП	20,3	18,0	19,0	17,5	-1,5
Расходы, всего	14 831,6	15 417,3	16 271,8	16 098,7	-173,1
%% к ВВП	20,8	21,0	19,6	20,5	0,9
Дефицит (-) / Профицит (+)	-334,7	-2 166,0	-476,3	-2 360,2	-1 883,9
%% к ВВП	-0,5	-3,0	-0,6	-3,0	-2,4

Ненефтегазовый дефицит	-7 768,5	-8 045,8	-8 508,3	-8 405,1	103,2
%% к ВВП	-10,9	-10,9	-10,2	-10,7	-0,5

В 2016 году прогнозируется снижение доходов федерального бюджета до 17,5% ВВП вместо 18,0% ВВП в 2015 году. При этом объем нефтегазовых доходов снижается с 8,0% ВВП в 2015 году до 7,7% ВВП в 2016 году, а ненефтегазовых - с 10,0% до 9,8% ВВП. Ненефтегазовый дефицит сократится до 10,7% ВВП в 2016 году (на 0,2 процентных пункта).

В 2016 году также планируется снижение расходов федерального бюджета до 20,5% ВВП в 2016 году, что на 0,5 процентных пункта ниже, чем в 2015 году.

Дефицит федерального бюджета ожидается на уровне 3,0% ВВП в 2016 году (на уровне 2015 года).

Таблица 2.3 Динамика доходов федерального бюджета на 2016 год, млрд. руб

Показатель	2014 год (отчет)	2015 год (оценка)	2016 год	
			Закон N 384-ФЗ	Законопроект
1	2	3	4	5
Доходы, всего	14 496,9	13 251,3	15 795,5	13 738,5
в %% ВВП	20,3	18,0	19,0	17,5
в том числе:				
Нефтегазовые доходы	7 433,8	5 879,9	8 032,0	6 044,9
в %% ВВП	10,4	8,0	9,7	7,7
Ненефтегазовые доходы	7 063,1	7 371,4	7 763,5	7 693,6
в %% ВВП	9,9	10,0	9,3	9,8
Доля в общем объеме доходов, %	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:				
Нефтегазовые доходы	51,3	44,4	50,8	44,0
Ненефтегазовые доходы	48,7	55,6	49,2	56,0
Темпы прироста доходов в номинальном выражении к предыдущему году, %	111,3	91,4	119,2	103,7

Небольшой рост нефтегазовых доходов в номинальном выражении по сравнению с 2015 годом, несмотря на снижение прогнозируемой цены на энергоносители и объемов добычи и экспорта нефти и нефтепродуктов, преимущественно обусловлен изменениями законодательства в части налогообложения нефтегазового сектора, в частности, сохранением на уровне 2015 года ставки вывозной пошлины на нефть и изменениями в расчете налога на добычу полезных ископаемых по газу и газовому конденсату. При этом по отношению к ВВП нефтегазовые доходы снизятся (на 0,3 процентных пункта).

Рост ненефтегазовых доходов в номинальном выражении по сравнению с 2015 годом связан с принятием отдельных решений в части привлечения дополнительных доходов

федерального бюджета, в частности, с продлением нормы о зачислении доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в федеральный бюджет, повышением ставок утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств и шасси, увеличением до 90% доли прибыли Банка России, зачисляемой в федеральный бюджет, учетом в прогнозе доходов межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение и софинансирование оказания высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, и рядом других решений. Как следствие, доля ненефтегазовых поступлений в общем объеме доходов федерального бюджета возрастет с 55,6% в 2015 году до 56,0% в 2016 году.

Расходная часть федерального бюджета на 2016 год сформирована с учетом приоритизации мероприятий, реализуемых в рамках государственных программ Российской Федерации (или) непрограммных направлений деятельности, исходя из необходимости обеспечения в первоочередном порядке исполнения публичных нормативных и приравненных к ним обязательств, достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, и повышения эффективности использования средств федерального бюджета.

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2016 году будут являться средства Резервного фонда и государственные заимствования Российской Федерации (таблица 2.4).

Таблица 2.4 – Источники финансирования дефицита федерального бюджета, млрд. руб.

Показатели	2014 год (отчет)	2015 год			2016 год		
		Закон N 384-ФЗ	Оценка	Отклонение	Закон N 384-ФЗ	Законопроект	Отклонение
1	2	3	4	5 = 4 - 3	6	7	8 = 7 - 6
Всего источников	334,7	2 675,3	2 166,0	-509,3	476,3	2 360,2	1 883,9
%% к ВВП	0,5	3,7	3,0	-0,7	0,6	3,0	2,4
в том числе:							
Средства Резервного фонда	-402,2 <*>	3 074,1	2 622,9	-451,2	-	2 136,9	2 136,9
Средства ФНБ	12,4	19,7	9,4	-10,3	21,9	12,0	-9,9
Иные источники	724,5	-418,5	-466,3	-47,8	454,4	211,3	-243,1
%% к ВВП	1,0	-0,6	-0,6	-	0,5	0,3	-0,2
в том числе:							
государственные заимствования	953,0	-61,6	-159,5	-97,9	522,1	393,2	-128,9
приватизация	29,7	15,0	5,0	-10,0	99,9	33,2	-66,7
прочие источники	-258,2	-371,9	-311,8	60,1	-167,6	-215,1	-47,5

В связи с тем, что в 2016 году пополнение Резервного фонда не прогнозируется, к концу рассматриваемого года его объем снизится до 1 051,4 млн. рублей (таблица 2.5).

Таблица 2.5 – Прогноз объема резервного фонда, млрд. руб.

Показатели	2014 год (отчет)	2015 год			2016 год		
		Закон N 384-ФЗ	Оценка	Отклонен ие	Закон N 384-ФЗ	Законопроект	Отклоне ние
1	2	3	4	5 = 4 - 3	6	7	8 = 7 - 6
Объем Резервного фонда на начало года	3 076,8	5 347,7	5 347,7	-	3 524,3	3 398,8	-125,5
%% к ВВП	4,3	7,3	7,3	-	4,2	4,3	0,1
Курсовая разница	1 868,7	348,3	674,0	325,7	127,5	-210,5	-338,0
Пополнение средств Резервного фонда	402,2 <*>	-	-	-	-	-	-
Использование средств Резервного фонда	-	-3 074,1	-2 622,9	451,2	-	-2 136,9	-2 136,9
Объем Резервного фонда на конец года	5 347,7 <*>	2 621,9	3 398,8	776,9	3 651,8	1 051,4	-2 600,4
%% к ВВП	7,5	3,6	4,6	1,0	4,4	1,3	-3,1

<*> С учетом дополнительных нефтегазовых доходов, перечисленных в 2015 году по итогам исполнения федерального бюджета за 2014 год.

Будет продолжено использование средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) на софинансирование пенсионных накоплений, а также размещение части средств фонда в целях финансирования крупных инфраструктурных проектов. К концу 2016 года объем средств ФНБ, размещенных в иные (помимо счетов в Банке России) финансовые активы, составит 1 174,9 млрд. рублей (таблица 2.6).

Таблица 2.6- Прогноз объема фонда национального благосостояния, млрд. руб.

Показатели	2014 год (отчет)	2015 год			2016 год		
		Закон N 384-ФЗ	Оценка	Отклонен ие	Закон N 384-ФЗ	Законопроект	Отклонен ие
1	2	3	4	5 = 4 - 3	6	7	8 = 7 - 6
Объем ФНБ на начало года	2 900,6	4 388,1	4 388,1	-	3 189,4	4 923,1	1 733,7
%% к ВВП	4,1	6,0	6,0	-	3,8	6,3	2,5
Курсовая разница	1 499,9	250,0	544,4	294,4	98,9	-244,9	-343,8
Пополнение средств ФНБ, всего:	-	-	-	-	30,6	-	-30,6

в том числе доходы от управления средствами ФНБ, поступающие в ФНБ	-	-	-	-	30,6	-	-30,6
Использование средств ФНБ	-12,4	-19,7	-9,4	10,3	-21,9	-12,0	9,9
Объем ФНБ на конец года	4 388,1	4 618,4	4 923,1	304,7	3 297,0	4 666,2	1 369,2
%% к ВВП	6,1	6,3	6,7	0,4	4,0	6,0	2,0
Средства ФНБ, размещенные в иных финансовых активах	1 099,8	1 038,0	1 251,0	213,0	669,0	1 174,9	505,9
Объем ФНБ на конец года, размещенный на счетах в Банке России	3 288,3	3 580,4	3 672,1	91,7	2 628,0	3 491,3	863,3

Общий объем остатков средств ФНБ, скорректированный с учетом курсовой разницы, на конец 2016 года составит 4 666,2 млрд. рублей.

Общий объем поступлений за счет государственных заимствований Российской Федерации в 2016 году составит 393,2 млрд. рублей, при этом объем государственного долга Российской Федерации возрастет к концу 2016 года до 12 317,5 млрд. рублей (таблица 2.7).

Таблица 2.7 – Объем государственного долга РФ, млрд. руб.

Показатели	2014 год (отчет)	2015 год			2016 год		
		Закон N 384-ФЗ	Оценка	Отклоне ние	Закон N 384-ФЗ	Законопроек т	Отклонение
1	2	3	4	5 = 4 - 3	6	7	8 = 7 - 6
Объем государственного долга РФ, всего	10 299,1	11 352,9	11 481,4	128,5	10 548,6	12 317,5	1 768,9
%% к ВВП	14,4	15,5	15,6	0,1	12,7	15,7	3,0
в том числе:							
Объем государственного внутреннего долга РФ	7 241,2	8 119,9	8 002,2	-117,7	7 733,1	8 817,8	1 084,7
%% к общему объему	70,3	71,5	69,7	-1,8	73,3	71,6	-1,7
в том числе:							
Объем государственного внутреннего долга по государственным гарантиям РФ	1 765,5	2 328,8	2 328,8	-	2 413,8	2 876,7	462,9

%% к общему объему	17,1	20,5	20,3	-0,2	22,9	23,4	0,5
Объем государственного внешнего долга РФ	3 057,9	3 233,0	3 479,2	246,2	2 815,5	3 499,7	684,2
%% к общему объему	29,7	28,5	30,3	1,8	26,7	28,4	1,7
в том числе:							
Объем государственного внешнего долга по государственным гарантиям РФ	679,8	841,5	916,8	75,3	768,7	970,5	201,8
%% к общему объему	6,6	7,4	8,0	0,6	7,3	7,9	0,6

Несмотря на наращивание государственных заимствований, государственный долг Российской Федерации будет оставаться в относительно безопасных пределах (менее 20% ВВП).

Порядка 70% объема государственного долга Российской Федерации в 2016 году будут составлять долговые обязательства, выраженные в государственных ценных бумагах Российской Федерации.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2016 году прогнозируются в объеме 33,2 млрд. рублей.

Таким образом, сформированные в соответствии с параметрами Прогноза основные характеристики законопроекта обеспечивают первоочередные расходные обязательства, сохраняя устойчивость федерального бюджета по отношению к основным бюджетным рискам.

Подробное описание, расчеты и обоснования объемов доходов, бюджетных ассигнований и источников покрытия дефицита федерального бюджета приведены в соответствующих разделах настоящей пояснительной записки, а также в составе материалов к законопроекту.

Доходы федерального бюджета на 2016 год

При расчете прогнозируемого объема доходов федерального бюджета учитывались изменения законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации. Вышеназванные изменения приведут в совокупности к увеличению доходов федерального бюджета в 2016 году на 465 701,2 млн. рублей или на 0,59% к ВВП, в том числе:

195 425,8 млн. рублей - за счет сохранения ставки вывозной пошлины на нефть на уровне 2015 года (42%) по сравнению с ранее предполагавшимся снижением до 36% в рамках "налогового маневра" (199 414,1 млн. рублей без учета снижения поступления налога на прибыль организаций, зачисляемого в федеральный бюджет, в результате роста налоговой нагрузки на предприятия нефтегазового сектора);

112 397,3 млн. рублей - за счет изменения ставки налога на добычу полезных ископаемых для добычи газа и газового конденсата для налогоплательщиков, являющихся собственниками Единой системы газоснабжения (114 691,1 млн. рублей без учета снижения поступления налога на прибыль организаций, зачисляемого в федеральный бюджет, в результате роста налоговой нагрузки на предприятия нефтегазового сектора);

25 107,5 млн. рублей - за счет увеличения на 65% ставок утилизационного сбора в

отношении колесных транспортных средств и шасси (39 332,2 млн. рублей без учета снижения ввозных таможенных пошлин в результате сокращения импорта транспортных средств на фоне роста их цены);

31 450,0 млн. рублей - за счет введения утилизационного сбора в отношении самоходных машин и прицепов к ним;

54 766,0 млн. рублей - за счет сохранения до конца 2016 года нормы в отношении зачисления в федеральный бюджет доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния;

56 000,0 млн. рублей - за счет повышения до 90% доли прибыли Банка России, подлежащей зачислению в федеральный бюджет;

(-) 9 445,4 млн. рублей - за счет изменения норматива распределения суммы ввозной таможенной пошлины для Российской Федерации с 86,97% до 85,32% в связи с присоединением Республики Армения и Республики Кыргызстан к Договору о Евразийском экономическом союзе.

В 2016 году доходы федерального бюджета прогнозируются в объеме 13 738 468,7 млн. рублей (17,5% к ВВП).

В структуре доходов федерального бюджета на 2016 год прогнозируется поступление налоговых доходов в объеме 9 202 627,3 млн. рублей (11,7% к ВВП), неналоговых доходов с учетом безвозмездных поступлений - в объеме 4 535 841,4 млрд. рублей (5,8% к ВВП).

По сравнению с оценкой 2015 года прогнозируемые в 2016 году доходы увеличатся на 487 117,3 млн. рублей (таблица 2.8).

Таблица 2.8 – Сравнение прогноза доходов федерального бюджета на 2016 год с оценкой 2015 года, млрд. руб.

Показатель	2015 год (оценка)	2016 год	
		Прогноз	Отклонение
1	2	3	4
Доходы, всего	13 251 351,4	13 738 468,7	487 117,3
в %% к ВВП	18,0	17,5	-0,5
Нефтегазовые доходы	5 879 868,6	6 044 902,9	165 034,3
в %% к ВВП	8,0	7,7	-0,3
Ненефтегазовых доходов	7 371 482,8	7 693 565,8	322 083,0
в %% к ВВП	10,0	9,8	-0,2

Основные факторы, повлиявшие на увеличение прогноза доходов федерального бюджета на 2016 год, приведены в таблице 2.9.

Таблица 2.9 – Факторный анализ отклонения прогноза доходов федерального бюджета на 2016 год по сравнению с оценкой в 2015 году, млрд. руб.

Показатель	Сумма
1	2
Прогноз доходов федерального бюджета на 2015 год	13 251 351,4

Прогноз доходов федерального бюджета на 2016 год	13 738 468,7
Отклонение	+487 117,3
в том, числе:	
Макроэкономические показатели (всего)	+98 390,6
в том числе:	
Изменение ВВП	+385 718,7
Изменение курса доллара США	+170 065,4
Изменение объемов экспорта	+75 744,7
Изменение объемов прибыли прибыльных организаций	+33 835,5
Изменение объемов импорта	+9 819,8
Изменение объемов добычи углеводородного сырья	+1 138,5
Изменение цены на нефть марки "Юралс"	-461 791,7
Изменение экспортных цен на газ	-52 636,9
Изменение прочих объемных показателей (в т.ч. объемов подакцизной продукции)	-38 522,5
Изменение объемов экспорта углеводородного сырья и нефтепродуктов	-24 980,9
Факторы, не связанные с макроэкономическими показателями (всего)	+388 726,7
в том числе:	
Изменение законодательства	+645 260,2
из них:	
повышение базовой ставки налога на добычу полезных ископаемых на нефть	+375 956,7
увеличение ставки налога на добычу газа горючего природного и газового конденсата в результате изменения формулы расчета единицы условного топлива	+114 691,1
индексация специфических ставок акцизов по подакцизным товарам	+84 515,5
повышение ставок утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств и шасси (на 65%) и введение утилизационного сбора на самоходные машины и прицепы к ним	+70 782,2
повышение до 90% доли прибыли Банка России, подлежащей зачислению в федеральный бюджет	+56 000,0
индексация ставки налога на добычу газового конденсата	+11 802,4
индексация ставок водного налога и платы за пользование водными объектами	+2 150,5
снижение ставок вывозной таможенной пошлины на товары, выработанные из нефти	-17 931,7
изменение средневзвешенной ставки импортного тарифа (с 6,26% до 6,1%)	-16 108,7
сокращение поступлений ввозных таможенных пошлин в результате увеличения на 65% ставок утилизационного сбора в отношении колесных транспортных средств и шасси и падения импорта транспортных средств	-14 224,7

снижение средних ставок вывозных таможенных пошлин на прочие экспортные товары	-9 336,1
снижение норматива распределения ввозных таможенных пошлин в бюджет Российской Федерации в связи с присоединением Республики Кыргызстан и Республики Армения	-6 754,9
снижение налога на прибыль в связи с изменением налогообложения в нефтегазовой отрасли	-6 282,1
Прочие	-256 533,5
из них:	
дивиденды по акциям, принадлежащим Российской Федерации	-106 806,1
доходы федерального бюджета от возврата бюджетами бюджетной системы Российской Федерации остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет	-66 017,4
изменение структуры налоговой базы НДС (снижение доли начисленного налога в % к ВВП после скачка в 2015 году на фоне всплеска розничной торговли в IV квартале 2014 года)	-63 045,0
доходы от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния	-54 381,3
снижение поступления налога на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов и при выполнении соглашения о разделе продукции	-52 327,4
изменение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль	-31 700,0
дотация на сбалансированность, передаваемая федеральному бюджету из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования	-25 174,2
доходы от компенсации затрат государства	-24 355,4
разовые платежи за пользование недрами	-10 323,2
доходы в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции	- 10 034,7
доходы от выпуска материальных ценностей из государственного резерва	-8 043,8
доходы от перечисления части прибыли Банка России	+142 491,3
межбюджетные трансферты, передаваемые федеральному бюджету, на финансовое обеспечение и софинансирование расходов, возникающих при оказании высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования	+96 729,3
поступления сумм в возмещение вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн	+39 567,4
прочие факторы	-83 113,0

Динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов характеризуется снижением доходов и расходов по отношению к ВВП при уровне дефицита более 1,0% ВВП (таблица 2.10)

**Таблица 2.10 - Основные параметры бюджетов бюджетной системы
Российской Федерации, млрд. руб.**

Показатели	2013 год	%% ВВП	2014 год	%% ВВП	2015 год	%% ВВП	2016 год	%% ВВП	2017 год	%% ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Доходы, всего	24 399,3	36,6	26 367,4	36,9	27 917,6	36,7	29 770,7	36,2	31 688,2	35,3
в том числе:										
Федеральный бюджет	13 019,9	19,5	14 238,8	19,9	14 923,9	19,6	15 493,2	18,8	16 272,7	18,1
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	8 161,2	12,2	8 442,2	11,8	8 927,8	11,7	9 441,9	11,5	10 135,6	11,3
в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов	6 673,3	10,0	7 026,0	9,8	7 498,8	9,9	8 092,5	9,8	8 735,1	9,7
Бюджеты государственных внебюджетных фондов, всего	8 093,2	12,1	8 114,5	11,4	9 210,1	12,1	10 085,0	12,3	10 620,7	11,8
Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации	6 388,4	9,6	6 294,6	8,8	7 163,8	9,4	7 761,2	9,4	8 154,8	9,1
в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов	3 541,8	5,3	3 837,3	5,4	4 160,5	5,5	4 556,0	5,5	4 913,5	5,5
Бюджет Фонда социального страхования	603,5	0,9	579,8	0,8	592,6	0,8	615,8	0,7	666,8	0,7
в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов	474,5	0,7	532,1	0,7	545,2	0,7	587,2	0,7	637,1	0,7
Бюджеты фондов обязательного медицинского страхования	1 101,4	1,6	1 240,1	1,7	1 453,7	1,9	1 707,9	2,1	1 799,1	2,0
в том числе доходы без учета межбюджетных трансфертов	689,8	1,0	733,3	1,0	789,1	1,0	1 041,8	1,3	1 129,7	1,3
Расходы, всего	25 264,4	37,8	27 057,2	37,8	29 577,0	38,9	31 282,3	38,0	33 003,2	36,7

в том числе:		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0
Федеральный бюджет	13 342,9	20,0	13 960,1	19,5	15 252,3	20,0	15 975,5	19,4	16 827,4	18,7
в том числе расходы без учета межбюджетных трансфертов	8 874,8	13,3	10 033,8	14,0	10 772,0	14,2	11 390,5	13,8	12 178,8	13,6
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	8 803,1	13,2	9 299,2	13,0	9 870,1	13,0	10 388,1	12,6	11 041,5	12,3
в том числе расходы без учета межбюджетных трансфертов	8 414,0	12,6	8 816,4	12,3	9 225,2	12,1	9 742,8	11,8	10 368,4	11,5
Бюджеты государственных внебюджетных фондов (с территориальным и ФОМС), всего	7 993,4	12,0	8 226,0	11,5	9 598,8	12,6	10 168,1	12,4	10 475,1	11,7
Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации	6 378,5	9,6	6 421,0	9,0	7 558,4	9,9	7 844,9	9,5	8 022,5	8,9
Бюджет Фонда социального страхования	566,2	0,8	564,9	0,8	586,7	0,8	615,2	0,7	653,5	0,7
Бюджеты фондов обязательного медицинского страхования (без учета межбюджетных трансфертов)	1 030,9	1,5	1 221,1	1,7	1 434,7	1,9	1 688,9	2,1	1 780,1	2,0
в том числе										
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (без учета межбюджетных трансфертов в Фонд социального страхования и Территориальные фонды обязательного медицинского страхования)	3,4	0,0	46,7	0,1	0,7	0,0	0,8	0,0	0,8	0,0
Территориальные фонды обязательного	1 027,5	1,5	1 174,3	1,6	1 433,9	1,9	1 688,1	2,1	1 779,3	2,0

медицинского страхования										
Дефицит (-) / Профицит (+), всего	-865,2	-1,3	-689,8	-1,0	-1 659,4	-2,2	-1 511,6	-1,8	-1 315,0	-1,5

3. Основные направления модернизации в отдельных сферах финансовой системы

Современное экономическое развитие в качестве обязательного условия предполагает наличие мощной и эффективной национальной финансовой системы. В условиях глобализации высокий уровень финансового развития нашей страны может быть достигнут только на основе собственной конкурентоспособной финансовой системы, наличие которой является одним из признаков великой державы, важнейшим фактором обеспечения полноценного национального суверенитета.

Глобализация означает, что ключевым фактором национальной экономической динамики, роста национального богатства и повышения качества жизни населения стала конкурентоспособность.

Исходя из этого, необходимо определить целевые критерии развития российской финансовой системы. Учитывая, что эффективность финансовой системы имеет как макроэкономический, так и глобальный аспекты, они должны описываться как со стороны макроэкономических параметров, так и со стороны показателей глобальной конкуренции. Такие критерии могут не иметь четко определенных количественных показателей, но их определение, по крайней мере, на качественном уровне представляется совершенно необходимым. При этом установление целей не означает максимизации количественных значений любой ценой. Принципиально важно, находиться в рамках поступательного тренда по каждому из установленных критериев:

1. Соотношение емкости финансового рынка и емкости экономики: устойчивый долгосрочный рост (т.е. опережающее развитие финансового сектора по сравнению с общеэкономической динамикой).

2. Доли России на мировом рынке капитала по показателям емкости секторов финансового рынка: устойчивый долгосрочный рост.

3. Уровня процентных ставок (доступность капитала): устойчивое долгосрочное снижение, при сохранении минимально положительного значения реальных процентных ставок.

4. Соотношения объема долгосрочных инвестиций, привлекаемых предприятиями на финансовых рынках, и совокупного объема инвестиций в основной капитал российских предприятий: устойчивый долгосрочный рост.

5. Соотношения рыночной оценки активов и финансовых результатов:
максимальная стабильность при тенденции к росту.

6. Курса национальной валюты по отношению к корзине резервных валют:
стабильность при тенденции к росту.

Отсюда следует подчеркнуть, что предложенная методология формирования программы развития финансового сектора не претендует на прогнозирование реального поведения рынка, — это попытка выстроить план оптимального развития. Задача эта, между тем, к настоящему времени не только не выполнена, но и не поставлена на политическом уровне.

На современном этапе финансовой глобализации значительно возросла конкуренция национальных регулятивных институтов (regulatory competition). Возможность «регулятивного арбитража», то есть минимизация издержек инвесторов и других участников рынка, связанных с теми или иными нормами и практиками финансового (в широком смысле)

регулирования, прямо влияет на рентабельность отдельных сделок и оценку «выбираемого» инвестиционного климата. Поэтому повышение качества финансовых институтов, необходимое для укрепления национальной конкурентоспособности, одновременно выступает главной целью структурных трансформаций в финансовой сфере, критически важной для обеспечения устойчивого долгосрочного экономического роста.

Существующие в настоящее время «отраслевые» программы развития отдельных сегментов финансового рынка не обеспечивают комплексного и сбалансированного развития финансовой системы в целом. Кроме того, развитие финансового рынка должно быть тесно увязано с изменением ряда регулятивных практик и совершенствованием правовых основ предпринимательства и инвестирования. Все это требует перехода от «отраслевых» проектировок к разработке и реализации программы структурной модернизации финансовой системы. В ее рамках, как представляется, должны быть предусмотрены не только меры, относящиеся к компетенции собственно финансовых регуляторов, но и действия, направленные на оптимизацию параметров финансовой системы за счет иных факторов. В качестве примера можно назвать налоговое стимулирование и повышение квалификации персонала, без которых невозможно сохранение суверенного национального финансового рынка, так как именно они определяют наиболее значительное отставание России от других стран в глобальной конкуренции на рынках капитала по соответствующим направлениям.

В Российской Федерации общемировой тренд к мегарегулированию, обусловленный ростом системных рисков финансовой системы, часто воспринимается упрощенно – как переход функций регулирования всех сегментов финансового рынка к мегарегулятору (специально созданному, либо сформированному на основе какого-либо уже существующего органа).

В нашей стране внедрению мегарегулирования препятствует регулятивная среда. Специфическая проблема России в данном случае состоит в одновременном сосуществовании необходимости внедрения мегарегулирования и невозможности сделать это в рамках имеющейся регулятивной среды. Необходимость внедрения мегарегулирования обусловлена ростом системных рисков вследствие интеграции финансового рынка России, создающей комфортные условия для «мгновенной» трансляции рисков между различными секторами финансового рынка, а также для чрезвычайно интенсивной концентрации рисков в рамках отдельных финансовых институтов. И конечно, программа модернизации финансового сектора предполагает значительную активизацию деятельности населения на финансовом рынке. Предлагаемые инвестиционные продукты должны быть понятны, а риски — стандартизированы, как и инструменты управлениями. Важно повысить уровень финансовой грамотности населения, для чего требуется специальная комплексная национальная программа. Она должна быть направлена не столько на пропаганду современных финансовых инструментов (с этой задачей может эффективно справиться бизнес), сколько на создание системы информационной безопасности для снижения рисков неплатежеспособности домохозяйств.

Интеграция рынка наглядно проявляется в том, что крупные финансовые организации начинают проводить операции на всех его сегментах. В основе этого лежит усложнение инструментов, технологий, продуктов и услуг финансового сектора, когда в рамках одной («синтетической») производной оказываются соединены инструменты и продукты различных сегментов финансового рынка, при этом риски различной природы.

Нельзя не сказать о том, что модернизация должна позволить нашей стране соответствовать требованиям экономического роста в ближайшие 50 лет, то есть эффективно развиваться в условиях нового технологического уклада, нового «кондратьевского цикла». Другими словами, речь идет о полном обновлении всей инфраструктуры, всего основного капитала, о создании принципиально новых знаний и технологий. Для этого необходимы ресурсы, не сопоставимые по объему с имеющимися ресурсами предприятий, государства и населения, вместе взятых. Наиболее крупным потенциальным источником долгосрочных

финансовых ресурсов в ближайшее десятилетие останется иностранный инвестор. Но важно изменить структуру иностранных инвестиций: повысить долю прямых и портфельных долгосрочных вложений, снизив удельный вес займов и краткосрочных портфельных инвестиций. Для этого надо кардинально улучшить инвестиционный климат. Кроме того, потребуется активизировать работу среди глобальных инвесторов для преодоления информационной асимметрии и поддержания инвестиционного имиджа России, а также повысить уровень обеспеченности российских активов. Главное — необходимо преодолеть страх перед иностранным капиталом.

В ближайшие годы масштабным потенциальным ресурсом «длинных» денег останутся государственные средства. Но следует принципиально изменить характер их использования: перейти от практики «раздачи» государственных средств и попыток их инвестирования к более эффективным и цивилизованным формам, когда государственные деньги выполняют функцию «страхования» частных инвестиций. В частности, за счет средств Фонда национального благосостояния можно создать гарантийный фонд, поручительства которого будут распространяться на займы (в форме кредитов и облигационных займов) частных предприятий в целях финансирования модернизации производственных мощностей, а также государственный компенсационный фонд, средства которого могут использоваться как гарантии по обязательствам частных компенсационных систем, что привлечет консервативных частных инвесторов. В перспективе основным источником долгосрочных инвестиций должны стать средства населения. Однако определенные резервы по увеличению объема его сбережений, направляемых в экономику. Напомним, что и в ходе модернизации 1890—1913 гг. в России ведущую роль сыграл иностранный капитал. Россия стала крупнейшим импортером капитала в мире. Только за 1890-е годы объем иностранных инвестиций увеличился в 4,2 раза. Интенсивный приток иностранного капитала стал возможен благодаря снятию по инициативе С. Ю. Витте всех препятствий для иностранных инвестиций, несмотря на спекуляции о «распродаже национальных богатств». В результате была создана принципиально новая в технологическом плане экономика, ведущие предприятия которой оставались таковыми вплоть до 1960-х годов. Производительность труда в промышленности России за 1890—1913 гг. выросла в четыре раза инвестиционные цели, есть уже сегодня. Отсюда необходимо: снизить спрос населения на наличные деньги; повысить долю сбережений и финансовых активов за счет относительного сокращения доли потребительских расходов; частично перераспределить сбережения населения в пользу ценных бумаг (включая паи и акции инвестиционных фондов). Важно исправить ошибки, допущенные в реформировании пенсионной системы, вернуть широким слоям работающего населения стимулы «откладывать на старость» и обеспечить преимущественно частный характер управления пенсионными накоплениями.

Следовательно, для усиления межсекторального регулирования и надзора на финансовом рынке необходимо усилить роль Совета по финансовым рынкам при Президенте РФ. Только при условии координации регулятивной и надзорной деятельности на финансовом рынке министерств и ведомств Правительства РФ, с одной стороны, и Центрального Банка, с другой стороны, возможно достижение их эффективного взаимодействия. В роли такого координатора может успешно выступить в настоящее время только Совет по финансовым рынкам при Президенте РФ. Ему же должна принадлежать ведущая роль в разработке, а затем в контроле за реализацией программ структурной модернизации финансовой системы в России.

1.3 Лекция № 3 (2 часа)

Тема: Финансовые проблемы развития предпринимательства в России

1.3.1 Вопросы лекции:

1. Факторы и механизмы обеспечения финансовой устойчивости субъектов предпринимательства
2. Внешние источники финансирования коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей: проблемы капитализации, доступность к заемным средствам, новые механизмы финансирования и распределения рисков, финансовые аспекты слияния и поглощений компаний
3. Уровень обязательных платежей субъектов предпринимательства в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, механизмы досудебных решений налоговых споров

1.3.2 Краткое содержание вопросов:

1. Факторы и механизмы обеспечения финансовой устойчивости субъектов предпринимательства

Как правило, устойчивость финансовой системы рассматривается с позиций стабильности макроэкономических показателей: профицита бюджета, устойчивости банковской системы. В меньшей степени внимание обращается на состояние финансов реального сектора экономики, хотя именно стабильность реального сектора в значительной степени обеспечивает стабильность доходов бюджетов всех уровней, возвратность кредитов.

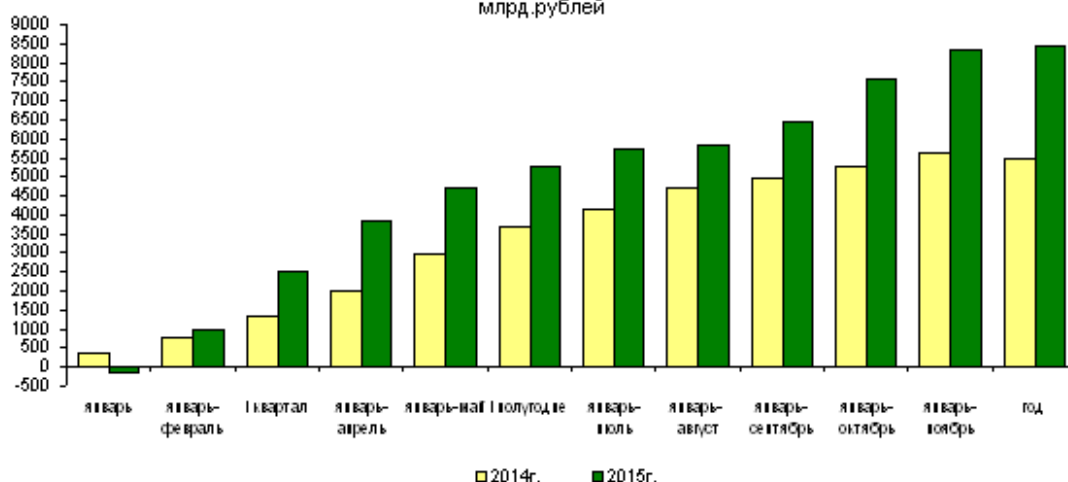
Вместе с тем, как показал опыт финансового кризиса правительство прежде всего обращает внимание на спасение банковской системы, считая, что это и обеспечивает наиболее быстрый выход экономики из кризисного состояния. К примеру, антикризисная программа РФ 2009-2010 гг. направила в финансовый сектор более 3 трлн. рублей (почти 8% ВВП), при этом реальному сектору досталось менее 500 млрд. рублей.

В то же время стабильный и интенсивный экономический рост связан с финансовыми и инвестиционными возможностями хозяйствующих субъектов, потенциалом экспорта и потребностью в импорте.

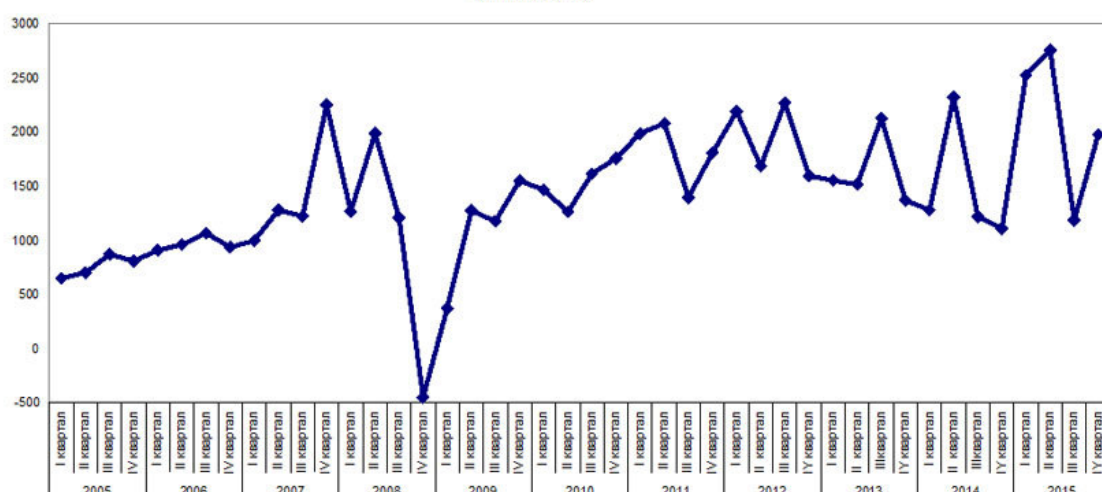
2. Реальная оценка конкурентоспособности российских предприятий поднимает проблему обеспечения устойчивой работы в условиях ужесточения конкуренции, при этом особенно критична ситуация предприятий-экспортеров. Волатильность курсов основных валют, проблемы экономики США, затруднения еврозоны создают угрозу снижения валютной выручки экспортеров. Кроме того, снижение платежеспособного спроса ряда европейских потребителей российских товаров потребует от них более гибкой как ценовой, так и кредитной политики. При этом большинство европейских предприятий имеет более широкий доступ как к краткосрочным, так и к долгосрочным кредитам по сравнительно низкой процентной ставке. Российские предприятия имеют ряд ограничений при доступе к заемному финансированию ввиду высокой ставки. Если контракт предусматривает отсрочку платежа за отгруженную продукцию, возникает риск экономически неэффективного увеличения дебиторской задолженности и сроков ее оплаты.

3. Ограниченность доступа к источникам финансирования повышает риск неплатежеспособности хозяйствующих субъектов. Тем не менее, даже на фоне ухудшения внешней финансовой обстановки сальдированный финансовый результат предприятий РФ (по совокупному кругу организаций), по данным Росстата, в 2015 г. составил 8421,7 трлн руб. (5500,8 трлн руб. в 2014 г.), т.е. вырос на 53,1%. Лидеры по приросту в абсолютном выражении добыча полезных ископаемых + 2653,1 млрд. руб. (113,3%), обрабатывающее производство + 2090,2 млрд. руб. (164,8%). В 2015г., доля убыточных организаций по сравнению с 2014г. не изменилась и составила 28,1%.

**Динамика сальдированного финансового результата организаций,
не относящихся к субъектам малого предпринимательства,
по наблюдаемым видам экономической деятельности**
млрд.рублей



**Сальдо прибылей и убытков организаций
(без субъектов малого предпринимательства)
по Российской Федерации
(млрд.руб.)**



Из этой парадоксальной взаимосвязи можно сделать следующий вывод: функционируя в одной и той же внешней финансовой среде, часть предприятий терпит убыток, в то время как другая часть предприятий увеличивает прибыль. Это говорит не только об отраслевых различиях, но и в принципах организации внутренней финансовой среды и финансового механизма предприятий, в грамотности менеджмента.

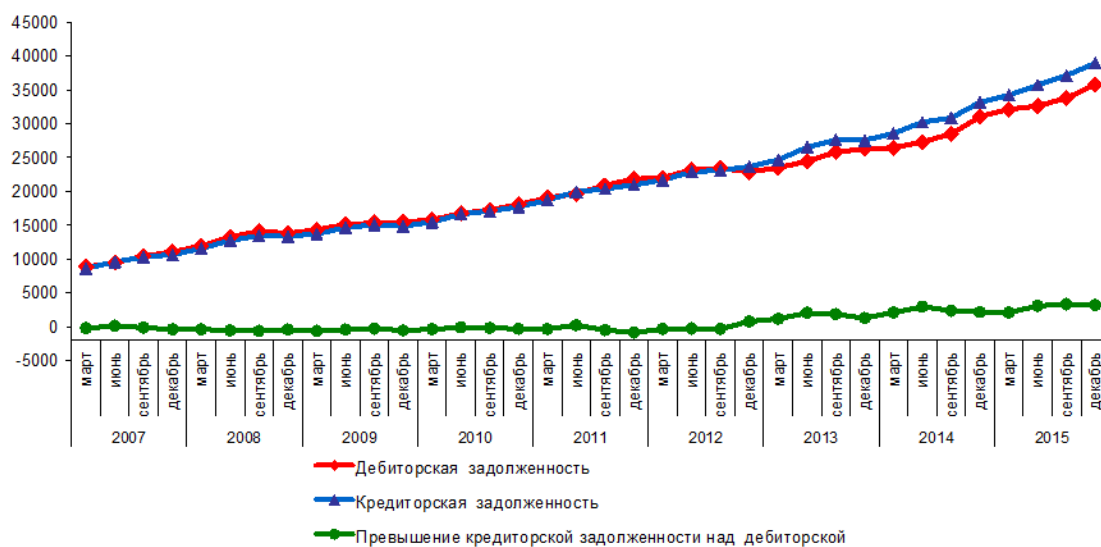
Грамотная организация финансового менеджмента, правильный выбор финансового инструментария и методов позволяет ослабить влияние рисков и усилить благоприятные для бизнеса факторы.

4. Напомним, что общепринятыми механизмами нейтрализации финансовых рисков являются избежание и самострахование. Избежание риска лишает предприятие

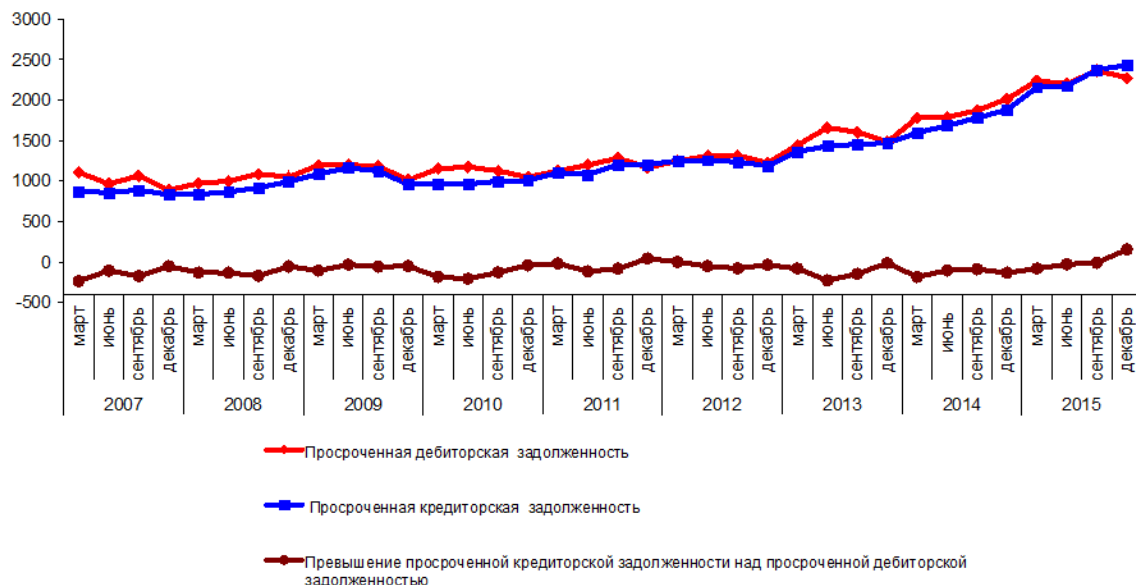
дополнительных источников формирования прибыли. Самострахование предполагает резервирование части финансовых ресурсов в фондах. Среди наиболее распространенных резервов – под обесценение ТМЦ, под неиспользованные отпуска, под сомнительную дебиторскую задолженность. При формировании резервов следует обратить внимание на ПБУ8/2010 «Оценочные обязательства, условные обязательства и условные активы», предусматривающее возможность создания резервов под существующие условные обязательства. Изменения бухгалтерского учета открывают возможности более широкого использования страховых и оценочных резервов, которые, по мнению авторов, можно использовать для оптимизации налогов с учетом положений ст. 266, 267, 267.1, 267.2, 267.3, 324.1 НК РФ.

5. Одним из наиболее проблемных вопросов оперативного финансового менеджмента – управление дебиторской задолженностью и снижение рисков возможных потерь этого актива. По данным Росстата, дебиторская задолженность российских предприятий возросла, достигнув к 2015 году 35,7 трлн. руб., что почти в 2,3 раза превышает расходы бюджета РФ на 2015 год, при этом темп роста дебиторской задолженности снизился: 15,2% в 2015 году по сравнению с 18,1% в 2014 году. Темп роста дебиторской задолженности значительно превышает темп роста ВВП, а доля в общей структуре активов реального сектора постоянно увеличивается.

**Задолженность организаций (без субъектов малого предпринимательства)
по Российской Федерации**
(на конец отчетного периода, млрд.руб.)



**Просроченная задолженность организаций
(без субъектов малого предпринимательства)
по Российской Федерации**
(на конец отчетного периода, млрд.руб.)



Обобщение лучшей бизнес-практики в этом направлении позволяет предложить следующие методы и инструменты работы с дебиторской задолженностью:

- структурирование по срокам платежа, контроль полноты и своевременности выплаты задолженности по каждой группе дебиторов;

- использование услуг факторинговых компаний. По данным РА Эксперт, объем рынка факторинга по итогам 9 месяцев 2015 года заметно сократился по сравнению с теми же месяцами 2014 года. Оборот факторинговых компаний за это время снизился на 13,4%, до 1,2 трлн рублей, а совокупный факторинговый портфель — на 21%, до 232 млрд рублей. При этом Россия занимает 25 место в мире по совокупному объему рынка факторинговых услуг. Факторинг позволяет получить экономическую выгоду от ускоренного получения денежных средств.

Среди вызовов, с которыми столкнулся рынок факторинга в 2015 году, и высокая стоимость фондирования на протяжении первого полугодия 2015 года, и сокращение продаж продукции длительного пользования наряду со смещением потребительского спроса в более бюджетные товарные категории, и отказ участников рынка от финансирования клиентов из ряда отраслей с повышенным уровнем риска. В результате объем денежных требований, уступленных Факторам за 2015 год, сократился на 10,4% по сравнению с показателями 2014 года и составил 1 845 млрд рублей

- система скидок за досрочное погашение задолженности. Следует рассчитывать экономическую выгоду от досрочного получения денежных средств и сопоставлять ее с объемом скидок.

- получение гарантий. Поручительства, гарантийные письма банков и третьих лиц позволяют значительно снизить риск возникновения просроченной дебиторской задолженности.

6. Рост просроченной кредиторской задолженности создает угрозу отвлечения оборотных средств на ее обслуживание. Задолженность реструктурируют несколькими способами:

- использование банковских векселей: заключая кредитный договор с банком под соответствующее обеспечение (обычно на более выгодных условиях, чем для разрозненных

сумм), предприятие получает векселя, которыми может погашать кредиторскую задолженность;

- уступка акций или основных средств компании в обмен на улучшение условий кредитования. Если компания обладает основными средствами, затраты на обслуживание которых нецелесообразны, а продажа по каким-либо причинам затруднена, для нее может быть хорошим выходом уступка основных средств кредиторам. При этом, если сделка происходит путем выделения и последующего присоединения, то положения п.3 ст.170 НК РФ по восстановлению НДС не распространяются на выделенное предприятие. В соответствии п.8 ст.162.1 НК суммы НДС не подлежат восстановлению и уплате в бюджет реорганизованной (реорганизуемой) организацией.

7. В условиях экономической нестабильности возрастает риск возникновения кассовых разрывов. Эффективным способом преодоления этого риска является скользящее бюджетирование. Стоит отметить, что становление системы бюджетирования на предприятии требует значительных временных и материальных затрат, поэтому на него следует полагаться только в долгосрочной перспективе. Для оперативного закрытия кассовых разрывов следует создавать специальные резервы денежных средств.

8. Как показали результаты исследования общероссийской общественной организации "Деловая Россия" и Центра конъюнктурных исследований Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ, деловая активность в начале 2016 года повысилась. Индекс предпринимательской уверенности в промышленности вырос на 1 п.п. до -4%. Следует иметь в виду, что еще в сентябре прошлого года ИПУ в промышленности составлял (-7%). Учитывая высокую консервативность данного индикатора, улучшение значения ИПУ на 3 п. п. за четыре последних месяца можно интерпретировать как несомненно позитивную тенденцию. Конечно, нахождение ИПУ в отрицательной зоне (-4%) говорит о преобладании неблагоприятного предпринимательского климата в отрасли, но важен сам разворот тренда ИПУ в сторону нейтральной зоны, т. е. к отметке «ноль».

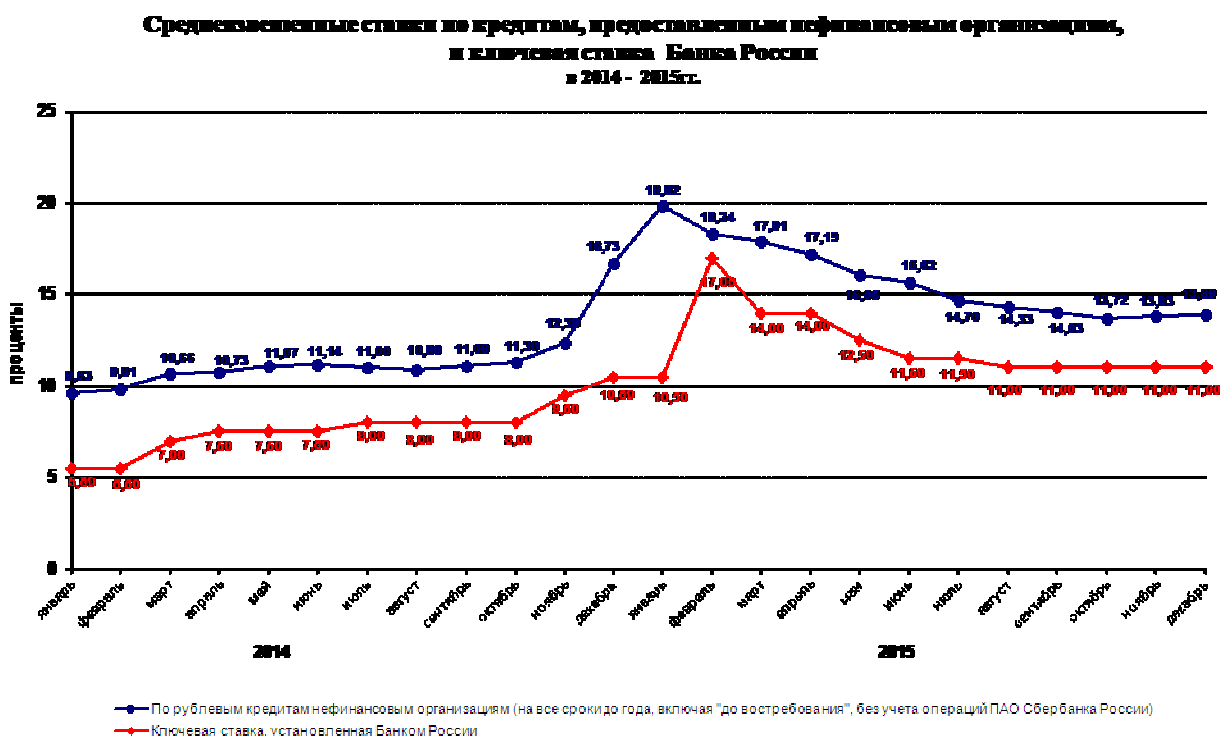
Следует заметить, что наиболее позитивный вклад в динамику ИПУ по промышленности в целом в последние четыре месяца вносит ее обрабатывающий сегмент. В частности, если еще в сентябре прошлого года ИПУ в обрабатывающей промышленности составлял (-8%), то в январе 2016 г. соответствующий Индекс показал результат (-5%). Надо признать, что перелом негативного тренда в обрабатывающей промышленности с понижательного на повышательный является, пожалуй, одним из самых позитивных результатов последних 4–5 опросов. Правда, пока данная тенденция находится в рамках «замедления темпов сокращения», и вряд ли, учитывая сегодняшний негативный макроэкономический фон, «обработка» до конца текущего года достигнет даже нейтральной зоны, не говоря уже о переходе в положительную, но наблюдаемая тенденция явно благоприятная. Нельзя забывать, что в обрабатывающей промышленности создается самый большой объем добавленной стоимости в общем ВВП страны. Несмотря на все текущие финансовые трудности, «обработка» сохраняет за собой статус самой инновационной отрасли среди других видов экономической деятельности реального сектора. В обрабатывающей промышленности занята наибольшая численность экономически активного населения страны (если считать торговлю, как два разных сегмента – розничная и оптовая). При этом в «обработке» занята наиболее квалифицированная часть населения. С учетом изложенного, обрабатывающая промышленность в первую очередь претендует на роль экономикообразующей отрасли, от деятельности которой во многом зависит экономическое развитие России в целом.

В дальнейшем ситуация может поменяться в позитивном направлении. Хотя это во многом будет зависеть не только от самих предпринимателей, но и от действий регуляторов экономической деятельности в части скорейшего включения механизма антикризисного субсидированного фондирования предприятий, улучшения состояния предпринимательской среды, помощи экономическим агентам со стороны банковского сектора, и, главное,

стабилизации курса рубля на приемлемом уровне, а также минимизации давления на бизнес со стороны экономической и геополитической неопределенности.

Активизация продаж в ситуации кризиса должна выражаться не в повышении цен на продукцию, а в развитии отношений с существующими клиентами и привлечении новых, предложении рынку новой продукции, заключении контрактов на работу с давальческим сырьем, а также в пересмотре существующей системы скидок и льгот для покупателей. Следует усилить работу маркетинговых служб предприятия, рассмотреть возможность поиска новых ниш и сегментов рынка. Как показывает опыт, эффективная работа маркетологов позволяет увеличить объем продаж на 20-30%.

9. Отток капитала из РФ, затрудненный доступ к источникам заемного капитала осложняет получение предприятием финансирования. В 1 квартале 2015 года всего 13,5% привлеченных средств приходилось на банковские кредиты, однако наметилась положительная тенденция и общая сумма выданных банками кредитов за 2015 год выросла на 12,7%. Однако получение заемного финансирования осложнено высокими банковскими ставками по кредитам. Доступ к долгосрочным кредитам, «длинным деньгам» почти невозможен для компаний с малой и средней капитализацией. В качестве инновационного финансового инструмента можно рассмотреть мезонинное финансирование. Инвестор не входит в капитал компании, а представляет ресурсы для ее развития через долговые обязательства с одновременным приобретением опциона с правом приобретения акций заемщика в будущем по определенной заранее цене.



Фактически, это промежуточный вид финансирования через залог ценных бумаг между стандартным кредитом с преимущественным погашением и акционерным капиталом. Он предоставляется на срок не менее 3-5 лет с погашением тела кредита в конце срока. В РФ субординированное кредитование законодательно разрешено только для банков, поэтому фонды, практикующие мезонинное финансирование, работают с зарубежными партнерами.

Среди немногих российских фондов, предоставляющих мезонинное кредитование – Raven Russia, Quinn, Volga River Growth.

Стоит обратить внимание и на лизинговое финансирование, которое особенно выгодно в условиях кризиса: важной частью лизингового бизнеса является размещение облигаций на бирже; в условиях нестабильности количество инвесторов снижается, а оставшиеся требуют повышенный процент по облигациям. Поэтому своевременность и полнота платежей клиентов лизинговых компаний является необходимой для выживания бизнеса, что влечет за собой предоставление лизингополучателям более выгодных условий.

10. Следует рассмотреть возможность снижения затрат, прежде всего тех, которые не связаны с основной деятельностью компании, передать на аутсорсинг часть бизнес-процессов, а также оценить возможность снижения производственной себестоимости выпускаемой продукции.

Таким образом, несмотря на все риски, которые несет экономическая и политическая ситуация в мире и в стране, грамотная организация управления финансами способна помочь предприятию справиться с рисками и извлечь выгоду из благоприятных обстоятельств внешней среды.

2. Внешние источники финансирования коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей: проблемы капитализации, доступность к заемным средствам, новые механизмы финансирования и распределения рисков, финансовые аспекты слияния и поглощений компаний.

К числу ключевых составляющих в реализации финансовой стратегии фирмы нужно отнести оптимизацию в привлечении внешних и внутренних источников генерирования капитала.

Существенным источником генерирования собственного капитала предприятия служит приток нераспределенной прибыли, который зависит, в том числе, от политики выплаты дивидендов. Одним из инструментов финансовой стратегии фирмы признается управление собственным капиталом посредством внутренней ставки генерирования капитала, представляющей собой произведение рентабельности собственного капитала и коэффициента удержания прибыли.

Данная ставка считается важным инструментом планирования. Внутренняя ставка доходности капитала фирмы является своеобразным ограничителем роста его активов. Если же предприятие хочет достичь запланированного темпа роста, превышающего ставку внутреннего генерирования капитала, то у него есть только три выхода из сложившейся ситуации.

Первый вариант предполагает увеличение рентабельности собственного капитала (ROE). Несмотря на положительную динамику сальдированного финансового результата за последний отчетный год, 28,1% всех организаций являются убыточными. Более того, часть предприятий не имеет возможности увеличить ROE в виду недостатка собственных внутренних резервов.

Другой путь заключается в росте коэффициента удержания прибыли и наиболее опасен, так как снижение коэффициента выплаты дивидендов, чаще всего, воспринимается рынком и инвесторами негативно.

Третий вариант планирует использование внешних источников генерирования капитала. При определенных условиях может стать наиболее выгодным для предприятия, так как в этом случае ограничения, инициированные внутренней ставкой генерирования капитала, снимаются.

Таким образом, анализ источников генерирования капитала является первоочередной задачей в стратегическом управлении капиталом и планировании его роста.

К внешним источникам генерирования капитала можно отнести долговое финансирование и инвестиции в уставный капитал компании. В первом случае включает облигационный и вексельный займы. Во втором случае инвестор становится акционером компании путем приобретения доли в уставном капитале организации в обмен на предоставляемые инвестиции. Данный механизм реализуется на практике посредством долгосрочных финансовых вложений организаций в паи и акции других организаций и различные формы публичного размещения акций.

Существуют также так называемые комбинированные виды привлечения инвестиций, которые, при определенных условиях, могут переходить из одной категории в другую – например, конвертируемые облигации или банковский кредит под залог акций компании.

Исходя из статистических данных, предоставленных Федеральной Службой Государственной Статистики, в последнее время наблюдается тенденция падения доли предприятий, прибегнувших к финансированию посредством вложения средств в облигации, векселя и займы. Она объясняется, в первую очередь, неудобностью данных источников генерирования капитала для многих организаций, так как вексельный рынок является крупнооптовым, а номинал векселя, как правило, составляет не менее 1 млн руб. Именно поэтому покупателями векселей в основном выступают институциональные инвесторы – банки, страховые и инвестиционные организации.

Однако привлечение долгового капитала выгодно уже потому, что связанные с ним процентные выплаты снижают налогооблагаемую базу предприятия. Кроме того, долговой капитал не уменьшает доход на акцию и степень контроля над компанией, в отличие от акций. Тем не менее, важно представлять недостатки данного механизма, например, тот факт, что процентные расходы, которые могут быть либо изменяемыми, либо фиксированными, а долговой капитал в момент погашения

должен быть переведен в другие инструменты. Именно поэтому нельзя рассматривать привлечение долгового капитала как перманентный источник генерирования собственного капитала фирмы.

Если рассматривать акционерный капитал, привлеченный посредством IPO, то ситуация может стать более выгодной для предприятия, поскольку данный способ генерирования капитала является перманентным и расходы по выплате дивидендов не фиксированные величины. Объем привлеченного капитала тоже неоспоримое достоинство данного способа, так как денежные средства, полученные в ходе проведения IPO, намного превышают возможности долгового финансирования.

Глобальный рынок первоначального публичного размещения (IPO) замедлился в 1-м квартале 2015 года по сравнению с аналогичным периодом 2014 года: в результате 252 сделок IPO за первые три месяца привлечено \$38,2 млрд, что на 4% ниже показателя количества сделок и на 19% - доходов от продажи за аналогичный период 2014 года. Об этом говорится в квартальном отчете EY "Тенденции глобального рынка IPO в первом квартале 2015 года" (Global IPO Trends: 2015 Q1).

По сравнению с последним кварталом 2014 года количество сделок IPO сократилось на 31%, объем привлеченного капитала - на 47%.

Одним из показателей состояния рынка IPO является охват секторов, в которых представлены выходящие на рынок компании. На глобальном уровне компании промышленного сектора привлекли 27% общего объема вырученного капитала, опередив компании секторов ТЭК (13%) и телекоммуникаций (11%). По количеству сделок также лидируют компании промышленного сектора: на их долю пришлось 18% от общего числа сделок на глобальном рынке, за ними следуют компании сектора здравоохранения (15%) и высоких технологий (14%).

Международные индексы, характеризующие состояние рынков акционерного капитала, достигли рекордных показателей с 2007 года, а оценка стоимости активов стремительно растет. В 1-м квартале 2015 года доля IPO, в которых приняли участие фонды прямых

инвестиций и венчурные фонды, составила 17% от общего количества сделок и 32% привлеченного капитала на международном рынке. В США и Европе - соответственно 55% и 37% от общего количества IPO и 51% и 54% объема привлеченных средств.

По мнению вице-президента глобальной организации EY Марии Пинелли, в оставшуюся часть года активность IPO должна вырасти, хотя от региона к региону она будет варьироваться, кроме того, на нее будет влиять растущая волатильность, обусловленная разнообразными внешними факторами - от выборов до изменений в денежно-кредитной политике.

"В условиях большей волатильности инвестиционные возможности сохранятся, однако условия могут оказаться менее предсказуемыми, - отметила эксперт. - Возможен рост количества компаний, решивших уйти с фондового рынка или отложить проведение IPO, так что компаниям, которые заинтересованы в проведении IPO, следует быть наготове и реагировать быстро при возникновении благоприятных условий, поскольку их действие может оказаться непродолжительным".

В ходе IPO в EMEA было привлечено \$16,8 млрд, что позволило этому рынку выйти на первое место по данному показателю, опередив США и АТР. По количеству IPO регион EMEA, в котором проведено 67 сделок, занял второе место после АТР. В регионе EMEA лидирует Лондонская фондовая биржа. На ее основной и альтернативной торговых площадках были проведены листинги 17 компаний, в результате которых было привлечено \$3,4 млрд. Мадридская фондовая биржа заняла второе место в мире среди фондовых бирж по объему капитала, привлеченному в 1-м квартале 2015 года, чему способствовало крупнейшее за квартал IPO принадлежащего государству оператора аэропортов Aena SA, которое позволило привлечь \$4,8 млрд.

В 1-м квартале 2015 года в США проведено лишь 38 IPO, в результате которых привлечено \$5,6 млрд по сравнению с 71 сделкой и \$12 млрд за аналогичный период 2014 года: по обоим показателям США оказались позади АТР и EMEA. На фондовых биржах США проведена только одна из десяти крупнейших сделок IPO на международном рынке за квартал: биржа NASDAQ откатилась на третье место в мире по количеству сделок, а Нью-Йоркская фондовая биржа - на третье место по объему привлеченных средств.

Наибольшее количество IPO в 1-м квартале 2015 года прошло в АТР - 145 сделок, в результате которых было привлечено \$15,8 млрд.

Четыре из десяти крупнейших IPO в 1-м квартале проведено в АТР, в частности на фондовых биржах Малайзии, Таиланда, КНР и Гонконга.

Преимущественный выбор внешних источников генерирования капитала в финансовой стратегии фирмы позволяет организации, в случае обеспечения эффективного менеджмента, выйти на иностранные рынки капитала и открывает широкие перспективы экономического роста. Таким образом, несмотря на усугубившуюся ситуацию снижения устойчивости национальных и мировой финансовой системы, можно предположить, что данный способ привлечения финансовых ресурсов получит более широкое распространение в ближайшем будущем.

3. Уровень обязательных платежей субъектов предпринимательства в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, механизмы досудебных решений налоговых споров

Налоговое воздействие на положение субъектов хозяйствования и экономики в целом принято называть *налоговым бременем (налоговым прессом, налоговой нагрузкой)*³. Количественно такое воздействие определяется удельным весом налоговых платежей в ВВП или доходах субъектов хозяйствования. Уровень налогообложения субъектов хозяйствования определяется видами налогов, их ставками, налоговой базой.

Рыночные преобразования в Российской Федерации потребовали отказа от действовавшего в условиях административно-командной системы управления экономикой индивидуального

подхода к организации финансовых взаимоотношений субъектов хозяйствования и государства. Этот подход был основан на преимущественно неналоговых методах изъятия части доходов предприятий в бюджеты разных уровней (плата за фонды, отчисления от прибыли и др.). Виды платежей с дифференцированными по отраслям ставками, освобождение от уплаты обязательных платежей регулировались разрозненными подзаконными актами, принимаемыми в виде решений отдельных министерств и ведомств. Современная российская налоговая система начала функционировать в январе 1992 г., с момента вступления в действие налогового законодательства. Она ориентирована на поддержание конкурентной среды, что создается равными условиями налогообложения для всех налогоплательщиков, поэтому реформирование налогового законодательства, осуществляемое в последнее десятилетие, было направлено на устранение возможностей предоставления индивидуальных льгот.

Налоговая система может оказывать негативное воздействие на экономику. Высокий уровень налогообложения субъектов хозяйствования ограничивает их финансовые возможности по наращиванию производства, а частое изменение налогового механизма порождает чувство неуверенности, ослабляет действенность налоговых льгот, препятствует притоку инвестиций и т.п. Уменьшение налоговой нагрузки может осуществляться через отмену отдельных налогов, понижение налоговых ставок, уменьшение налоговой базы, сокращение контингента плательщиков. В Российской Федерации в настоящее время осуществляется снижение уровня налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования, что должно способствовать росту предпринимательской активности, ускоренному обновлению производственных фондов и расширению масштабов производства.

Налоговый механизм включает также систему санкций за нарушение налогового законодательства. Действенность налоговых санкций во многом зависит от эффективности работы налоговых органов, а также судебных и арбитражных органов. Правовые основы и практика их применения могут оказывать существенное влияние на финансовое состояние субъектов хозяйствования. Статья 114 Налогового кодекса РФ устанавливает порядок применения штрафных санкций⁴ только на основании судебных решений, до вступления в действие этого положения налоговые органы имели возможность бесспорного списания сумм задолженностей, пеней и штрафов со счета налогоплательщика, что нередко приводило к банкротству даже относительно благополучных в финансовом отношении организаций.

В целях совершенствования административных процедур в системе налоговых органов, в 2006 году было создано специальное подразделение, в компетенцию которого входит исключительно внутриведомственное разбирательство. Основными задачами, поставленными ФНС России перед подразделениями досудебного аудита, являлись, прежде всего, организация надлежащего реагирования на допущенные ведомственные нарушения, выявленные в ходе урегулирования налоговых споров и разгрузка судов в сфере урегулирования части споров в административном порядке. Наш отдел досудебного аудита начал функционировать с мая 2006 года. Основные задачи, которые были поставлены изначально, остаются актуальными и в настоящее время.

Следует учитывать следующее. С 1 января 2009 года вступила в силу норма п. 5 ст. 101.2 НК РФ, в которой закреплено, что только решение о привлечении (или решение об отказе в привлечении) налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения подлежит обязательному досудебному урегулированию в вышестоящем налоговом органе (то есть в Управлении ФНС России по Оренбургской области). Только после этого налогоплательщик имеет право обжаловать это решение налогового органа в судебном порядке. Обязательный порядок досудебного урегулирования распространяется только на решения, которые были названы. Все остальные споры не носят требования обязательного досудебного разбирательства. Несмотря на это, налогоплательщики могут использовать свои права, предоставленные п.п. 12 п. 1 ст. 21 и ст. 137 НК РФ и обжаловать в

установленные сроки в вышестоящем налоговом органе акты ненормативного характера, действия (бездействие) должностных лиц, с которыми не согласны налогоплательщики.

Досудебное урегулирование налоговых споров – это комплекс предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, законодательством Российской Федерации о рассмотрении обращений граждан и внутриведомственными актами мероприятий, осуществляемых должностными лицами налоговых органов в административном порядке именно в целях урегулирования налогового спора. Досудебное урегулирование – это важнейшее средство осуществления принципов законности. Досудебное урегулирование – это, прежде всего, цивилизованная форма решения налогового конфликта между налоговым органом и налогоплательщиком. Каждое лицо имеет право оспорить и обжаловать акты налоговых органов, документов ненормативного характера. Также действия и бездействие должностных лиц соответствующего налогового органа, если эти соответствующие акты, действия или бездействия нарушают его права. Порядку досудебного урегулирования в НК РФ посвящено две главы (19 и 20), и соответственно, посвящено шесть статей: ст. 137-142 НК РФ. Акты, действия, бездействие должностных лиц могут быть обжалованы как в вышестоящий налоговый орган, к вышестоящему должностному лицу (то есть в Управление ФНС России по Тюменской области), так же и в суд, если другое не предусмотрено отдельными нормами НК РФ, на чем мы тоже отдельно остановимся. Таким образом, досудебный порядок, закрепленный НК РФ, создает гарантии обеспечения прав налогоплательщика путем дополнительной проверки законности вынесенных решений нижестоящими налоговыми органами и согласуется с обязанностью каждого платить налоги и сборы в установленные законом сроки. Тем самым досудебный аудит выступает своего рода фильтром, позволяя оставлять в силе только решения, имеющие судебную перспективу.

Несмотря на это, в целях повышения качества работы механизм досудебного урегулирования постоянно совершенствуется, поскольку это требует регламентация досудебного урегулирования. Нужно обеспечить однозначное толкование правил и норм путем внесения изменений и дополнений в НК РФ, закрепить права и обязанности налогоплательщика и налогового органа в ходе процесса досудебного урегулирования налоговых споров. К числу этих вопросов относятся именно процедурные вопросы, которые требуют дальнейшего совершенствования. К ним можно отнести проблемы легитимности действий по рассмотрению документов, представленных плательщиком к жалобе и не рассмотренных ранее соответствующей налоговой инспекцией (по причине их непредставления ни в ходе проверки, ни в ходе рассмотрения возражений).

В отличие от арбитражно-процессуального законодательства, в соответствующих главах НК РФ, которые уже указывались, отсутствуют важные механизмы и инструменты по реализации процессуальных действий, обеспечивающих правильность и эффективность рассмотрения налоговых споров.

Процедура досудебного урегулирования налогового спора представляет две стадии.

Первая стадия – представления возражений на уровне инспекции, где состоит на учете налогоплательщик, это участок времени между актом камеральной (выездной) налоговой проверки или актом об обнаружении фактов, свидетельствующих о налоговых правонарушениях (иные мероприятия налогового контроля) и итоговым решением, по которому налогоплательщик привлекается к ответственности. В течение этого времени налогоплательщик имеет право представить письменные и/или устные возражения. Независимо от того, какая проверка проводилась – выездная или камеральная – налогоплательщик имеет право представить возражения в течение 15 рабочих дней со дня получения акта, а на акт, свидетельствующий о предусмотренных НК РФ налоговых правонарушениях, соответственно в течение 10 рабочих дней. Устные возражения представляются, когда происходит рассмотрение материалов проверки, они фиксируются в протоколе рассмотрения возражений. Бывают случаи, когда возражения налогоплательщика поступают за пределами указанных выше сроков. Несмотря на это, налоговым органом

возражения будут приняты во внимание, рассмотрены и учтены при вынесении решения по материалам проверки (за исключением случая поступления возражений после вынесения решения по материалам проверки). Налоговый орган обязан заблаговременно и должным образом уведомить налогоплательщика о времени и месте рассмотрения материалов проверки и возражений. Чаще всего плательщики, заинтересованные в урегулировании спора присутствуют на рассмотрении материалов проверки. Кроме того, многие из них представляют ходатайства об оценке и применении обстоятельств, смягчающих ответственность за совершение налогового правонарушения.

Данная стадия приемлема только в отношении решений о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налогового правонарушения, принимаемых в порядке ст. 101 НК РФ, и решений о привлечении лица (об отказе в привлечении лица) к ответственности за совершение налогового правонарушения, принимаемых в порядке ст. 101.4 НК РФ.

По существу, процедура рассмотрения возражений направлена на то, чтобы разобраться по существу возникших вопросов, оценить представленные доказательства.

Вторая стадия – представление жалобы на уровне Управления ФНС России по Оренбургской области. Это стадия между решением налогового органа и судом, это период, в течение которого налогоплательщик обжалует принятое налоговым органом решение в вышестоящий налоговый орган. Различают жалобы на решения о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налогового правонарушения, принимаемые в порядке ст. 101 НК РФ, которые представляются в течение одного года с момента вынесения обжалуемого решения. Апелляционные жалобы на решения о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налогового правонарушения, принимаемые в порядке ст. 101 НК РФ, которые представляются в течение 10 дней со дня получения решения. Жалобы на решения о привлечении лица (об отказе в привлечении лица) к ответственности за совершение налогового правонарушения, принимаемые в порядке ст. 101.4 НК РФ, на действия (бездействие) должностных лиц налоговых органов и иные акты ненормативного характера подаются в течение трех месяцев со дня, когда налогоплательщик узнал или должен был узнать о нарушении своих прав.

Жалобы на постановления налогового органа по делам об административных правонарушениях, а именно, на Постановление по делу об административном правонарушении – срок подачи жалобы в течение 10 суток со дня получения постановления. Срок рассмотрения жалобы Управлением согласно КоАП РФ – в течение 10 календарных дней.

В соответствии с ч. 4 ст. 198 АПК РФ заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда лицу, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. Пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

Не следует забывать про обязательный порядок обжалования решений о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налогового правонарушения в досудебном порядке. В отношении данных решений налогового органа срок должен исчисляться с момента истечения срока для рассмотрения жалобы вышестоящим налоговым органом, поскольку нормы АПК РФ, устанавливающие срок для обращения в суд за защитой нарушенного права, не должны рассматриваться как препятствующие реализации права на использование внесудебных процедур разрешения налоговых споров (Определение ВАС РФ от 29 сентября 2011 г. № ВАС-10025/11 по делу № А12-10341/2010).

Судебное обжалование актов (в том числе нормативных) налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц организациями и индивидуальными предпринимателями производится путем подачи искового заявления в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Судебное обжалование актов (в том числе нормативных) налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, производится путем подачи искового заявления в суд общей юрисдикции в соответствии с законодательством об обжаловании в суд неправомерных действий государственных органов и должностных лиц.

Преимущества досудебного аудита перед судебным порядком обжалования:

- сохранение деловой репутации. Налогоплательщик заинтересован в урегулировании спора, не доводя его до суда;

- дешевый способ урегулирования конфликта, экономия денежных средств, которые при рассмотрении спора арбитражным судом направляются на покрытие судебных расходов (оплата госпошлины, услуг юриста и т.д.). При урегулировании спора в досудебном порядке не уплачивается госпошлина, судебное разбирательство требует значительных финансовых средств

- оперативность, время, потраченное на досудебное разбирательство гораздо меньше времени, необходимого для рассмотрения дела в суде. Согласно требованиям [НК РФ](#) жалоба рассматривается в месячный срок, с учетом продления – срок увеличивается дополнительно на 15 рабочих дней. В судебных инстанциях срок рассмотрения дела более значителен, а обжалование во всех инстанциях (первая, апелляционная, кассационная) увеличивает срок разбирательства и принятия окончательного решения;

- наличие права налогоплательщика на возможность обжалования решения налогового органа в досудебном порядке, то есть до обращения в суд. Это упрощает процедуру, особенно при успешном решении спора в вышестоящем налоговом органе;

- в случае дальнейшего обращения в суд налогоплательщик может учесть позицию вышестоящего налогового органа и более качественно подготовиться к судебному разбирательству.

- налоговой проверки в апелляционном порядке (то есть на решение не вступившее в силу) отсутствие мер со стороны налогового органа по взысканию доначисленных сумм;

- истечение срока давности при привлечении к ответственности, урегулирование спора на стадии представления возражений на материалы проверки, то есть после вручения акта проверки, может послужить поводом для назначения проведения в отношении налогоплательщика мероприятий дополнительного контроля (в течение одного месяца) до вынесения решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения и вследствие этому – потеря налоговым органом возможности назначения сумм штрафов. Согласно ст. 113 НК РФ срок давности – три года со дня совершения налогового правонарушения до дня вынесения решения;

- более длительный срок для обжалования решений по результатам камеральных и выездных налоговых проверок. Согласно налоговому законодательству данные решения могут быть обжалованы плательщиком в течение одного года со дня вынесения решения.

- возможность урегулирования спора до предъявления налоговых претензий и неблагоприятных последствий, связанных с их взысканием в случае пропуска срока для апелляционного обжалования принятого решения по результатам налоговой проверки (преимущества представления возражений на стадии рассмотрения материалов проверки).

Также можно выделить следующие минусы:

- это не последняя стадия спора, учитывая в дальнейшем обращение в суд в случае неудовлетворения требований вышестоящим налоговым органом;

- устранение вышестоящим налоговым органом технических ошибок, недочетов;

- усиление позиции налогового органа, более лучшая аргументация;

- отсутствие возможности отмены решения инспекции в суде по причине нарушения прав налогоплательщика на возможность представления возражений, пояснений на материалы проверки и участия в процессе рассмотрения материалов налоговой проверки. В ходе рассмотрения апелляционной жалобы налогоплательщика вышестоящий налоговый орган

(Управление) восстанавливает нарушенные права, отменяя решение инспекции и вынося новое решение. В этом году уже были случаи, когда мы рассматривали материалы проверки с соблюдением прав лица, в отношении которого проводилась налоговая проверка, устраняли выявленные нарушения, и по результатам рассмотрения отменяли решение нижестоящего налогового органа и принимали по делу новое решение (в соответствии с п. 2 ст. 140 НК РФ).

– отсутствие права на личное участие в рассмотрении жалобы, заявления. Часто налогоплательщик в жалобе настаивает на том, что бы его жалоба была рассмотрена при личном участии. НК РФ не обязывает нас рассматривать жалобу в присутствии налогоплательщика. Мы поясняем заявителю об отсутствии этой обязанности, в отдельных случаях допускается личное участие, если мы объективно видим необходимость.

1.4 Лекция № 4 (1 час)

Тема: Перспективы развития финансового рынка России

1.4.1 Вопросы лекции:

1. Факторы, определяющие особенности становления и развития финансового рынка России
2. Критерии оценки финансового рынка. Сравнительный анализ основных показателей финансового рынка России, стран ОЭСР, стран с быстрорастущей экономикой
3. Оценка перспектив создания международного финансового центра в Москве

1.4.2 Краткое содержание вопросов:

1. Факторы, определяющие особенности становления и развития финансового рынка России

Экономический кризис 2008-2011 г.г., начавшийся с кризиса в финансовом секторе экономики и не закончившейся до сих пор, во главу угла вынес проблему устойчивости развития этого сектора. Понятно, что речь идет не о постоянном росте показателей его развития. Устойчивое развитие предполагает, прежде всего, его эволюцию, качественное совершенствование. Если проанализировать последние годы, то можно заметить, что эта сфера не только не была устойчива, но наблюдались следующие явления, которые говорят о серьезны Во-первых, изменилось место финансового сектора. Первоначально финансовые рынки за счет реализации ценных бумаг, кредитования, страхования, движения валюты и т.п. создавали финансовое обеспечение производственного сектора, т.е. выполняли вторичную функцию. В современных условиях они превратились в господствующую экономическую структуру. Финансовый сектор формирует самостоятельный, независимый от реального сектора, капитал и представляет его в пользование. В результате банки, страховые и брокерские компании стали занимать ведущее место в экономике.

Во-вторых, если раньше финансовые вливания стимулировали экономический рост, то теперь неоправданный рост цен на финансовые активы, доступность и дешевизна кредитных ресурсов искажают импульсы, идущие от экономики, приводя к нецелесообразному распределению ресурсов. Вследствие этого увеличивается капитал в тех отраслях и сферах, где его достаточно, вызывая рост производства лишней или устаревшей продукции, провоцируя экономические кризисы. И наоборот, туда, где средств недостаточно, денежные ресурсы могут не попасть, сдерживая экономическое развитие страны, провоцируя стагнацию в отдельных сферах.

В-третьих, в конце XX века проявилась самодостаточность финансового рынка, когда капитал перетекает из банков на фондовый рынок, рынок валюты и обратно, не уходя в

реальную экономику. Даже в период экономического кризиса самодостаточность сохраняется. Такое положение приведет к спаду в экономическом развитии не только в последующие годы, но и в долгосрочной перспективе.

Четвертой особенностью современного развития на рынке капитала стало появление теневого финансового рынка, который развивается параллельно основному. Так, из общего объема кредитных средств США в 2007 г. 10% были выданы коммерческими банками, а 74% теневой финансовой системой. Данная система не контролируется государством и не подпадает под законы, регулирующие официальный кредитный оборот. Это привлекает не только заемщиков, но и кредиторов, прежде всего, банки, которые через нее охотно размещают большие средства, выводя из официального оборота ресурсы и получая неконтролируемые прибыли.

С конца XX века наблюдается создание сложнейшей сети взаимных обязательств, требований, финансовых продуктов, вследствие чего многократно выросли взаимосвязи и взаимозависимости крупных финансовых систем. В свою очередь выросли риски, а вот доверие между субъектами финансовых отношений уменьшилось.

И, наконец, произошел перекося в ценностях: реальные блага обесцениваются, а ценность финансовых активов растет.

Все вышесказанное привело к появлению застойных и негативных явлений в финансовом секторе. Причем это относится не только к отдельным финансовым центрам или финансовым системам отдельных стран, а к мировой финансовой системе в целом.

Чтобы увеличить устойчивость финансовой системы необходимо повысить эффективность ее взаимодействия с другими системами, прежде всего, производственной и социальной, а также довольно существенно изменить мировой финансовый процесс.

Если раньше можно было осуществлять устойчивое развитие финансового сектора в пределах национальной экономики, то сейчас это возможно только в глобальном масштабе. В период кризисов правительствам необходимо координировать свою политику, в то время как они, наоборот, стремятся проводить независимую (и при этом разнонаправленную) политику, с целью получения наибольшей выгоды за счет ресурсов другой страны или решения своих проблем за счет, например, «экспорта инфляции».

Чтобы решения и действия какого-либо государства (или финансового субъекта) не противоречили интересам других участников мирового финансового рынка, необходимо осуществлять постоянный надзор за всеми финансовыми процессами. В то же время даже поверхностный анализ показывает, что отсутствует системный контроль и регулирование современного мирового финансового рынка. Причин такого положения множество. Прежде всего, не существует полной открытости информации по национальным финансовым рынкам, не говоря уже о прозрачности мировых финансовых процессов. Регулирование национальными государственными органами зачастую сводится к контролю за листингом или отдельными биржевыми процедурами. Даже самые верхние эшелоны власти часто не имеют достоверных данных о результатах торговли финансовыми инструментами. Про мировой финансовый рынок говорить вообще не приходится.

В настоящее время остро встает вопрос о едином мегарегуляторе – мировом органе, который бы осуществлял правоустановление, контроль и регулирование мировой финансовой системы, в целях повышения ее устойчивости. Правда, пока нет организации, которая бы могла координировать финансовую политику различных стран мира и мировых финансовых центров. МВФ, Мировой банк и Всемирная торговая организация, которые проводят политику полной открытости рынков, в том числе и финансовых, совершенно на эту роль не подходят и сами пребывают в состоянии кризиса.

Мировой мегарегулятор должен проводить постоянный мониторинг финансового рынка и оценивать его состояние. Оценки, которые проводят рейтинговые агентства, в современных кризисных и послекризисных условиях не являются, по мнению многих экономистов, объективными из-за того, что это – чрезмерно политизированные и

спекулятивные выводы, приводящие к дестабилизации финансового рынка. Главная же цель мегарегулятора – это повышение его стабильности и устойчивости. Для этого он должен разрабатывать законодательные и подзаконные акты, которые стали бы обязательными для выполнения в мире. При этом регулироваться должна вся финансовая система, а не только ее часть, как это было, например, при применении «денежного правила монетаристов». Особый контроль требуется за ростом производных финансовых инструментов, которые должны продаваться только на подконтрольных финансовых площадках, за появлением и деятельностью крупных и, особенно, новых типов посредников, а также транснациональных финансовых компаний, которые зачастую не попадают под действие никакой национальной юрисдикции.

Конечно, это – сложный процесс. Прежде всего, необходимо разработать модели и инструменты регулирования, причем на уровне Бреттон-Вудских. И времени на их предварительную апробацию нет, а следовательно, существует риск еще большей разбалансированности мирового финансового процесса.

2 Критерии оценки финансового рынка. Сравнительный анализ основных показателей финансового рынка России, стран ОЭСР, стран с быстрорастущей экономикой

Развитие финансового рынка Российской Федерации на протяжении последнего десятилетия осуществляется в условиях глобализации, роста интернационализации рынков ценных бумаг, увеличения объема трансграничных инвестиционных сделок и усиления конкуренции мировых финансовых центров. В процессе становления и развития российскому финансовому рынку удалось достигнуть определенных результатов, однако в контексте глобальной конкуренции он находится на недостаточно высоких позициях. Так, в соответствии с Индексом глобальной конкурентоспособности ежегодно рассчитываемым Всемирным экономическим форумом в рамках Отчета о глобальной конкурентоспособности за 2015–2016 годы, Россия занимает 45-ю позицию из 140 возможных. Такое положение сопоставимо с положением стран БРИКС и Казахстана, но существенно уступает показателям других стран «Группы двадцати» (рисунок 1). По сравнению с результатами предыдущих отчетов наблюдается существенное повышение позиции России в Индексе глобальной конкурентоспособности (64-я позиция из 148 стран по данным за 2012–2013 годы, 67-я позиция из 144 стран по данным за 2013–2014 годы, 53-я позиция из 144 стран по данным за 2014–2015 годы и 45-я позиция из 140 стран по данным за 2015–2016 годы) и соответствующие изменения его составных факторов.

Однако по фактору «Развитие финансового рынка», одному из 12 составных факторов Индекса глобальной конкурентоспособности, Россия находится на 95-й позиции из 140 возможных и существенно отстает от ведущих стран «Группы двадцати» (по данным Отчета о глобальной конкурентоспособности за 2015–2016 годы). Низкие показатели наблюдаются по следующим элементам данного фактора: устойчивость банков – 115, регулирование фондовых бирж – 97, финансирование через локальный фондовый рынок – 88, индекс законных прав – 80, доступность финансовых услуг – 67. Тем не менее по сравнению с результатами, достигнутыми Россией в период с 2012 года по 2015 год, показатели фактора «Развитие финансового рынка» значительно улучшились. Положительные изменения отмечаются и в отношении благоприятности условий ведения бизнеса в России. В международном Рейтинге ведения бизнеса, ежегодно составляемом Всемирным банком, по данным за 2013 год Россия впервые вошла в первую сотню рейтинга, заняв 92-ю позицию³ из 189 возможных. В 2015 году Россия заняла 51-ю позицию, опередив Китай, Бразилию и Индию. В части финансового рынка по факторам «Защита миноритарных инвесторов» и «Получение кредитов» России присвоены 66-я и 42-я позиции соответственно. По фактору «Защита миноритарных инвесторов» Россия существенно отстает от стран Единого экономического пространства, а также стран – участниц БРИКС. Кроме того, средняя оценка индексов фактора «Защита

миноритарных инвесторов» составляет 5,7 балла при максимальной оценке 10 баллов, что указывает на острую необходимость повышения эффективности мер, направленных на защиту миноритарных инвесторов в России. Согласно индексам, специально разработанным для оценки финансового сектора (например, Индексу финансового развития, разработанному МВФ), Россия в целом по уровню финансового развития уверенно превосходит средний показатель стран с развивающимися рынками и находится на уровне таких стран как Бразилия, Индия, Южная Африка и Китай. Однако значительное преимущество по одним показателям (к примеру, по эффективности и доступности финансовых рынков) сопровождается крайне негативным состоянием других, в первую очередь, глубины рынков и уровня развития финансовых институтов.

Основной слабой стороной российского финансового рынка, выявленной авторами Индекса финансового развития, является незначительная доля активов некредитных финансовых организаций при доминировании банковской системы, которая, однако, не может обеспечить достаточный уровень внутреннего кредитования. Важной задачей развития российского финансового рынка в контексте глобальной конкурентоспособности остается формирование в Российской Федерации международного финансового центра (далее – МФЦ). Необходимость развития МФЦ была сформулирована в 2008 году, когда глобальный экономический финансовый кризис выявил острую потребность в диверсификации российской экономики, в том числе за счет развития конкурентоспособной финансовой отрасли и рынка профессиональных финансовых услуг. В связи с этим была сформирована Рабочая группа по созданию МФЦ в Российской Федерации при Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации. В настоящее время продолжается реализация разработанных планов мероприятий в этом направлении⁶. В соответствии с Индексом глобальных финансовых центров⁷, рассчитываемым дважды в год финансовой консалтинговой компанией Z/Yen, в сентябре 2015 года Москва переместилась на 78-ю позицию из 84 возможных⁸, в то время как по состоянию на март 2015 года она занимала 75-ю позицию из 82 городов⁹. Лидирующие позиции, согласно данному индексу, занимают крупнейшие МФЦ стран, входящих в состав «Группы двадцати». При этом достаточно высокими темпами развиваются МФЦ стран – участниц БРИКС, позиции которых приближаются к лидерам (рисунок 8). По данным Индекса развития международных финансовых центров¹⁰, публикуемого информационными агентствами Dow Jones и Xinhua, Москва по состоянию на 2014 год занимает 33-ю позицию из 45 возможных, при этом показатель за год ухудшился на 5 пунктов.

Однако по составным факторам указанного индекса «Финансовый рынок» и «Уровень обслуживания» произошли значительные положительные изменения: повышение позиций России с 30 до 23 места и с 37 до 33 места соответственно.

Характерной чертой российской финансовой системы является существенное доминирование кредитных организаций. Это подтверждается значительным преобладанием активов кредитных организаций над активами некредитных финансовых организаций (рисунок 11). В 2012–2015 годах российский финансовый сектор развивался весьма динамично. Отношение активов банковского сектора к ВВП выросло с 79,6% на конец 2012 года до 101,1% в середине 2015 года, кредитов экономике к ВВП с 41,6 до 55,2%, капитала к ВВП – с 9,4 до 11,2%. Среди активов небанковских посредников наибольший прирост показали активы пенсионных фондов, увеличившись с 5,2% ВВП в конце 2012 года до 6,5% ВВП к концу первого полугодия 2015 года. Особенности сложившейся в России структуры финансовой системы связаны с действием ряда факторов, в том числе с достаточно низкой активностью населения на финансовом рынке, сдвигом предпочтений населения в сторону обслуживания в кредитных организациях, которые предоставляют не только банковское обслуживание, но и услуги на фондовом рынке, а также с невысоким уровнем доверия к небанковским финансовым посредникам из-за высокого уровня злоупотреблений в отрасли при недостаточной интенсивности надзорной деятельности и отсутствии механизмов

воздействия на недобросовестных участников. Однако ключевую роль играет чрезвычайно высокая востребованность населением банковских вкладов, характеристики которых сочетают в себе высокие процентные ставки, льготный режим налогообложения процентного дохода и курсовых разниц (для вкладов в иностранной валюте), высокий уровень надежности вкладов благодаря системе их страхования, обеспеченной Банком России, а также простоту, привычность и доступность этого продукта. Рынок акций в России, сформировавшийся в значительной степени благодаря приватизации государственных предприятий, не смог стать источником массового привлечения капитала в силу слабости корпоративного управления в российских акционерных обществах. Рынок облигаций из-за отсутствия потенциала внутреннего инвестора и высокой инфляции сформировался преимущественно в форме рынка еврооблигаций, номинированных в иностранной валюте, и на этом рынке проявляют активность главным образом иностранные инвесторы. Сдерживающее влияние на развитие финансового рынка оказывают низкий уровень накопленных сбережений граждан. Среди развивающихся стран Россия находится в средней группе по уровню располагаемого дохода на душу населения. Среднемесячные среднедушевые доходы населения в первой половине 2015 года достигли 27,3 тыс. руб. (в 2014 году они составили 27,8 тыс. руб.). Согласно сопоставимым (с учетом коррекции на паритет покупательной способности в разных странах) оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), годовой располагаемый доход домохозяйств в России в 2014 году составил 19,3 тыс. долл. США (рисунок 12). Вместе с тем удельный вес сбережений в общей структуре использования денежных доходов населения остается достаточно низким: несмотря на рост нормы сбережения до 13,6% в первом полугодии 2015 года, в среднем за последние три года значение данного показателя составило лишь 9,5%.

Помимо достаточно низкой нормы сбережений необходимо отметить доминирование в структуре накоплений домохозяйств банковских депозитных продуктов. Отношение объема вкладов населения к ВВП на конец первого полугодия 2015 года составило 27,2%, что является невысоким показателем по сравнению с сопоставимыми развивающимися странами (рисунок 14). Тем не менее депозиты населения являются второй по величине статьёй пассивов кредитных организаций, уступая лишь средствам нефинансовых организаций, размещенным на расчетных и депозитных счетах.

Некредитные финансовые продукты, напротив, пользуются гораздо меньшим спросом со стороны населения, и уровень их проникновения сильно отстает от сопоставимых стран с развивающимися рынками. Объем пенсионных сбережений населения России по состоянию на конец первого полугодия 2015 года составил 4,6 трлн руб. (6,2% ВВП), что сопоставимо с размером пенсионных фондов многих европейских стран, однако существенно меньше, чем в среднем в странах, входящих в ОЭСР.

Кроме того, в активах пенсионных фондов большинства стран существенную долю составляют вложения в инструменты фондового рынка (согласно данным ОЭСР, около 20% пенсионных сбережений в мире инвестируются в акции, 50% – в облигации), в то время как в России в структуре инвестиций пенсионных активов наибольший удельный вес имеют денежные средства на расчетных и депозитных счетах, а на долю акций приходится намного меньший объем вложений (рисунок 16). Сложившаяся структура активов, характеризующаяся преобладанием краткосрочных безрисковых инструментов, обусловлена существовавшим в последнее десятилетие правилом безубыточности на однолетнем горизонте инвестирования. Вместе с тем, с 2015 года действует правило безубыточности на горизонте 5 лет.

Таким образом, пенсионные сбережения россиян по-прежнему не являются значимым источником предложения долгосрочного фондирования для субъектов экономики. Невысокий удельный вес пенсионных активов на рынке капитала не позволяет говорить о том, что в краткосрочном периоде они станут основой внутреннего инвестиционного спроса, создающего условия для привлечения международных инвесторов и стабилизирующего финансовый рынок в периоды волатильности. Введение моратория на перечисление средств

пенсионных накоплений в период 2014-2015 годов и его продление на 2016 год на фоне недостаточного понимания населением механизма «заморозки» формируют условия для снижения доверия населения к накопительному элементу пенсионной системы, что влечет за собой уменьшение прироста долгосрочных инвестиций не только в 2014–2016 годах, но и в последующие периоды.

В то же время произошедшие в последние годы изменения регулирования позволят институциональным инвесторам в дальнейшем значительно диверсифицировать вложения и получать доходность, превышающую темп роста потребительских цен. Отмена правила компенсации убытков по итогам каждого года будет способствовать диверсификации инвестиций негосударственных пенсионных фондов, вошедших в систему гарантирования, в сторону более доходных инструментов фондового рынка. Это позволит обеспечить стабильный внутренний инвестиционный спрос на акции и облигации российских компаний. Переход Банка России к инфляционному таргетированию, а также активное развитие рынка облигаций с процентными ставками, привязанными к инфляции, создаст возможность инвестировать в долгосрочные активы, приносящие положительную реальную доходность.

На рынках большинства стран мира важными инструментами привлечения сбережений домохозяйств, которые также могут служить источником долгосрочных инвестиций, являются страховые продукты по программам страхования жизни.

В России, несмотря на наблюдавшиеся последнее время опережающие рынок темпы роста взносов по страхованию жизни, доля данного сегмента в совокупных страховых взносах остается незначительной – 10,3% в первом полугодии 2015 года, в то время как во многих странах с развитой рыночной экономикой доля страхования жизни в общем объеме страховых взносов превышает 50%. Отношение премий по страхованию жизни к ВВП в развивающихся странах колеблется в диапазоне от 1 до 15%, однако в России этот показатель близок к нулю.

Активы российских компаний, занимающихся страхованием жизни, по итогам II квартала 2015 года достигли лишь 0,5 трлн руб. (0,7% ВВП), при этом активы всей страховой отрасли, составившие 1,6 трлн руб. (2,2% ВВП), также существенно уступают как активам банковской системы России, так и среднемировому уровню.

Невысокой по сравнению с активностью населения ряда стран с меньшим уровнем располагаемого дохода остается активность розничных инвесторов в инструментах инвестирования на финансовом рынке – паевых инвестиционных фондах (ПИФах) и прямых биржевых торгах.

Стоимость принадлежащих открытым ПИФам чистых активов, которые являются основным инструментом вложения для розничных инвесторов, на конец первого полугодия 2015 года составляла менее 100 млрд руб.

Совокупная стоимость чистых активов открытых и интервальных ПИФов не превышает 0,2% ВВП, что существенно ниже аналогичного показателя в большинстве развитых и развивающихся стран.

В целом в структуре российского рынка ПИФов преобладают закрытые ПИФы, предназначенные в первую очередь для квалифицированных инвесторов. Значительную долю фондов данного типа составляют фонды недвижимости. Высокий уровень притока капитала в закрытые ПИФы объясняется их привлекательностью для целей секьюритизации активов, налоговой оптимизации, привлечения долевого, проектного и венчурного финансирования.

Отношение к ВВП суммарных активов ПИФов на конец первого полугодия 2015 года составило 3,5%, что также является недостаточно высоким значением по сравнению с аналогичными показателями в развивающихся странах.

Количество зарегистрированных клиентов – физических лиц на фондовом рынке, по данным ПАО «Московская Биржа», в первом полугодии 2015 года достигло 1,2 млн человек – 0,8% общей численности населения, или 1,6% экономически активного населения. Среднемесячное количество активных клиентов – физических лиц на срочном и фондовом секторах финансового рынка на конец первого полугодия 2015 года составляло 29,5 и 66,6

тыс. человек соответственно. При этом на срочном рынке в последние годы рост количества физических лиц, совершающих операции, замедлился, а на фондовом рынке снижение количества активных клиентов, наблюдавшееся с 2010 года, остановилось лишь в первом полугодии 2015. В качестве одной из мер по повышению вовлеченности населения в финансовый рынок можно выделить введение с января 2015 года нового финансового инструмента для населения – индивидуального инвестиционного счета. Данный инструмент призван снизить налоговую нагрузку на операции физических лиц на финансовом рынке.

Складывающиеся на финансовом рынке тенденции отражаются на характере заимствований. Дефицит относительно дешевого долгосрочного фондирования приводит к тому, что российские компании вынуждены при финансировании инвестиций полагаться на такие финансовые ресурсы, как нераспределенная прибыль организаций, средства государственных и муниципальных бюджетов и финансирование, полученное от контролирующих лиц, а также иностранные заимствования, доступность которых существенно снизилась.

По сравнению с организациями в сопоставимых странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также с организациями из стран с близким средним уровнем дохода российские компании в целом гораздо меньше привлекают внешнее финансирование, в частности, в виде заемных средств кредитных организаций.

За счет кредитов, полученных от кредитных организаций, финансируется только 9% инвестиций в основной капитал. При этом для российской финансовой системы характерно преобладание кредитования как традиционно лидирующего источника заимствования российских предприятий. В первой половине 2015 года корпоративный кредитный портфель достиг 29,4 трлн. руб., отношение объема корпоративных кредитов к ВВП составило 40,1%, что является достаточно небольшой величиной в сравнении с другими развивающимися странами.

Внутренний рынок публичного долга является гораздо менее востребованным для нефинансовых организаций. По состоянию на конец первого полугодия 2015 года объем обращающихся на внутреннем рынке долговых ценных бумаг, выпущенных нефинансовыми организациями, достиг 3,3 трлн. руб., что составляет чуть более 10% от размера корпоративного портфеля. При этом в целом объем внутреннего публичного долга составил 12,9 трлн. руб. (17,6% ВВП). Объем публичных заимствований на внешнем рынке корпоративного долга составил 128,4 млрд. долларов США (из которых 58,4 млрд приходится на нефинансовый сектор).

Капитализация российского рынка акций по итогам первого полугодия 2015 года достигла 27,3 трлн. руб. (37,2% ВВП), что существенно ниже среднемирового уровня, составляющего 85,4% мирового ВВП. Коэффициент цена/прибыль российского рынка акций в четыре раза ниже американского и в два раза – китайского, что характеризует чрезвычайно высокое требование инвесторов к премии за российский риск в текущих геополитических условиях при одновременно низком уровне инвестиционного климата и доверия к корпоративному управлению в публичных акционерных обществах.

В настоящий момент российский финансовый рынок характеризуется относительно низкой капитализацией рынка акций и низким соотношением уровня корпоративного долга к ВВП. Кроме того, размещение акций и облигаций значительно отстает от банковского кредитования по объему привлекаемых денежных ресурсов. При этом банковский сектор не способен заменить рынок капитала. В силу характерных особенностей регулирования рисков в кредитных организациях дюрация банковских активов в развитых и развивающихся странах в два раза уступает дюрации рынков облигаций, что делает банковский ресурс малоприспособленным по объемным и ценовым параметрам для поддержки проектного финансирования и финансирования инвестиционной активности.

Еще одной проблемой отрасли финансового посредничества являются относительно невысокие показатели ее эффективности. Несмотря на то что основной показатель

эффективности банковской системы – соотношение депозитных и кредитных ставок – близок к среднему уровню для стран с развивающимися рынками, большинство других показателей, в частности, доля непроцентных доходов в общем объеме доходов и отношение накладных расходов к активам показывают, что банковская система вынуждена покрывать высокие издержки за счет доходов, не связанных с основной деятельностью кредитных организаций.

Данные проблемы могут быть объяснены высокой фрагментарностью системы и высоким уровнем концентрации активов на различных сегментах финансового рынка. Для всех видов финансовых институтов в России наблюдается общая закономерность: активы 10–15% компаний отдельных сегментов рынка составляют 80% суммарных активов. Однако, несмотря на многочисленность финансовых посредников практически во всех секторах российского финансового рынка, продолжается тренд на концентрацию: вес пяти крупнейших банков в совокупных активах возрос с 52,7 до 53,6% по итогам 2014 года (ранее с 50,3 до 52,7% по итогам 2013 года). Аналогичная тенденция наблюдается в отношении некредитных финансовых организаций: 80% совокупных активов страховых компаний обладают 13,7% субъектов страхового дела (по итогам 2014 года эту долю составили 57 страховых организаций); в 18 негосударственных пенсионных фондах (или 15% от их общего числа по итогам 2014 года) концентрируется 80% совокупных активов данного сегмента; 208 ПИФов (на 01.01.2015 их доля в общей численности составила 13,56%) обладают 80% совокупных активов ПИФов. Максимальная концентрация наблюдается у профессиональных участников рынка ценных бумаг: 80% активов аккумулированы у 9% участников (эту долю составляют 62 организации). Одновременно наблюдается тенденция сокращения числа финансовых посредников. Так, за 10 лет количество кредитных организаций снизилось на 28,8% – до 834 кредитных организаций по состоянию на 01.01.2015 (1 258 кредитных организаций по состоянию на 01.12.2005). При этом количество профессиональных участников рынка ценных бумаг за период с 31.12.2012 по 31.12.2014 уменьшилось на 140 или на 11,4%, количество страховых организаций – на 54 (9,5%), количество негосударственных пенсионных фондов – на 14 (11,6%), а количество ПИФов за тот же период увеличилось на 107 (7%).

3. Оценка перспектив создания международного финансового центра в Москве

Важной задачей развития российского финансового рынка в контексте глобальной конкурентоспособности остается формирование в Российской Федерации международного финансового центра (далее – МФЦ). Необходимость развития МФЦ была сформулирована в 2008 году, когда глобальный экономический финансовый кризис выявил острую потребность в диверсификации российской экономики, в том числе за счет развития конкурентоспособной финансовой отрасли и рынка профессиональных финансовых услуг. В связи с этим была сформирована Рабочая группа по созданию МФЦ в Российской Федерации при Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации, и разработан план мероприятий по созданию МФЦ в Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.07.2009 № 911-р. В настоящее время действует план мероприятий (дорожная карта) «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.06.2013 № 1012-р.

Реализация "дорожной карты" "Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации" (далее - "дорожная карта") призвана повысить конкурентоспособность российского финансового рынка путем формирования устойчивой, но гибкой регулятивной среды, стимулирующей возникновение и развитие современных финансовых продуктов (услуг) для российских и иностранных участников финансового рынка, а также путем установления высокого уровня корпоративного управления, обеспечивающего защиту права собственности и интересов инвесторов.

Реализация "дорожной карты" позволит обеспечить ускоренное развитие российской

финансовой индустрии, в том числе повысить объем и качество реализуемых в России финансовых продуктов (услуг) для российских и иностранных инвесторов, привлечь стратегические и портфельные инвестиции, устранить ценовой дисконт стоимости российских финансовых активов в сравнении с активами других развивающихся рынков, ускорить инвестиционную и деловую активность в экономике и повысить долгосрочную устойчивость финансовой системы Российской Федерации.

Целью "дорожной карты" является достижение определенного уровня контрольных показателей реализации "дорожной карты", которыми выбраны соответствующие элементы рейтинга "Doing Business", составляемого Всемирным банком, относящиеся к оценке доступа к кредиту, Глобального рейтинга конкурентоспособности Всемирного экономического форума, в том числе относящиеся к уровню корпоративного управления, а также позиции Российской Федерации и Москвы в известных международных рейтингах. Кроме того, используются индикаторы, характеризующие потребности участников финансовых рынков в современных финансовых продуктах и услугах, а также ключевые события, подтверждающие введение институтов и механизмов, обеспечивающих повышение доступности финансовых ресурсов.

Наименование контрольного показателя	2013 год	2014 год	2015 год	2018 год
Позиции в рейтингах:				
Standard and Poor's	BBB	BBB	BBB+	A-
Moody's Investors Service	Baa1	Baa1	Baa1	A3
FitchRatings	BBB	BBB	BBB+	A-
Doing business (World Bank), доступность кредита	98	< 85	< 50	< 20
Global Financial Centers Index (Long Finance)	65	< 40	< 25	< 15
International Financial Centers Development Index (Xinhua-Dow Jones)	35	< 25	< 20	< 15
Cities of Opportunity (PwC)	6	> 10	> 15	> 20
Global Cities Index (A.T. Kearney)	19	< 15	< 12	< 10
Global Competitiveness Index (World Economic Forum)	66	< 50	< 45	< 30
GCI, защита прав собственности, место в рейтинге	130	< 80	< 60	< 20
GCI, защита интересов миноритариев,	135	< 85	< 65	< 25

План мероприятий включает:

- I. Совершенствование системы регулирования, контроля и надзора на финансовых рынках с учетом интеграционных процессов
- II. Повышение доступности финансовых инструментов и ресурсов
- III. Развитие инфраструктуры финансовых рынков
- IV. Корпоративное управление и правоприменение, включая защиту прав инвесторов,

разрешение случаев неплатежеспособности, исполнение контрактов, разрешение споров на финансовых рынках

V. Совершенствование системы налогообложения и уплаты налогов на финансовых рынках

VI. Общая конкурентоспособность, включая продвижение бренда России на международном уровне и взаимодействие с составителями рейтингов

VII. Развитие социальной и бизнес-инфраструктуры московской агломерации с учетом новых территорий (городская среда и нефинансовое регулирование)

1.5. Лекция № 5 (1 час)

Тема: Финансовые аспекты реформирования некоммерческих организаций

1.5.1. Вопросы лекции:

1. Особенности финансов некоммерческих организаций, их роль в решении социальных задач
2. Доходы от целевого капитала как новый источник формирования финансовых ресурсов: основные изменения в правовом регулировании и проблемы инвестирования средств целевого капитала
3. Реформа государственных и муниципальных учреждений, оценка изменения финансового механизма бюджетных, автономных и казенных учреждений

1.5.2 Краткое содержание вопросов:

1. Особенности финансов некоммерческих организаций, их роль в решении социальных задач

Построение социально-ориентированной рыночной экономики предполагает возрастание роли некоммерческих организаций, оказывающих различные виды социальных услуг. В Гражданском кодексе РФ некоммерческая организация определяется как организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации создаются для достижения социальных, благотворительных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Финансы некоммерческих организаций представлены разнообразными финансовыми отношениями, складывающимися по поводу формирования и использования денежных фондов различного назначения:

- с органами государственной власти и органами местного самоуправления по поводу получения бюджетных средств и их использования;
- с другими организациями и физическими лицами по поводу формирования внебюджетных источников доходов (взносов учредителей⁵, паевых и членских взносов, целевых поступлений, включая гранты, пожертвования, а также доходов от осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности) и их использования;
- с органами государственной власти и органами местного самоуправления по поводу выполнения обязательств перед бюджетами разных уровней и бюджетами внебюджетных фондов путем уплаты налоговых платежей, а также страховых взносов на обязательное пенсионное и социальное страхование;

- со своими работниками по поводу формирования и использования фондов оплаты труда и фондов целевого назначения (материального поощрения, производственного и социального развития и др.).

Исходя из этого **финансы некоммерческих организаций** — это отношения, связанные с формированием и использованием финансовых ресурсов организаций для достижения целей деятельности, предусмотренных в уставе организации.

При этом некоммерческая организация может выполнять один или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством РФ и соответствующих целям деятельности организации. Предпринимательскую деятельность некоммерческая организация может осуществлять лишь в целях, ради которых она создана. Подобное ограничение устанавливается законодательством, чтобы предотвратить занятие более прибыльной деятельностью в ущерб основной, отвечающей целям ее создания.

Содержание финансовых отношений в каждой из групп определяется организационно-правовой формой, в которой создается некоммерческая организация, особенностями целей и характера их деятельности в процессе оказания услуг. Это обуславливает специфику состава финансовых ресурсов некоммерческих организаций, порядка их формирования и использования.

Некоммерческие организации могут создаваться в различных организационно-правовых формах: учреждений, потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов), некоммерческих партнерств, автономных некоммерческих организаций, государственных корпораций и других формах, разрешенных законодательством (ст. 50 ГК РФ).

В Российской Федерации большинство некоммерческих организаций создано в форме государственных и муниципальных учреждений, которые до недавнего времени были представлены самым распространенным типом — бюджетными учреждениями. К бюджетным учреждениям относятся учреждения дошкольного, общего и профессионального образования, здравоохранения и социального обслуживания, научно-исследовательские учреждения, органы государственной власти и органы местного самоуправления, органы судебной системы, прокуратуры, правопорядка и безопасности государства, учреждения национальной обороны (подробнее об особенности финансового механизма государственных и муниципальных учреждений. Отношения некоммерческих организаций с бюджетами могут быть двусторонними или односторонними. Для некоторых организаций (государственных и муниципальных учреждений, общественных, религиозных организаций, фондов) предусмотрена как возможность получения бюджетных ассигнований на определенные цели, предусмотренные законодательством о некоммерческих организациях, так и необходимость уплаты налогов. Отношения остальных некоммерческих организаций с бюджетами ограничиваются только уплатой налогов в соответствии с действующим законодательством.

Разная организационно-правовая форма некоммерческих организаций, получающих бюджетное финансирование, определяет и различные формы предоставления бюджетных средств. Для некоммерческих организаций, созданных в форме казенного учреждения, финансовое обеспечение осуществляется за счет бюджетных средств на основании бюджетной сметы, таким образом, казенные учреждения получают ассигнования на обеспечение выполнения функций учреждения.

Некоммерческим организациям иных организационно-правовых форм (общественным и религиозным организациям, фондам), а также автономным и бюджетным учреждениям бюджетные средства предоставляются не на их содержание, а в форме субсидии. Субсидии автономным и бюджетным учреждениям предоставляются на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных (муниципальных) услуг в соответствии с государственным (муниципальным) заданием.

Разные формы финансирования, применяемые в отношении некоммерческих организаций определенных организационно-правовых форм, обуславливают и различный механизм предоставления средств из бюджета. Все некоммерческие организации являются

плательщиками налогов и страховых взносов на обязательное социальное страхование, уплачиваемых в бюджеты соответствующих государственных внебюджетных фондов. Однако различный правовой статус некоммерческих организаций определяет разные источники уплаты налогов и страховых взносов: бюджетные ассигнования, предусмотренные на эти цели в бюджетной смете — в казенных учреждениях, а также в плане финансово-экономической деятельности — в автономных и бюджетных учреждениях, и выручка от реализации продукции, работ и услуг — в организациях иных организационно-правовых форм.

Финансовые отношения между некоммерческой организацией и трудовым коллективом опосредуют распределение выручки от реализации продукции (работ, услуг), формирование и использование фондов оплаты труда, фондов целевого назначения (материального стимулирования, социального развития) в бюджетных и автономных учреждениях, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и в некоммерческих организациях иных организационно-правовых форм.

Материальными носителями финансовых отношений в некоммерческих организациях выступают финансовые ресурсы. *Финансовые ресурсы некоммерческих организаций представляют собой совокупность денежных доходов, поступлений и накоплений, используемых на текущее содержание и расширение деятельности этих организаций.* Источники финансовых ресурсов, принципы их формирования и использования зависят от вида услуг, оказываемых некоммерческими организациями, и характера их предоставления.

Современная рыночная экономика представляет собой смешанную экономику, в которой механизм рыночной саморегуляции сочетается с государственным регулированием. Более того, рыночная экономика предполагает высокий уровень государственных гарантий в получении социально значимых услуг, социальной защиты граждан от отрицательных последствий рынка. Именно это определяет способ удовлетворения отдельных видов потребностей в услугах некоммерческих организаций (платный или бесплатный) и соответственно источники финансирования этих потребностей.

Одна часть общественных потребностей неделима, и ее удовлетворение возможно только в *коллективной форме*. К ним относятся потребности в обороне, национальной безопасности, государственном управлении, защите экологии, санитарно-эпидемиологических мероприятиях и др. Эти потребности касаются всех членов общества, и для их удовлетворения используются исключительно государственные средства (средства бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов).

Другая группа общественных потребностей (в образовании, здравоохранении, культуре, социальном обеспечении и др.) имеет *индивидуальную форму* удовлетворения. Источником финансирования этих потребностей могут быть как бюджетные средства, так и средства организаций и населения. Данные потребности имеют особую социальную значимость, их удовлетворение обеспечивает реализацию важнейших прав человека на охрану здоровья, образование, пользование культурными ценностями, получение информации и др. Применение только платной формы ограничило бы потребление этих услуг рамками платежеспособного спроса населения и сделало бы их недоступными для малообеспеченных слоев населения. Кроме того, государство, финансируя приоритетные социальные потребности, формирует таким образом рациональную структуру потребностей, необходимую обществу. Государственное финансирование социально значимых услуг связано также с достижением социальной справедливости, которая понимается в данном случае как обеспечение доступности важнейших социальных услуг для членов общества независимо от уровня их доходов.

Вместе с тем использование только бюджетных средств для бесплатного предоставления социально значимых услуг невозможно в силу ограниченности бюджетных ресурсов. Кроме того, бесплатность услуг имеет определенные негативные черты: приводит к дефициту услуг, сковывает инициативу учреждений и подрывает стимулы к достижению высоких экономических результатов, ограничивает конкуренцию и не стимулирует вследствие этого снижение издержек

оказания услуг и т.д. Поэтому в рыночной экономике широко применяется практика ратирования потребления бесплатных услуг.

Нормативный уровень удовлетворения общественных потребностей за счет государственных средств зависит от состояния экономики, исторических традиций и др. Так, в странах Европейского союза он выше, а в США и Японии - ниже. В большинстве стран Европейского союза государство практически полностью финансирует среднее образование и покрывает преобладающую часть расходов на финансирование высшей школы. В ряде стран (Великобритания, Дания) медицинское обслуживание полностью финансируется из бюджета. В других странах (Германия, Нидерланды, Бельгия) здравоохранение организовано на принципах социального медицинского страхования. В Швеции и Канаде преобладает бюджетно-страховая система финансирования здравоохранения. В Российской Федерации за счет общегосударственных финансовых ресурсов финансируется общее и среднее образование, минимальный уровень медицинского обслуживания населения, нормативный уровень высшего образования, установленный законодательством уровень социального обеспечения населения и др. Удовлетворение социально значимых потребностей сверх нормативного уровня происходит за счет средств организаций и населения.

Платные услуги в дополнение к бесплатным служат для удовлетворения спроса высокооплачиваемых слоев населения, смягчают недостатки бесплатной формы обслуживания (наличие очередей, длительные сроки ожидания госпитализации, ограниченный набор бесплатных услуг).

Наконец, ряд услуг предоставляется гражданам только на платной основе. К ним относятся услуги театральнo-зрелищных предприятий, парков культуры и отдыха, организаций, обеспечивающих отдых населения, нотариата, адвокатуры и др. Источниками удовлетворения этих индивидуальных потребностей являются средства населения.

Принципы формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций зависят от методов их хозяйствования. Для бюджетных учреждений основным методом ведения хозяйства является сметное финансирование. Этот метод применяется в таких отраслях социально-культурной сферы, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, а также при финансировании органов государственной власти и органов местного самоуправления, организаций обороны, правопорядка и безопасности государства.

Основными принципами формирования и использования финансовых ресурсов при сметном финансировании являются:

- определение объема бюджетных ассигнований на основе нормирования отдельных видов расходов, т.е. определения потребности в средствах, необходимых для возмещения текущих и капитальных затрат в целях обеспечения содержания и нормального функционирования учреждения;
- целевое назначение бюджетных ассигнований в соответствии с кодами бюджетной классификации;
- строгая регламентация бюджетных средств по назначению (в соответствии с установленными законодательством нормами расходов) и времени (в рамках финансового года и отдельных кварталов);
- выделение бюджетных ассигнований в меру выполнения оперативно сетевых показателей деятельности учреждения и с учетом использования ранее отпущенных средств;
- контроль за обоснованным планированием ассигнований и рациональным и экономным использованием средств.

Формирование финансовых ресурсов некоммерческих организаций других организационно-правовых форм производится на основе самоокупаемости. Частичная или полная самоокупаемость предполагает возмещение всех затрат за счет выручки от реализации продукции (работ, услуг). На принципах самоокупаемости функционирует часть учреждений социально-культурной сферы (поликлиники и диагностические центры, культурно-просветительные

учреждения, театральные-зрелищные организации и др.) и некоммерческие организации иных организационно-правовых форм (фонды, общественные и религиозные организации и др.). Формирование и использование финансовых ресурсов этих организаций отражается в их финансовых планах.

Принципами формирования и использования финансовых ресурсов организаций, работающих на самоокупаемости, являются:

- формирование финансовых ресурсов, главным образом, за счет внебюджетных источников доходов (взносов учредителей, членских взносов, доходов от предпринимательской деятельности и др.), состав которых определяется целями и задачами деятельности организации, сформулированными в ее учредительных документах;
- использование бюджетных средств, главным образом в виде субсидий, предоставляемых организации на расширение ее деятельности либо получателям услуг, а также в виде бюджетных ассигнований в рамках социально значимых программ;
- формирование выручки на основе количества предоставленных услуг и цен на них (в театральные-зрелищные организации — цены билета и количества зрителей, в вузах — количества студентов, обучающихся на платной основе, и стоимости обучения в год, и т.д.);
- большая самостоятельность в распределении доходов (за исключением бюджетных средств) по видам расходов в пределах общей суммы доходов и их использовании;
- покрытие за счет выручки от реализации продукции (работ, услуг) и целевых поступлений всех затрат и формирование целевых фондов после уплаты налогов в соответствии с действующим законодательством.

Некоторые виды некоммерческих организаций имеют право создавать специальный источник финансирования деятельности — целевой капитал.

2. Доходы от целевого капитала как новый источник формирования финансовых ресурсов: основные изменения в правовом регулировании и проблемы инвестирования средств целевого капитала

Особенности правового положения НКО, формирующих целевой капитал, порядок его формирования, отношения по доверительному управлению имуществом, составляющим целевой капитал НКО, и порядок использования доходов, полученных от доверительного управления таким имуществом, регулируются Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» (далее — Закон о целевом капитале НКО).

Формирование целевого капитала. В соответствии с п. 1 ст. 1 Закона о целевом капитале НКО под целевым капиталом некоммерческой организации понимается сформированная за счет пожертвований, внесенных жертвователем (жертвователями) в виде денежных средств, часть имущества НКО, переданная ею в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности НКО или иных некоммерческих организаций, в порядке, предусмотренном данным Законом.

Глава 2 Закона о целевом капитале НКО содержит требования к составу целевого капитала. Целевой капитал может формироваться из денежных средств (как в валюте РФ, так и в иностранной валюте), которые передаются в собственность некоммерческой организации на основании договора пожертвования (ст. 582 Гражданского кодекса РФ) или завещания (глава 62 ГК РФ). При этом в договоре пожертвования или завещании должно быть прямо предусмотрено, что денежные средства передаются на формирование целевого капитала (п. 6 ст. 4 Закона о целевом капитале НКО).

Договором пожертвования или завещанием может быть предусмотрена передача денежных средств как для формирования целевого капитала, так и для пополнения уже

сформированного целевого капитала в соответствии с условиями договора пожертвования или завещания.

Закон о целевом капитале НКО запрещает некоммерческой организации передавать на формирование своего целевого капитала (пополнение своего сформированного целевого капитала) собственные денежные средства.

Сформированный целевой капитал может пополняться путем публичного сбора денежных средств на основании договора пожертвования. Указанный договор должен быть одобрен советом по использованию целевого капитала и утвержден высшим органом управления некоммерческой организации (ст. 11 Закона о целевом капитале НКО).

Некоммерческая организация вправе сформировать несколько целевых капиталов на основании отдельных договоров пожертвования, завещаний, а также в случае, если договором пожертвования, завещанием определены различные цели формирования целевого капитала.

Минимальный срок, на который формируется целевой капитал, составляет 10 лет.

Законодательством предусмотрено, что НКО — собственником целевого капитала может быть только некоммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации.

В статье 6 Закона о целевом капитале НКО установлены требования, предъявляемые к некоммерческим организациям — собственникам целевого капитала. Основными из них являются:

- создание совета по использованию целевого капитала. Порядок формирования совета и его полномочия должны быть определены учредительными документами НКО. Высший орган управления некоммерческой организации утверждает численный и персональный состав совета. До утверждения совета по использованию целевого капитала НКО не вправе передавать денежные средства в доверительное управление;
- осуществление только определенных видов платной деятельности (виды платной деятельности утверждены распоряжением Правительства РФ от 13 сентября 2007 г. № 1227-р.);
- ведение обособленного бухгалтерского учета всех операций, связанных с получением денежных средств на формирование целевого капитала, передачей денежных средств, составляющих целевой капитал, в доверительное управление управляющей компании, а также с использованием, распределением дохода от целевого капитала;
- открытие отдельного банковского счета для расчетов, связанных с получением денежных средств на формирование целевого капитала, передачей денежных средств, составляющих целевой капитал, в доверительное управление управляющей компании, а также с использованием, распределением дохода от целевого капитала.

Годовая бухгалтерская отчетность НКО, связанная с формированием целевого капитала, использованием, распределением дохода от целевого капитала, подлежит ежегодному обязательному аудиту, если балансовая стоимость имущества, составляющего целевой капитал, превышает на конец отчетного года 20 млн руб.

Некоммерческая организация не вправе пользоваться и распоряжаться денежными средствами, полученными на формирование целевого капитала, до их передачи в доверительное управление управляющей компании. При этом денежные средства должны быть переданы в доверительное управление в течение двух месяцев с того дня, когда их сумма составит 3 млн руб. Целевой капитал считается сформированным со дня передачи денежных средств в доверительное управление.

Некоммерческая организация обязана сформировать целевой капитал и создать совет по его использованию в течение одного года со дня поступления на ее банковский счет первого пожертвования на формирование целевого капитала. При этом сумма пожертвований должна быть не менее 3 млн руб. Если эти условия не будут выполнены, то целевой капитал не формируется, а НКО до окончания финансового года, в котором истек срок формирования

целевого капитала, обязана возратить поступившие денежные средства жертвователю, если это предусмотрено договором пожертвования. Денежные средства не возвращаются, если они были переданы на основании завещания или договором пожертвования не предусмотрены условия возврата (п. 8—10, 12 ст. 6 Закона о целевом капитале НКО).

Доверительное управление имуществом, составляющим целевой капитал. По договору доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал (далее — договор доверительного управления), НКО — собственник целевого капитала передает пожертвования, поступившие в виде денежных средств на формирование целевого капитала, в доверительное управление доверительному управляющему — управляющей компании, а управляющая компания обязуется осуществлять доверительное управление имуществом, составляющим целевой капитал, в интересах данной некоммерческой организации (п. 1 ст. 16 Закона о целевом капитале НКО).

В договоре доверительного управления должны быть указаны требования к составу объектов управления и инвестиционная политика управляющей компании, которая будет реализовываться при выполнении договора.

Договором должны быть предусмотрены размер вознаграждения управляющей компании или порядок его определения, порядок и сроки выплаты данного вознаграждения, а также порядок возмещения необходимых расходов, произведенных управляющей компанией при исполнении договора. Размер вознаграждения должен составлять не более 10% дохода от доверительного управления имуществом, полученного управляющей компанией за отчетный год, и выплачиваться за счет этого дохода.

Также в договоре должен быть предусмотрен порядок возмещения за счет дохода от целевого капитала необходимых расходов, произведенных при доверительном управлении. Эти расходы не могут превышать 1% такого дохода.

Управляющие компании могут быть созданы в форме акционерного общества либо общества с ограниченной ответственностью, они должны иметь лицензию на осуществление деятельности по управлению ценными бумагами или деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами. Управляющая компания при осуществлении деятельности по доверительному управлению имуществом обязана:

- инвестировать денежные средства, полученные на формирование целевого капитала, исходя из необходимости обеспечения принципов надежности, ликвидности, доходности и диверсификации;
- производить расчет стоимости чистых активов, находящихся в доверительном управлении, в порядке и сроки, которые установлены нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков; Правила расчета стоимости чистых активов, находящихся в доверительном управлении управляющей компании по договору доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, утверждены приказом ФСФР России от 14 июня 2007 г. № 07-67/пз-н
- ежегодно проводить аудит бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, которые связаны с доверительным управлением имуществом, а также с выплатой дохода от целевого капитала, если балансовая стоимость находящегося в доверительном управлении имущества, составляющего целевой капитал, превышает на конец отчетного года 45 млн руб.;
- разработать и соблюдать внутренний регламент совершения операций с имуществом, составляющим целевой капитал;
- открыть отдельный банковский счет для расчетов, связанных с доверительным управлением.
- Управляющая компания осуществляет доверительное управление путем совершения любых операций с имуществом, а также все права, удостоверенные ценными бумагами, составляющими целевой капитал, в том числе право голоса (п. 5 ст. 16 Закона о целевом капитале НКО).

При этом ст. 15 Закона о целевом капитале НКО предусмотрен закрытый список, в котором указано, на приобретение каких объектов управляющая компания вправе направлять денежные средства, составляющие целевой капитал. Это:

- государственные ценные бумаги РФ, государственные ценные бумаги субъектов Федерации, облигации иных российских эмитентов;
- акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ;
- государственные ценные бумаги иностранных государств, соответствующие требованиям, предъявляемым к долговым обязательствам иностранных государств, в которые могут размещаться средства Стабилизационного фонда РФ;
- облигации и акции иных иностранных эмитентов;
- ипотечные ценные бумаги, выпущенные в соответствии с законодательством РФ об ипотечных ценных бумагах;
- инвестиционные паи закрытых паевых инвестиционных фондов, если правилами доверительного управления этими паевыми инвестиционными фондами предусматривается выплата дохода от доверительного управления не реже одного раза в год;
- инвестиционные паи интервальных паевых инвестиционных фондов;
- инвестиционные паи открытых паевых инвестиционных фондов;
- объекты недвижимого имущества;
- депозиты в рублях и иностранной валюте в кредитных организациях.

При осуществлении доверительного управления имуществом управляющая компания не вправе:

- приобретать имущество, которое не может быть включено в состав целевого капитала, т.е. не определенное в ст. 15 Закона о целевом капитале НКО;
- заключать на безвозмездной основе сделки с имуществом, составляющим целевой капитал и находящимся в доверительном управлении;
- предоставлять займы за счет имущества, составляющего целевой капитал, а также за счет дохода от доверительного управления имуществом;
- использовать имущество, составляющее целевой капитал, в качестве обеспечения своих обязательств, обязательств некоммерческой организации или обязательств третьих лиц. Исключение составляют обязательства, непосредственно связанные с доверительным управлением имуществом (п. 5 ст. 15 Закона о целевом капитале НКО).

Для проведения расчетов, связанных с доверительным управлением имуществом, открывается отдельный банковский счет, а для учета прав на ценные бумаги, составляющие целевой капитал, открываются отдельные лицевые счета в реестре владельцев ценных бумаг или отдельные счета ДЕПО в депозитарии (п. 4 ст. 15 Закона о целевом капитале НКО).

Порядок использования дохода от целевого капитала в благотворительной деятельности. Доход от целевого капитала — доход от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, а также часть имущества, составляющего целевой капитал, определяемая в соответствии с Законом о целевом капитале НКО, которые передаются получателям дохода от целевого капитала. В свою очередь, доход от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, — сумма, определяемая как увеличение стоимости чистых активов в результате доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, за отчетный период (пункты 2, 3 ст. 2 Закона о целевом капитале НКО).

Таким образом, получателем дохода от целевого капитала будет сама НКО.

Порядок использования дохода от целевого капитала определен в ст. 13 Закона о целевом капитале НКО. Указанный доход используется только в соответствии с целями, предусмотренными законодательством, уставом НКО — собственника целевого капитала, договором пожертвования или завещанием либо решением совета по использованию целевого капитала.

Доход от целевого капитала НКО используется в соответствии с ее финансовым планом, который утверждается высшим органом управления после его предварительного согласования с советом по использованию целевого капитала. Если целевой капитал сформирован за счет пожертвования одного жертвователя, то финансовый план должен быть согласован с данным жертвователем при условии, что договором пожертвования не предусмотрено иное. Некоммерческая организация имеет право на использование части имущества, составляющего целевой капитал, но не более 10% балансовой стоимости этого имущества в год, если иное не предусмотрено договором пожертвования или завещанием, а также финансовым планом некоммерческой организации.

Налоговые последствия, возникающие у НКО и доверительного управляющего при формировании целевого капитала и его дальнейшем использовании

Налог на прибыль организаций. Некоммерческие организации на основании п. 1 ст. 246 Налогового кодекса РФ признаются плательщиками налога на прибыль.

Объектом обложения указанным налогом является прибыль, которой признаются доходы налогоплательщика, уменьшенные на расходы, определяемые по правилам главы 25 НК РФ. Статьей 251 НК РФ установлен перечень доходов, не учитываемых в целях налогообложения.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 251 НК РФ к данным доходам относятся целевые поступления (за исключением целевых поступлений в виде подакцизных товаров) на содержание НКО и ведение ими уставной деятельности, поступившие безвозмездно от других организаций и (или) физических лиц и использованные указанными получателями по назначению. При этом налогоплательщики — получатели указанных целевых поступлений обязаны вести отдельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевых поступлений.

Целевыми поступлениями на содержание НКО и ведение ими уставной деятельности, в частности, являются денежные средства, полученные НКО на формирование целевого капитала, которое осуществляется в порядке, установленном Законом о целевом капитале НКО (подп. 13 п. 2 ст. 251 НК РФ).

Согласно положениям гражданского законодательства целевой капитал НКО формируется за счет пожертвований в виде денежных средств.

Таким образом, поступающие на формирование целевого капитала НКО денежные средства не учитываются в составе доходов при налогообложении прибыли.

Кроме того, в силу подп. 1 п. 2 ст. 251 НК РФ к перечню доходов, не учитываемых в целях налогообложения прибыли, относятся также пожертвования, признаваемые таковыми в соответствии с гражданским законодательством РФ.

Из изложенного следует, что денежные средства, поступающие НКО в качестве пожертвований на формирование целевого капитала, не учитываются в составе доходов в целях исчисления налога на прибыль.

Особенности определения налоговой базы участников договора доверительного управления имуществом установлены в ст. 276 НК РФ. В соответствии с п. 2 данной статьи имущество, переданное по договору доверительного управления имуществом, не признается доходом доверительного управляющего. Вознаграждение, получаемое доверительным управляющим в течение срока действия договора, является его доходом от реализации и подлежит налогообложению в установленном порядке. При этом расходы, связанные с осуществлением доверительного управления, признаются расходами доверительного управляющего, если в договоре доверительного управления не предусмотрено возмещение указанных расходов учредителем доверительного управления. Доверительный управляющий обязан определять ежемесячно нарастающим итогом доходы и расходы по доверительному управлению имуществом и представлять учредителю управления (выгодоприобретателю) сведения о полученных доходах и расходах для их учета учредителем управления (выгодоприобретателем) при определении налоговой базы в соответствии с главой 25 НК РФ.

Таким образом, денежные средства целевого капитала в целях налога на прибыль, исчисляемого доверительным управляющим, не учитываются в составе его доходов при определении налоговой базы по указанному налогу.

Доход в виде вознаграждения, уплата которого доверительному управляющему предусмотрена положениями соответствующего договора, подлежит включению доверительным управляющим в налоговую базу по налогу на прибыль как доход от реализации услуг. Затраты управляющего, связанные с доверительным управлением, учитываются им в качестве расходов при определении налоговой базы по налогу на прибыль, если в договоре доверительного управления имуществом не предусмотрено возмещение указанных расходов НКО — учредителем доверительного управления.

Приведенная позиция соответствует официальным разъяснениям налоговых органов.

Так, в письме УФНС России по г. Москве от 20 августа 2007 г. № 09-07/078629@ указано, что «сумма вознаграждения, полученная доверительным управляющим от учредителя управления (доход от реализации), а также сумма расходов, понесенных в рамках исполнения договора доверительного управления, если в договоре не предусмотрено возмещение указанных расходов учредителем доверительного управления, учитываются доверительным управляющим для целей налогообложения прибыли».

Пунктом 3 ст. 276 НК РФ установлено, что доходы учредителя доверительного управления, которым в рассматриваемом случае признается НКО, в рамках договора доверительного управления имуществом включаются в состав его выручки или внереализационных доходов в зависимости от полученного вида дохода. Расходы, связанные с осуществлением договора доверительного управления имуществом (включая амортизацию имущества, а также вознаграждение доверительного управляющего), признаются расходами, связанными с производством, или внереализационными расходами учредителя управления в зависимости от вида расходов.

Другими словами, согласно приведенным нормам доходы, полученные от доверительного управления целевым капиталом, а также сами средства целевого капитала, передаваемые в управление, должны учитываться (могут быть учтены) их собственником в целях налога на прибыль.

Одновременно на основании подп. 14 п. 2 ст. 251 НК РФ к целевым поступлениям НКО также относятся денежные средства, полученные ими как собственниками целевого капитала от управляющих компаний, осуществляющих доверительное управление имуществом, составляющим целевой капитал, в соответствии с Законом о целевом капитале НКО, которые не учитываются в целях налога на прибыль в составе доходов НКО.

Из приведенной нормы следует, что доходы собственника целевого капитала, полученные от управляющей организации, осуществляющей доверительное управление имуществом, составляющим целевой капитал, не учитываются в целях налогообложения прибыли.

Таким образом, нормы п. 3 ст. 276 НК РФ являются коллизионными нормам подп. 14 п. 2 ст. 251 НК РФ, поскольку противоречат друг другу.

Согласно общим принципам в случае конкуренции норм права специальная норма имеет приоритет над общей (Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. № 8-П).

По мнению авторов, норма подп. 14 п. 2 ст. 251 НК РФ является специальной по отношению к норме п. 3 ст. 276 НК РФ, поскольку в первой упоминается конкретный вид имущества, переданного в доверительное управление, — целевой капитал, в то время как во второй норме поименовано просто «имущество». Значит, в анализируемой ситуации применению подлежит подп. 14 п. 2 ст. 251 НК РФ как специальная норма, регулирующая порядок налогообложения именно средств целевого капитала.

Кроме того, согласно позиции КС РФ, выраженной в Постановлении от 29 июня 2004 г. № 13-П, при решении вопроса о применении одной из двух коллизионных норм федеральных законов следует руководствоваться нормой, введенной более поздним законом.

Норма подп. 14 п. 2 ст. 251 НК РФ была введена Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 276-ФЗ, а норма п. 3 ст. 276 НК РФ — Федеральным законом от 6 июня 2005 г. № 58-ФЗ. Следовательно, применению подлежит норма подп. 14 п. 2 ст. 251 НК РФ.

Приведенная позиция подтверждается официальными разъяснениями Минфина России, содержащимися в письме от 15 мая 2007 г. № 03-03-06/4/63: «...в отношении денежных средств, полученных некоммерческой организацией — собственником целевого капитала от доверительного управления целевым капиталом, установлен особый порядок налогообложения прибыли, положения ст. 276 Кодекса к отношениям по доверительному управлению целевым капиталом в порядке, установленном Федеральным законом № 275-ФЗ, не применяются».

Таким образом, в силу подп. 14 п. 2 ст. 251 НК РФ доход, полученный НКО от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, относится к целевым средствам и не облагается налогом на прибыль.

Приведенная позиция соответствует официальным разъяснениям контролирующих органов, выраженным в письмах Минфина России от 15 мая 2007 г. № 03-03-06/4/63 и от 30 июня 2008 г. № 03-03-06/4/44.

При этом следует помнить, что условием освобождения указанных денежных средств от обложения налогом на прибыль является их целевое использование НКО.

Использование указанных целевых поступлений не в соответствии с положениями Закона о целевом капитале НКО на основании п. 14 ст. 250 НК РФ влечет за собой включение их в состав учитываемых в целях налогообложения прибыли внереализационных доходов (см. письмо Минфина России от 30 июня 2008 г. № 03-03-06/4/44).

Поскольку доходы, полученные от доверительного управления целевым капиталом, не учитываются в целях налогообложения прибыли, затраты НКО в виде средств целевого капитала, переданных в доверительное управление управляющей организации (а также иные затраты, связанные с передачей имущества в доверительное управление, например вознаграждение доверительного управляющего), не признаются расходами при определении НКО налоговой базы по налогу на прибыль.

Дальнейшее использование средств целевого капитала на осуществление благотворительной деятельности приводит к образованию у НКО расходов, не учитываемых при исчислении налога на прибыль, поскольку условие п. 1 ст. 252 НК РФ о направленности признаваемых в целях налогообложения прибыли расходов на получение дохода не выполняется.

Налог на добавленную стоимость. В соответствии с п. 1 ст. 146 НК РФ объектом обложения НДС являются операции по реализации товаров (работ, услуг) как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

Согласно подп. 1 п. 2 ст. 146 НК РФ не признаются объектом налогообложения операции, указанные в п. 3 ст. 39 Кодекса. В подпункте 1 п. 3 ст. 39 НК РФ указано, что обращение российской или иностранной валюты (за исключением целей нумизматики) не образует объекта налогообложения по НДС.

Значит, передача денежных средств, не связанная с оплатой товаров (работ, услуг), НДС не облагается. На основании подп. 8 п. 2 ст. 146 НК РФ передача денежных средств некоммерческим организациям на формирование целевого капитала, которое осуществляется в порядке, установленном Законом о целевом капитале НКО, налогом на добавленную стоимость не облагается.

Значит, и передача денежных средств на формирование целевого капитала не облагается НДС. Передача НКО средств целевого капитала в доверительное управление, а

также их передача доверительным управляющим обратно собственнику целевого капитала и их дальнейшее использование на благотворительные цели не облагаются НДС ввиду отсутствия объекта налогообложения (в силу подп. 1 п. 2 ст. 146 и подп. 1 п. 3 ст. 39 НК РФ).

А вот реализация доверительным управляющим услуг НКО по управлению целевым капиталом как за вознаграждение, так и на безвозмездной основе на основании п. 1 ст. 146 НК РФ подлежит обложению НДС. При реализации услуг доверительный управляющий обязан в силу ст. 153, п. 3 ст. 164, 168 НК РФ исчислить с размера вознаграждения, предусмотренного договором, и предъявить к оплате НКО сумму НДС по ставке 18%.

В случае оказания доверительным управляющим услуг на безвозмездной основе согласно п. 2 ст. 154 НК РФ для целей исчисления НДС стоимость услуг определяется в порядке, аналогичном предусмотренному ст. 40 НК РФ (для целей исчисления НДС берется рыночная цена услуг).

Приведенная позиция подтверждается разъяснением налоговых органов. Так, в письме УФНС России по г. Москве от 12 апреля 2007 г. № 19-11/033701 указано, что «вознаграждение, предусмотренное договором доверительного управления имуществом, получаемое доверительным управляющим, являющимся налогоплательщиком НДС, учитывается при определении налоговой базы по НДС».

При условии наличия у НКО облагаемой НДС деятельности предъявленную к оплате доверительным управляющим сумму НДС она вправе принять к вычету в порядке, установленном ст. 171, 172 НК РФ.

3. Реформа государственных и муниципальных учреждений, оценка изменения финансового механизма бюджетных, автономных и казенных учреждений

Существующая в Российской Федерации система бюджетных учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционировала в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления, от принципов оптимальности и достаточности предоставления государственных и муниципальных услуг. По сути, органы публичной власти просто содержали существующую систему бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг. При этом общее количество учреждений, входящих в указанную систему, было весьма велико: на федеральном уровне по состоянию на 1 апреля 2009 года насчитывалось 25 287 учреждений, на региональном и муниципальном уровнях по состоянию на 1 января 2009 года - 302 660 учреждений.

В существующем правовом статусе у бюджетных учреждений отсутствовали стимулы к оптимизации и повышению эффективности собственной деятельности, что вызвано в первую очередь сметным финансированием от фактически сложившихся расходов. Плюс к этому очень высока степень закрытости управления большинства бюджетных учреждений, как от рядовых сотрудников этих учреждений, так и от иных граждан-потребителей государственных (муниципальных) услуг.

При этом большинство бюджетных учреждений уже включено в хозяйственный оборот и получает немалые средства от приносящей доход деятельности. Так, в 2008 году из 9997 федеральных бюджетных учреждений, оказывающих государственные услуги юридическим и физическим лицам, 37,9% учреждений имели более 40% средств от приносящей доход деятельности в общем объеме их финансового обеспечения, в том числе 1030 учреждений полностью финансировались за счет таких доходов. Указанные учреждения в основном относятся к таким сферам, как образование, здравоохранение, наука и культура.

В предыдущие годы для решения основных проблем развития бюджетной сети был предпринят ряд последовательных действий, среди которых следует отметить принятие Закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и утверждение

Правительством РФ в 2007-2009 гг. постановлений, необходимых для его реализации. Однако на практике более чем за два года, прошедших с момента вступления в силу указанного закона, на федеральном уровне было создано только четыре автономных учреждения. На региональном уровне создание автономных учреждений идет более активно, но лишь в тех субъектах РФ, в которых внедряются современные модели управления бюджетной системой (Тюменская область, Краснодарский край, Республика Татарстан и др.).

Ускорению процесса создания и функционирования автономных учреждений, в том числе на федеральном уровне, препятствует ряд факторов. Среди них - неоправданно сложная процедура создания автономных учреждений (требуется принятие правительством РФ индивидуальных решений по каждому учреждению) и опасения руководителей большинства бюджетных учреждений по поводу организационных и иных трудностей, связанных с переходом в автономное учреждение. Соответственно ранее закрепленные правовые механизмы не были реализованы на практике, что не позволило решить проблемы оптимизации бюджетной сети.

Реформирование направлено на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг при сохранении (либо снижении темпов роста) расходов бюджетов на их предоставление путем создания условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения, а также ориентировано на создание условий и стимулов для федеральных органов исполнительной власти с целью оптимизации подведомственной сети.

Основные цели реформирования обусловлены необходимостью решения следующих задач:

- создание предпосылок для повышения качества государственных и муниципальных услуг;
- внедрение элементов рыночности в деятельность государственных (муниципальных) учреждений;
- переориентация внимания учреждений с обоснования потребности в бюджетных ресурсах и затем их «освоения» на максимальный учет интересов потребителей услуг;
- ускорение реструктуризации бюджетного сектора и формирование условий для более полной практической реализации подходов, заложенных в федеральном законодательстве об автономных учреждениях;
- активизация развития материальной базы государственных (муниципальных) учреждений за счет более активного привлечения средств из внебюджетных источников финансирования;
- привлечение и удержание в бюджетной сфере высокопрофессиональных кадров;
- создание механизмов для переложения части ответственности за отраслевое развитие на руководителей государственных и муниципальных учреждений;
- обеспечение больших возможностей для ускоренного развития наиболее успешных государственных (муниципальных) учреждений.

Поставленные задачи были решены изменив правовое положение существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, без их преобразования и создав условия и стимулы для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности, в том числе:

- изменены механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений с расширенным объемом прав, переведя их с 1 января 2011 года со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания;
- предоставлено право бюджетным учреждениям заниматься приносящей доход деятельностью с поступлением доходов в распоряжение этих учреждений;
- устранена субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетных учреждений с расширенным объемом прав;

- расширены права бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за учреждением движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган публичной власти - учредитель соответствующего учреждения.

Безусловно, новеллами законодательства являются нормы Законопроекта о создании нового типа государственного (муниципального) учреждения - казенного учреждения.

В таблице 1 рассмотрены все типы государственных (муниципальных) учреждений, которые устанавливаются новой статьей 9.1 «Государственные, муниципальные учреждения», дополняющей Закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Согласно данной статье под учреждениями, созданными Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием признаются автономные, бюджетные и казенные учреждения.

Таблица 1 - Типы государственных (муниципальных) учреждений,

Критерии сравнения	Автономное учреждение	Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав)	Казенное учреждение
Финансовое обеспечение	В виде субсидий в соответствии с заданием учредителя и на содержание имущества	Субсидии: *в соответствии с заданием учредителя; *на содержание имущества; *на иные цели Средства бюджета: *на исполнение публичных денежных обязательств перед физическими лицами; *на осуществление мероприятий в соответствии с нормативно-правовыми актами	На основе бюджетной сметы
Приносящая доход деятельность	Доходы поступают в самостоятельное распоряжение	Доходы поступают в самостоятельное распоряжение	Полученные доходы зачисляются в бюджет
Открытие счетов	Счета в кредитных организациях	Только в органах Федерального казначейства (финансовых органах)	Только в органах Федерального казначейства (финансовых органах)
Распространение действия Закона № 94-ФЗ	Не распространяется	Распространяются в полном объеме	Распространяются в полном объеме
Учет	Коммерческий план счетов	План счетов с ведением аналитического учета по укрупненным кодам КОСГУ, а в части средств бюджета - по бюджетному плану счетов	Бюджетный план счетов
Отчетность	Государственные (муниципальные) учреждения обязаны обеспечивать публичность и открытость отчетов о своей деятельности (единый сайт в сети Интернет)		

Сравним эти типы учреждений по критериям, приведенным в таблице 1.

Как видим, статус казенного учреждения, по сути, совпадает с закрепленным в действующем законодательстве нынешним статусом бюджетного учреждения с дополнительным ограничением в виде зачисления с 2011 года всех доходов, полученных от приносящей доход деятельности, в соответствующий бюджет.

Достоинством Закона является минимизация организационных мероприятий, связанных с изменением статуса учреждений. Достаточно будет внести изменения в устав учреждения или положение о нем. Более того, законом устанавливается переходный период, который позволяет как бюджетным учреждениям с расширенным объемом прав, так и казенным учреждениям функционировать по сути в прежнем правовом режиме. В частности, действуют ранее принятые нормативные акты, лицевые счета учреждений не переоткрываются, а внебюджетные доходы казенных учреждений не зачисляются в бюджет. Также не требуется переназначение руководителя и иных работников учреждения.

При этом первоначальные нормативы затрат на оказание услуг федеральным бюджетным учреждением и затрат на содержание имущества такого учреждения должен определять федеральный орган власти – главный распорядитель средств федерального бюджета в отношении каждого из бюджетных учреждений, исходя из размера бюджетных ассигнований, предоставленных данному федеральному учреждению по смете.

Закон создает условия и стимулы для федеральных органов власти по оптимизации сети подведомственных учреждений, в частности, упрощаются процедуры реорганизации (в форме слияния и присоединения) и ликвидации учреждений в связи с передачей соответствующих полномочий, например, от правительства РФ федеральным органам государственной власти.

1.6 Лекция № 6 (2 час)

Тема: Особенности российской модели организации государственных и муниципальных финансов

1.6.1 Вопросы лекции:

1. Современные методологические подходы оценки состава государственных и муниципальных финансов, финансовой отчетности в секторе государственного управления
2. Общие тенденции и проблемы развития государственных доходов и расходов
3. Современные проблемы реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации.

1.6.2 Краткое содержание вопросов:

1. Современные методологические подходы оценки состава государственных и муниципальных финансов, финансовой отчетности в секторе государственного управления

На организацию государственных и муниципальных финансов оказывает влияние ряд факторов.

Во-первых, *форма государственного устройства*. Для унитарных государств в целом характерна более высокая степень концентрации финансовых ресурсов в распоряжении центральных органов государственной власти по сравнению с федеративными государствами. Основу финансовых ресурсов органов власти административно-территориальных единиц унитарных государств составляют отчисления от регулирующих доходов и средства финансовой помощи центральных органов государственной власти. В условиях федеративной формы государственного устройства, построенной на принципе разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти федерации и субъектов федерации, собственные доходы

становятся преобладающими в структуре финансовых ресурсов субъектов федерации. При этом масштабность межбюджетного перераспределения средств сокращается.

Во-вторых, *особенности административно-территориального устройства государства*, что проявляется в функционировании одних субъектов федерации в составе других субъектов федерации либо в формировании муниципальных образований различного территориального уровня.

Согласно Конституции РФ равноправными субъектами РФ являются края (области) и входящие в их состав автономные округа. Соответственно формирование финансовых ресурсов таких краев (областей) и автономных округов осуществляется в условиях разграничения полномочий не только с федеральным центром, но и между самими субъектами РФ. При этом перечень доходов и пропорции их зачисления в бюджеты указанных субъектов РФ могут регулироваться федеральными законами и договорами (соглашениями) между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края или области.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», введенный в действие с 1 января 2006 г., сохраняет право на осуществление местного самоуправления одновременно на территории двух муниципальных образований — муниципальных районов и находящихся на их территории поселений. Полномочия органов местного самоуправления по мобилизации и использованию собственных финансовых ресурсов реализуются в условиях межмуниципального разграничения вопросов местного значения и источников их финансового обеспечения. Федеральное законодательство фиксирует состав и уровень доходов, закрепляемых за бюджетами каждого из видов муниципальных образований.

В-третьих, *особый статус отдельных территориальных образований*. Придание территориальному образованию особого статуса является эффективным механизмом учета геополитических, этнографических, демографических и иных характеристик такого образования, выработанным международной практикой.

Так, некоторые унитарные государства (Италия, Испания и др.) включают в свой состав автономии, органы власти которых имеют более широкие полномочия по сравнению с органами власти других административно-территориальных единиц этих государств. Для реализации таких полномочий автономии наделяются дополнительными финансовыми ресурсами и соответственно обладают большей финансовой независимостью. Международная практика позволяет также привести примеры федеративных государств, включающих наряду с субъектами федерации территориальные образования иного статуса (в США — федеральный округ, ассоциированная территория, в Индии — союзные территории и др.). Разно порядковый статус территориальных образований, входящих в состав федерации, определяет различный объем полномочий их органов власти по формированию и использованию финансовых ресурсов.

Принцип равноправия субъектов РФ, закрепленный в ст. 5 Конституции РФ, не предусматривает различий в объеме и составе полномочий, возлагаемых на органы государственной власти республик, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения. В соответствии с федеральным законодательством для всех субъектов РФ устанавливаются единые нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов в их бюджеты и единая методика расчета финансовой помощи.

В свою очередь, для муниципальных образований законодательство РФ предусматривает возможность установления особого режима функционирования. Наделение муниципального образования особым статусом обусловлено: концентрацией в границах муниципального образования объектов государственной безопасности, для которых установлен особый режим функционирования и охраны государственной тайны (статус закрытого административно-территориального образования — далее по тексту ЗАТО); специализацией градообразующих

организаций муниципального образования на научной, научно-технической и инновационной деятельности в рамках научно-производственного комплекса (статус наук ограда). Особый статус предусматривает большой объем полномочий органов местного самоуправления и соответственно дополнительные источники их финансового обеспечения. В частности, обязательства, возлагаемые на органы местного самоуправления ЗАТО в связи со специальными условиями проживания граждан (например, переселение на новое место жительства граждан, утративших служебную связь с отдельными организациями ЗАТО; организация пропускного режима на территорию ЗАТО и др.), предполагают расширение полномочий органов местного самоуправления по мобилизации финансовых ресурсов. Федеральным законодательством это достигается путем увеличения доли налоговых доходов, зачисляемых в бюджеты ЗАТО⁶, установления права органов местного самоуправления ЗАТО на обеспечение сбалансированности своих бюджетов за счет финансовой помощи федеральных органов государственной власти.

В соответствии со ст. 5 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, что обусловлено федеративной формой государственного устройства. Исходя из этого в Российской Федерации в составе государственных финансов можно выделить *государственные финансы на федеральном уровне* и *государственные финансы на уровне субъектов РФ (региональном уровне)*. Государственные финансы на федеральном уровне призваны обеспечить реализацию функций, возложенных на органы государственной власти РФ, государственные финансы на региональном уровне создают условия для реализации функций, закрепленных за органами государственной власти субъектов РФ.

Государственные финансы на федеральном уровне состоят из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов РФ. Согласно ст. 144 Бюджетного кодекса РФ статус государственных внебюджетных фондов РФ имеют только следующие социальные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации; Фонд социального страхования Российской Федерации; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Государственные финансы на региональном уровне включают бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты) и территориальные государственные внебюджетные фонды. Бюджеты субъектов РФ представлены разными видами бюджетов; республиканскими бюджетами республик, краевыми бюджетами краев, областными бюджетами областей, окружными бюджетами автономных округов, областным бюджетом автономной области, городскими бюджетами городов федерального значения. К территориальным государственным внебюджетным фондам согласно действующему законодательству относятся территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Таким образом, состав государственных финансов в России можно представить в следующем виде (рис. 1).

Необходимость разделения государственных и муниципальных финансов продиктована обособленным положением *органов местного самоуправления* в системе органов власти. В своей деятельности органы местного самоуправления обеспечивают реализацию права граждан на самостоятельное и под свою ответственность решение всех вопросов местного значения, определенных федеральным законодательством. Органы местного самоуправления избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом муниципального образования, наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Организация муниципальных финансов «привязана» к муниципальным образованиям, в границах которых осуществляется местное самоуправление. Зарубежный опыт свидетельствует о многообразии подходов к определению территориальной организации

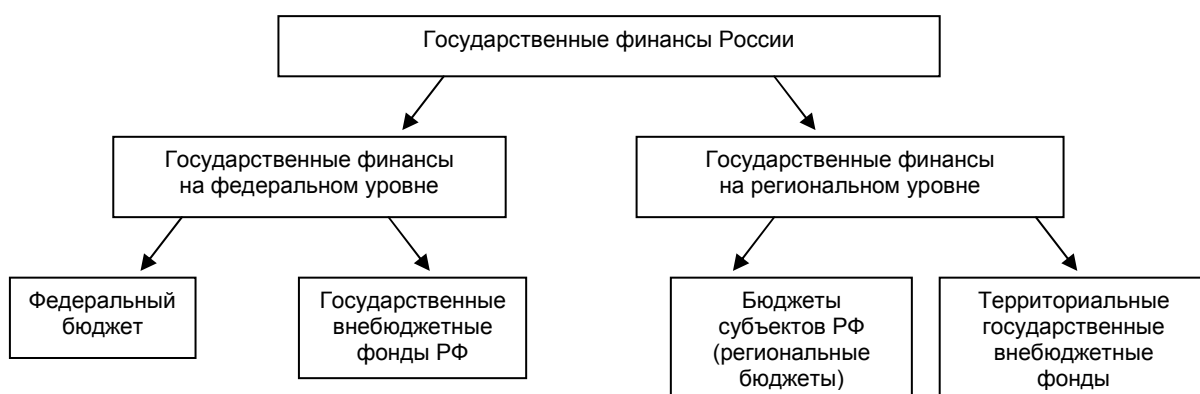


Рис. 1. Состав государственных финансов в Российской Федерации

местного самоуправления, когда правами местного самоуправления наделяются различные территориальные образования (города, поселки, сельские населенные пункты, общины и т. п.; районы, округа, кантоны и др.). В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальными образованиями признаются поселения, городские округа, муниципальные районы и внутригородские территории городов федерального значения. При этом перечень территориальных единиц, в пределах которых реализуется местное самоуправление, и видов муниципальных образований определен как исчерпывающий и подлежит изменению и дополнению только в рамках федерального законодательства.

К настоящему времени унифицирована территориальная организация местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации и закреплена двухуровневая модель организации местной власти, включающая в себя два типа муниципальных образований — муниципальное поселение и муниципальный район с закреплением за каждым уровнем присущих им полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных отдельных государственных полномочий.

Двухуровневая модель организации местной власти позволяет обеспечить решение конкретных вопросов местного самоуправления соответствующего уровня в увязке с кадровым и организационным его потенциалом и выстроить оптимальную систему взаимодействия органов местного самоуправления и с населением, и с органами государственной власти. В этой модели предусмотрены механизмы распределения полномочий и ресурсов между уровнями местной власти, допускающие возможность их передачи с одного уровня на другой.

Структура муниципальных финансов представлена на рис. 2.

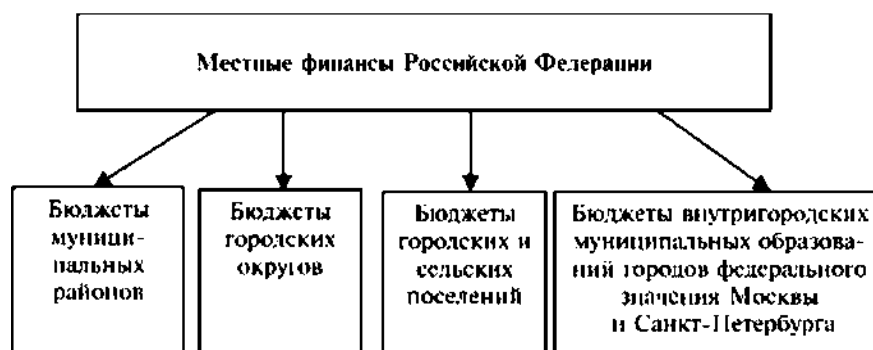


Рис. 2. Состав местных финансов

Финансовая отчетность в секторе государственного управления

Закон «О бухгалтерском учете» № 402-ФЗ устанавливает для всех экономических субъектов единые требования к бухгалтерскому учету и бухгалтерской (финансовой) отчетности.

При этом один из принципов регулирования бухучета, установленный Законом № 402-ФЗ, – применение международных стандартов как основы разработки федеральных и отраслевых. Данный принцип для организаций сектора госуправления целесообразно внедрять по аналогии с коммерческим сектором.

В соответствии с Законом № 402-ФЗ к документам в области регулирования бухучета, в том числе в секторе государственного управления, относятся:

- стандарты, обязательные для применения (федеральные и отраслевые);
- рекомендации в области бухучета, применяемые на добровольной основе;
- стандарты экономического субъекта, создаваемые им для упорядочения организации

и ведения бухучета.

Федеральные стандарты независимо от вида экономической деятельности устанавливают порядок применения метода бухгалтерского учета: признаки объектов бухучета, порядок их классификации, условия принятия к учету, допустимые способы денежного измерения, требования к учетной политике (инвентаризации, документации), план счетов бухучета и порядок его применения, состав, содержание и порядок формирования информации, раскрываемой в бухгалтерской (финансовой) отчетности, условия, при которых отчетность дает достоверное представление о финансовом положении экономического субъекта на отчетную дату, а также финансовом результате его деятельности и движении денежных средств за отчетный период.

Специальные требования для субъектов сектора госуправления устанавливают также федеральные стандарты (перечень вводимых в нашей стране МСФО утвержден приказом Минфина России от 25 ноября 2011 г. № 160н).

Структура стандартов

Проанализируем проекты федеральных стандартов «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления» и «Представление бухгалтерской (финансовой) отчетности». При их разработке руководствовались международными стандартами финотчетности общественного сектора (МСФО ОС), выпускаемыми Комитетом по международным стандартам финансовой отчетности общественного сектора Международной федерации бухгалтеров. МСФО ОС подлежат применению при формировании показателей бухгалтерской (финансовой) отчетности общего назначения и не применяются при формировании бухотчетности специального назначения.

В настоящее время субъекты сектора госуправления ведут учет в соответствии с действующими инструкциями, утвержденными приказами Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н, от 6 декабря 2010 г. № 162н, от 16 декабря 2010 г. № 174н, от 23 декабря 2010 г. № 183н, а также формируют бухгалтерскую (бюджетную) отчетность согласно инструкциям, которые утверждены приказами Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н, от 25 марта 2011г. №33н.

Данные документы основаны на методологии системы статистики государственных финансов Международного валютного фонда 2001 года (СГФ).

Система статистики госфинансов предназначена для формирования статистических данных, которые позволяют директивным органам и аналитикам последовательно и систематически изучать динамику финансовых операций, финансовой позиции и состояния ликвидности сектора государственного управления. Понимание такой информации требует специальных знаний, ее восприятие широкой общественностью затруднено.

Кроме того, СГФ – система статистической отчетности, которая по многим важным аспектам отличается от системы бухгалтерской (финансовой) отчетности. Одна система не может полностью заменить другую, но они могут дополнять друг друга и использоваться для

принятия решений заинтересованными пользователями. Поэтому представляется целесообразным формирование субъектами сектора госуправления полного комплекта форм бухгалтерской отчетности специального назначения вместе с формами отчетности, составленной по правилам МСФО ОС.

Принцип построения стандартов

По своей структуре федеральных стандартов построены по аналогии с международными стандартами финотчетности в общественном секторе: общие положения, включая цели и качественные характеристики информации, определения, общие требования, вступление в силу, переходные положения.

Цели разработки приведенных федеральных стандартов и МСФО ОС аналогичны. Так, цель стандарта «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления» – изложение в едином документе концепции подготовки и представления финансовой отчетности субъектами общественного сектора. А для стандарта «Представление бухгалтерской (финансовой) отчетности» цель заключается в установлении методических основ формирования субъектами сектора госуправления индивидуальной и консолидированной бухгалтерской (финансовой) отчетности общего назначения, требований к публично раскрываемым показателям, публикация которых является обязательной.

Требования к информации, содержащейся в таких показателях отчетности, идентичны ее качественным характеристикам, содержащимся в МСФО ОС. А именно: уместность, существенность, достоверное представление, сопоставимость, верификация (возможность проверки или подтверждения), своевременность, понятность.

В соответствии с МСФО ОС элементами бухгалтерской (финансовой) отчетности субъектов сектора госуправления являются активы, обязательства, чистые активы, характеризующие финансовое положение результаты деятельности.

Состав бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций государственного сектора согласно части 4 статьи 14 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» устанавливается в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Инструкцией о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28.12.2010 № 191н (далее - приказ № 191н), установлен состав форм бюджетной отчетности для органов государственной власти, иных органов и организаций, указанных в пункте 1 названной Инструкции.

Состав форм бухгалтерской отчетности для бюджетных и автономных государственных (муниципальных) учреждений установлен Инструкцией о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 25.03.2011 № 33н (далее - приказ № 33н).

Учитывая наличие в указанных формах бухгалтерской (финансовой) отчетности показателей, отражающих, в основном, информацию о выполнении организациями сектора государственного управления государственных функций, представление отчетности в налоговые органы указанными в настоящем письме организациями-налогоплательщиками (получателями бюджетных средств, государственными (муниципальными) бюджетными, автономными учреждениями) следует осуществлять в составе следующих форм:

1) для получателей бюджетных средств:

Баланс главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ф. 0503130, приказ № 191н);

2) для бюджетных учреждений, автономных учреждений (приказ № 33н):

Баланс государственного (муниципального) учреждения (ф. 0503730);
Отчет об исполнении учреждением плана его финансово-хозяйственной деятельности (ф. 0503737);
Отчет о финансовых результатах деятельности учреждения (ф. 0503721);
Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности учреждения (ф. 0503769);
Сведения об остатках денежных средств учреждения (ф. 0503779).
Сводная (консолидированная) бюджетная отчетность распорядителей бюджетных средств, главных распорядителей бюджетных средств, финансовых органов, а также отчетность органов, осуществляющих кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, представлению в налоговые органы не подлежит.

2. Общие тенденции и проблемы развития государственных доходов и расходов

Основанная на высоких темпах экономического развития и растущих ценах на ресурсы модель постоянного роста бюджетных расходов к настоящему моменту исчерпала свои возможности.

В период быстрого экономического роста 2000—2008 гг. увеличение доходной базы давало возможность существенного увеличения расходов. И это было оправданно, поскольку требовалось скомпенсировать резкое сокращение финансирования бюджетного сектора и социальных обязательств, которое произошло в 1990-е гг.

Внешнеэкономическая ситуация, ранее служившая базой для роста бюджетных доходов, в корне меняется. Снизились темпы роста мировой экономики, остановился рост цен на нефть и другие ресурсы, появилась тенденция к их снижению. Объемы экспорта стабилизировались: в 2012 г. экспорт вырос всего на 1,7%. Профицит торгового баланса практически не увеличился: 211,2 млрд дол. США по итогам 2012 г. (210,9 млрд дол. США в 2011 г.). а по отношению к ВВП снизился в 2012 г. с 11,1% ВВП до 10,4%. Это снижает возможности для роста доходной базы федерального бюджета за счет внешних источников. А возможности для ускоренной компенсации сокращающихся нефтегазовых доходов за счет ненефтегазовых пока ограничены.

Доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета выросла с 30,2% в 2004 г. до 46,1% в 2013 г., а его ненефтегазовый дефицит увеличился с 1,8 до 9,7% ВВП. Если в предкризисном 2007 г. при цене на нефть 69,3 дол. за баррель федеральный бюджет был исполнен с профицитом 5,4% ВВП, то в 2012 г. при цене на нефть 110,5 дол. за баррель — с дефицитом 0,06% ВВП.

Таким образом, в последние годы устойчивость федерального бюджета несколько снизилась за счет роста доли нефтегазовых доходов, с одной стороны, и увеличения «длящихся» социальных обязательств — с другой.

Главное место в составе политики мобилизации денежных средств в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации занимает налоговая политика. При этом необходимо отметить, что рост доходов должен быть обеспечен прежде всего за счет улучшения администрирования уже существующих налогов. Налоговая политика государства в долгосрочной перспективе должна быть нацелена на обеспечение условий инновационного развития экономики: мотивирование производства новых товаров, работ (услуг) и стимулирование спроса на них. Налоговая система должна быть настроена на улучшение качества инвестиционного климата, повышение предпринимательской активности, совершенствование структуры экономики, повышение ее конкурентоспособности, прежде всего на рынках наукоемкой, высокотехнологичной продукции.

Налоговая система Российской Федерации должна быть конкурентоспособна по сравнению с налоговыми системами государств, ведущих на мировом рынке борьбу за привлечение инвестиций в национальные экономики. А для этого процедуры налогового

администрирования должны стать максимально комфортными для добросовестных налогоплательщиков.

Развитие налоговой системы должно отвечать задачам диверсификации российской экономики. Поэтому налоговая нагрузка на не сырьевые сектора экономики не должна повышаться по крайней мере ближайшие пять лет. Также в среднесрочной перспективе необходимо отказаться от корректировки ставок по основным налогам.

Необходимы также последовательные действия по предотвращению попыток уклонения от уплаты налогов. Налоговая нагрузка воспринимается болезненной добросовестными налогоплательщиками, когда другие работающие в тех же экономических условиях уклоняются от уплаты налогов. Дело не только в недополученные бюджетом доходов, которые могли бы быть использованы в интересах общества, но и в неравенстве условий экономической деятельности.

В связи с этим необходимо принять конкретные меры по противодействию уклонению от уплаты налогов, исходя из того, что при увеличении налоговых доходов (в результате осуществления этих налоговых мер) могут быть приняты решения о снижении существующей налоговой нагрузки.

В целях сокращения неоправданных административных издержек налогоплательщиков следует обеспечить упрощение налогового учета и возможность использования документов бухгалтерского учета при подготовке и представлении налоговой отчетности.

Необходимо также проинвентаризовать и оценить эффективность влияния на социальные и экономические процессы уже принятых налоговых и таможенных стимулирующих механизмов. Нельзя допускать, чтобы их реализация была связана со сложными.

Процедурами, которые в большей степени носят перестраховочный характер и значительно осложняют экономическую жизнь организаций и повседневную жизнь граждан. Надежность налогового контроля не должна ухудшать условий деятельности добросовестных налогоплательщиков. Также сохраняется проблема с возмещением налога на добавленную стоимость. Предполагается оценить «запретность» такого администрирования как для налогоплательщика, так и для государства, обратив внимание в первую очередь на избыточность «оправдательных документов» и на предъявляемые к ним требования.

Следует обеспечить стабильность налоговой системы. Дальнейшие изменения возможны только в крайнем случае в связи с требованиями современной экономики, новыми приоритетами экономической политики государства, в том числе в связи с необходимостью стимулирования развития новых производств, инвестиционной деятельности и повышения качества налогового администрирования.

Инструменты бюджетной политики должны быть нацелены на противодействие факторам нестабильности — высокой инфляции и бюджетному дефициту. Без этого невозможно улучшение предпринимательского и инвестиционного климата. Поэтому прежде всего необходимо крайне осмотрительно формировать политику расходов. В условиях высоких цен на нефть и газ на мировом рынке в бюджет поступают дополнительные доходы и возникает потенциальная возможность соответственно увеличить бюджетные расходы. Но действие этого фактора крайне нестабильно, и в случае ухудшения ситуации на мировом рынке может возникнуть угроза невыполнения бюджетных обязательств. Такого развития событий нельзя допустить.

Продуманная бюджетная политика в области расходов в совокупности с мерами денежно-кредитного регулирования, включая применение гибкого механизма формирования валютного курса рубля, должна обуславливать низкую инфляцию, что в свою очередь должно способствовать переходу Российской Федерации на новый уровень развития, характеризующийся большей устойчивостью к резкому воздействию внешних негативных факторов.

В период острой фазы мирового экономического кризиса в целях повышения возможности для оперативного маневрирования бюджетными средствами было на время прекращено действие так называемого бюджетного правила, исключающего возможность использования доходов, получаемых в результате высокого уровня цен на нефть и газ, для осуществления текущих расходов. В настоящее время представляется целесообразным вернуть действие этого правила, предусмотрев законодательное закрепление порядка использования нефтегазовых доходов, позволяющего в максимально возможной степени стимулировать экономический рост и страховать от резких колебаний на мировом рынке.

При планировании расходов федерального бюджета необходимо основываться на базовой, средней цене на нефть за пятилетний период с ежегодным увеличением расчетного периода на один год до достижения десяти лет. Предельные расходы федерального бюджета не должны превышать объем доходов при базовой цене более чем на 1 % валового внутреннего продукта.

В случае если фактическая цена на нефть оказывается выше базовой, дополнительные Доходы следует направлять в Резервный фонд. Если же цена снижается, то для покрытия дефицита федерального бюджета следует направлять средства Резервного фонда.

После достижения нормативно установленного объема Резервного фонда дополнительные нефтегазовые доходы должны направляться в Фонд национального благосостояния.

При этом часть этих доходов может использоваться для финансирования инфраструктурных и других приоритетных для Российской Федерации проектов. Представляется крайне необходимым до принятия решений о таком использовании средств Фонда национального благосостояния принять долгосрочное решение по развитию пенсионной системы и необходимому резервированию средств Фонда национального благосостояния для поддержки ее устойчивости.

Необходимо сформировать эффективную систему управления рисками, позволяющую обеспечивать прогнозирование и предотвращение кризисных ситуаций и быстрое реагирование на них. Недостаточно реагировать на уже возникший кризис. Нужно научиться его прогнозировать и предотвращать. Для этого должна быть организована работа по постоянному мониторингу системных рисков, подготовке и реализации мер по их предотвращению и смягчению.

При подготовке проекта федерального бюджета Правительству Российской Федерации следует учитывать вероятность неблагоприятного для Российской Федерации развития внешнеэкономической ситуации. А для этого необходимо предусмотреть в пределах утвержденных в соответствии с бюджетными правилами параметров бюджета механизмы возможного перераспределения ресурсов для реализации дополнительных мер по поддержке отраслей экономики, рынка труда, отраслей социальной сферы и по социальному обеспечению населения. При этом механизмы и инструменты антикризисной государственной политики должны быть заранее проработаны. В случае резкого снижения цены на нефть на мировом рынке и ухудшения экономической ситуации должны быть заблаговременно определены варианты возможной корректировки параметров бюджета.

В среднесрочной перспективе представляется необходимым повысить качество предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг. Прежде всего это относится к таким значимым для общества сферам, как образование, здравоохранение и культура. От успешности действий в этих сферах непосредственно зависят условия жизни населения. Эффективность осуществления бюджетных расходов в этих сферах справедливо принимается в расчет и при оценке качества инвестиционного климата, поскольку эти расходы рассматриваются как инвестиции в человеческий капитал. Поэтому нельзя идти по пути механического наращивания бюджетных расходов в этих сферах. Несмотря на увеличение бюджетных расходов в последние годы, достигнутые результаты не

удовлетворяют граждан. Причина состоит в медленном реформировании отраслей социальной сферы и в неэффективной системе материального и морального стимулирования работников.

Неэффективно с точки зрения использования бюджетных средств и несправедливо по отношению к гражданам, когда одинаково финансируются организации, предоставляющие как качественные, так и некачественные услуги, когда одинаково оплачивается труд как добросовестных, так и недобросовестных работников.

Нормативно-правовая база для отказа от сметного финансирования учреждений и введения новой системы оплаты труда уже создана. Теперь необходимо повсеместно внедрить ее и обеспечить практическую реализацию уже предусмотренного законодательством нового механизма финансирования государственных и муниципальных учреждений, а в самих учреждениях обеспечить переход к «эффективному контракту», который должен четко определять условия оплаты труда и «социальный пакет» работника в зависимости от качества и количества выполняемой им работы. Применение «эффективного контракта» также призвано повысить конкурентоспособность государства как работодателя на региональных рынках труда и сопоставимость стоимости труда в государственном, муниципальном и частном секторах экономики.

Этапы перехода к «эффективному контракту» должны быть увязаны с конкретными структурными и институциональными изменениями в отраслях социальной сферы, направленными на повышение эффективности образования, науки, культуры, здравоохранения.

При предоставлении государственных и муниципальных услуг недопустимо ориентироваться исключительно на возможности государственных и муниципальных учреждений. Если необходимая услуга может быть предоставлена за те же деньги и более качественно частными организациями, у них ее и следует заказывать. Граждане должны иметь возможность выбора организации, предоставляющей услуги за счет бюджетных средств. Осуществление структурных изменений наряду с финансированием из бюджетов всех уровней также должно привести к увеличению заработной платы работников социальной сферы.

Развитие российской экономики в рамках инновационного и консервативного сценариев создает условия для повышения устойчивости и сбалансированности бюджетной системы. Однако качество этой сбалансированности различно. При этом переход к обновленному бюджетному правилу и бюджетный маневр, то есть параметры изменения структуры бюджетных расходов, сами являются важнейшими направляющими долгосрочного экономического роста.

В долгосрочной перспективе прогнозируется **относительно стабильный уровень доходов бюджетной системы**, точнее их незначительное снижение: с 39,3% ВВП в 2012 году до 37,3% ВВП в 2020 году и 35-36% ВВП в 2030 году. Сокращение нефтегазовых доходов с 11% ВВП в 2012 году до 5-6% ВВП в 2030 году не в полной мере будет компенсироваться расширением налоговой базы и собираемости основных налогов, таможенных поступлений и страховых взносов. Кроме того, дополнительным фактором уменьшения ненефтегазовых доходов будет понижение уровня пошлин в связи со вступлением в ВТО.

Снижение поступлений от нефтегазового комплекса вызвано сокращением его вклада в ВВП и в экспорт товаров. Уровень налоговой нагрузки на нефтяной комплекс уже достиг своего предела, при этом в прогнозный период предполагается значительное увеличение налоговой нагрузки на газовый комплекс. Предполагается реализация потенциала повышения собираемости налога на добавленную стоимость (НДС), а также рост поступлений от акцизов, налогов на роскошь и недвижимость. Однако часть эффекта расширения налоговой базы будет нивелирована усилением стимулирующей функции налоговой системы (особенно в части инвестиций в оборудование, предложение инжиниринговых услуг).

Основные параметры бюджетной системы по инновационному сценарию, % к ВВП

	2011	2015	2020	2030
Доходы	38,2	37,3	36,8	35,3
<i>Нефтегазовые</i>	10,3	8,2	7,7	5,3
<i>Ненефтегазовые</i>	27,9	29,0	29,1	30,0
Расходы	36,6	38,7	37,8	36,4
Профицит (+) / Дефицит (-)	1,6	-1,5	-1,0	-1,1
<i>Справочно:</i>				
Ненефтегазовый дефицит	-8,8	-9,7	-8,7	-6,4

Развитие бюджетной системы и государственного сектора экономики уже в среднесрочной перспективе будет характеризоваться значительным изменением структуры государственных расходов. **Бюджетный маневр** более ярко выражен в инновационном сценарии и характеризуется повышением доли расходов на образование, здравоохранение, науку и развитие транспортной инфраструктуры.

Структура расходов бюджетной системы достаточно инерционна. Доля расходов на оплату труда, социальные и пенсионные выплаты и прочие текущие затраты составляет в бюджете более 50%, или 18-19% ВВП. Расходы собственно инновационного характера⁷ занимают всего 2,2% ВВП (или 6% всех расходов бюджетной системы) и к 2020 году они вырастают в инновационном варианте до 2,8% ВВП.

Расходы бюджетной системы по инновационному сценарию, в % к ВВП

	2011	2015	2020	2030
Расходы, всего	36,6	38,7	37,8	36,4
Расходы на экономику	5,1	4,7	5,3	7,0
Расходы на образование	4,1	4,3	5,2	5,3
Расходы на здравоохранение	3,5	4,5	4,7	5,1
Расходы на оборону и безопасность	5,6	7,2	6,2	3,8
Расходы на социальное и пенсионное обеспечение	11,9	12,7	11,5	11,4
Прочие расходы	6,4	5,2	4,8	3,6
<i>Справочно:</i>				
Инновационные расходы федерального бюджета	2,2	2,2	2,4	2,8

В консервативном (энерго-сырьевом) сценарии предполагается ограниченное увеличение расходов социальной направленности, а также расходов на образование и здравоохранение, при стагнации (снижении) расходов на развитие науки, технологий и транспортной инфраструктуры.

Формула бюджетного маневра (на периоде до 2020 года) = +1% ВВП на здравоохранение и образование и (–) 0,5% ВВП на экономику при + 0,8% на оборону и безопасность. В результате расходы бюджетной системы в консервативном варианте сократятся с 36,6% ВВП в 2011 году до 34,8% ВВП в 2020 году. В этих условиях федеральный бюджет становится бездефицитным после 2015 года, что позволяет обеспечить и существенное снижение ненефтегазового дефицита.

В консервативном сценарии «эффективный контракт» распространяется лишь на 50% медицинских, педагогических, научных работников и работников культуры. Предполагается

значительная оптимизация расходов на оборону и безопасность за счет уменьшения гособоронзаказа (по сравнению с параметрами ГПВ) и индексация денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц только по инфляции, что возвращает к 2030 году соотношение денежного довольствия и средней заработной платы к прошлогоднему дореформенному уровню.

В инновационном сценарии долгосрочного развития бюджетный маневр характеризуется значительным повышением доли расходов на образование, здравоохранение, науку и развитие транспортной инфраструктуры при выполнении намеченных мероприятий по модернизации вооруженных сил и сил безопасности.

Формула бюджетного маневра (на периоде до 2020 года) = +2% ВВП на здравоохранение, образование, науку, +0,5% ВВП на экономику (в т.ч. на развитие транспортной инфраструктуры) и +1% на оборону и безопасность. Оптимизация бюджетных расходов идет в основном за счет сокращения субсидий, в т.ч. на ЖКХ и относительного сокращения общегосударственных управленческих расходов (в т.ч. за счет сокращения численности). В результате расходы бюджетной системы в инновационном сценарии увеличатся с 36,6% ВВП в 2011 году до 37,8% ВВП в 2020 году.

В этих условиях бюджетная система остается дефицитной, не удастся существенно снизить нефтегазовый дефицит. В то же время бюджетная система становится способной поддерживать модернизацию экономики. Ее стабильность обеспечивается ограниченным уровнем дефицита (1,5-2% ВВП до 2025 года) и роста государственного долга до уровня 20-25% ВВП, который можно профинансировать преимущественно за счет внутренних источников.

Прогнозируемый бюджетный дефицит полностью определяется дефицитом пенсионной системы. Сохранение ставки страховых взносов на уровне 2012-2013 годов приведет к росту дисбаланса бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации до 3,5-4% в 2025-2030 гг. ВВП по сравнению с 2,5% в 2012 году. Это в 2 раза превышает прогнозируемый дефицит вызванный расходами на развитие экономики и человеческого капитала. В этих условиях проведение реформы пенсионной системы становится ключевым фактором, определяющим уровень рисков бюджетной системы и ее устойчивости.

В рамках инновационного сценария прогноза предлагается накопление бюджетных фондов ограничить в совокупном объеме на уровне 5-6% ВВП, который предполагается достигнуть уже к 2020-2025 году. Стабилизация уровня бюджетных фондов (Фонда благосостояния и Резервного фонда), позволит **вовлечь часть средств Фонда благосостояния в инвестиции внутри и вовне страны** для реализации долгосрочных стратегических проектов со значительным потенциалом роста капитализации. При таком подходе рост фонда благосостояния, или фонда будущих накоплений определяется не динамикой экспортных доходов от нефти и газа, а потенциалом роста российской экономики и капитализации перспективных инвестиционных проектов.

3. Современные проблемы реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации

Бюджетная политика в период 2015 - 2017 годов будет реализовываться на основе бюджетных принципов, установленных Бюджетным кодексом. Соблюдение принципа единства бюджетной системы Российской Федерации в среднесрочном периоде будет обеспечиваться в том числе за счет применения единой классификации, единых перечней государственных и муниципальных услуг. Кроме того, в этом периоде будут решены задачи интеграции двух новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и г. Севастополь – в единую финансовую систему Российской Федерации. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации получит дополнительное практическое развитие за счет включения в Бюджетный кодекс положений, устанавливающих зачисление ряда неналоговых доходов и сборов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, регулируемых

на сегодняшний день иными нормативными правовыми актами, в том числе федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Тем самым подавляющая часть доходов будет разграничена на постоянной основе. Самостоятельность бюджетов в рамках среднесрочного периода будет обеспечиваться соблюдением принципа равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в том числе планомерным повышением нецелевой финансовой помощи (дотаций) бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам в составе межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, консолидацией целевых межбюджетных трансфертов в рамках соответствующих государственных программ, повышением самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в установлении расходных обязательств на основе принципов адресности и нуждаемости. В соответствии с проектом Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов планируется сократить масштабы и перечень льгот, предоставляемых в соответствии с федеральным законодательством, в отношении налогов и сборов, зачисляемых полностью или частично в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. В соответствии с принципом сбалансированности бюджетов при планировании федерального бюджета будет продолжено использование «бюджетных правил», которые, с одной стороны, ограничивают чрезмерный рост расходов в случае благоприятной ценовой конъюнктуры, а, с другой стороны, не позволяют резко сокращать расходы при появлении краткосрочных негативных шоков в экономике. Отступление от «бюджетных правил» ради поддержания экономики за счет бюджетных средств несет в себе высокие риски сужения возможностей финансирования бюджетного дефицита по причине одновременно возрастающей потребности использования дополнительных нефтегазовых доходов на компенсацию выпадающих ненефтегазовых доходов, сокращающихся внутренних и внешних заимствований, снижающихся поступлений от приватизации. Стимулирование структурных изменений за счет средств федерального бюджета в рамках реализации государственных программ, следование «бюджетным правилам» для обеспечения устойчивости федерального бюджета при изменении мировых цен на нефть, а также повышение эффективности управления неналоговыми поступлениями в федеральный бюджет будут способствовать снижению значимости нефтегазовых доходов в структуре бюджетных поступлений. При этом расширение возможностей применения прогнозирования и планирования, в том числе с учетом обеспечения непротиворечивости между долгосрочным и среднесрочным прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации, будет способствовать повышению точности оценки условий и возможностей привлечения источников финансирования бюджетов за счет внешних и внутренних заимствований, позволит обеспечить реалистичность бюджетного планирования, достаточность финансовых ресурсов для исполнения расходных обязательств, а также точность оценки этих обязательств в долгосрочном периоде. Формирование новой системы управления бюджетными рисками, охватывающей широкий спектр их источников позволит снизить вероятность возникновения дополнительных расходных обязательств. В составе мер, направленных на поддержание сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, в очередном финансовом году и плановом периоде будут реализованы изменения бюджетного законодательства, ужесточающие условия для привлечения займов, возможность обслуживания и погашения которых не обусловлена ожидаемыми доходами, постепенное сокращение стоимости обслуживания займов, в том числе за счет их частичного замещения бюджетными кредитами из федерального бюджета, а также активизирована общая работа по финансовому оздоровлению субъектов Российской Федерации. Также планируется минимизировать внесение изменений в действующую структуру разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, и ограничить возможности установления федеральными законами новых расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что обеспечит снижение рисков неисполнения принятых расходных обязательств либо их неполного исполнения из-за отсутствия необходимых финансовых ресурсов. Реализация принципа эффективности использования бюджетных средств напрямую связана с выполнением Программы повышения эффективности управления общественными (государственными

и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р. Программа предполагает реализацию мероприятий, направленных на модернизацию бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления, упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований, повышение функциональной эффективности бюджетных расходов, повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений, обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов. При определении бюджетных ассигнований федерального бюджета на поддержку отраслей национальной экономики рассмотрение отдельных расходов осуществлялось в виде инвестиционных проектов с отражением всех форм государственных поддержки, количественных и качественных характеристик результатов, показателей финансовой эффективности, а также сведений о вкладе реализации инвестиционных проектов в достижение значений целевых показателей (индикаторов) государственных программ, направленных на инновационное развитие и модернизацию национальной экономики. В рамках реализации Основных направлений бюджетной политики будет продолжена работа по обеспечению проектного структурирования расходов федерального бюджета на поддержку отраслей национальной экономики с учетом мер налогового, таможенного и тарифного регулирования в целях повышения эффективности бюджетной политики в сфере национальной экономики путем внедрения процедур проектного управления и перехода к поддержке инвестиционных проектов, обеспечивающих наибольший вклад в достижение целей экономического развития страны. Подходы по внедрению процедур проектного управления при реализации проектов с государственным участием будут включены в новую редакцию Бюджетного кодекса, а также в проект федерального закона «О проектах с государственным и муниципальным участием», разработка и принятие которых позволит обеспечить повышение эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета, направляемых на поддержку национальной экономики, путем установления процедур качественного планирования проекта с выбором наилучшей цели проекта, способа его реализации, формы его государственной поддержки. Указанный механизм также будет нацелен на привлечение внебюджетного финансирования за счет принятия государством долгосрочных обязательств по реализации проекта, включая долгосрочные тарифы и налоговые расходы, а также на повышение капитализации имущества, создаваемого за счет бюджетных средств, с помощью сокращения рисков снижения стоимости компаний с государственным участием вследствие реализации неэффективных проектов. В отношении принципа общего (совокупного) покрытия расходов, как и в предшествующие годы, будут применяться отдельные исключения, связанные с особенностями конкретных доходов, источников финансирования бюджетов и их использования, масштабы применения которых будут ограничены и не планируются к расширению. В частности, систему формирования целевых бюджетных дорожных фондов, утилизационного сбора и ряда иных средств планируется оставить без изменений. Обеспечение расходных обязательств источниками финансирования является необходимым условием эффективного функционирования бюджетной системы Российской Федерации и реализации государственной политики в целом. Для этого должен быть подтвержден безусловный приоритет исполнения действующих обязательств. Инициативы и предложения по принятию новых расходных обязательств будут рассматриваться исключительно после соответствующей оценки их эффективности, пересмотра нормативных правовых актов, устанавливающих действующие расходные обязательства, и учитываться только при условии адекватной оптимизации расходов в заданных бюджетных ограничениях.

Принцип прозрачности и открытости будет подкреплён новыми практиками его реализации, в числе которых регулярная разработка и публикация «Бюджета для граждан», причем не только в отношении федерального бюджета, но и для бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. С 1 января 2015 года также будет введен в промышленную эксплуатацию Единый портал бюджетной системы Российской Федерации, функционирование которого будет направлено на обеспечение освещения основных целей, задач, ориентиров и итогов реализации бюджетной политики в Российской Федерации, обоснование государственных расходов и их взаимосвязь с количественными и качественными показателями деятельности публично-правовых образований и организаций сектора

государственного управления. Также на повышение прозрачности бюджетного процесса будет направлена инвентаризация состава закрытой части расходов с точки зрения обоснованности их отнесения к «закрытым», в первую очередь среди расходов на образование, культуру, здравоохранение, социальную поддержку. Обеспечение достоверности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в плановом периоде будет осуществляться, в том числе, за счет инструментов, предусмотренных Федеральным законом «О парламентском контроле». Разработка на основе Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании Российской Федерации» нового порядка разработки прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и других документов стратегического планирования позволит качественно повысить достоверность оценок и перспектив развития экономики и отдельных направлений государственной политики, точность оценки доходов и расходных обязательств. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств получит качественно новое развитие в период 2015-2017 годов за счет формирования и исполнения бюджетов на основе государственных и муниципальных программ, что предполагает увязку бюджетных ассигнований и конкретных мероприятий, направленных на достижение приоритетных целей социально-экономического развития

1.7. Лекция № 7 (2 часа)

Тема: Основные направления реформирования бюджетного процесса и совершенствования управления государственными и муниципальными финансами

1.7.1 Вопросы лекции:

1. Внедрение концепции бюджетирования, ориентированного на результат, в практику управления государственными и муниципальными финансами, анализ зарубежного опыта
2. Совершенствование бюджетного процесса в Российской Федерации с помощью программно-целевого метода
3. Показатели качества финансового менеджмента участников бюджетного процесса
4. Использование информационных технологий в бюджетном процессе: создание единого информационного пространства, отражающего финансовые операции в секторе государственного управления, совершенствование системы электронных платежей, создание «электронного бюджета».

1.7.2 Краткое содержание вопросов:

1. Внедрение концепции бюджетирования, ориентированного на результат, в практику управления государственными и муниципальными финансами, анализ зарубежного опыта

Под **бюджетированием, ориентированным на результат (БОР)**, понимается бюджетирование, связывающее объем выделяемых бюджетных ресурсов с ожидаемыми общественно значимыми результатами их использования.

Бюджетирование, ориентированное на результат, имеет ряд существенных отличий от традиционного бюджетирования, основанного на затратном подходе. Традиционное (затратное) бюджетирование основывается на «освоении» получателями бюджетных средств, объемы которых, как правило, рассчитываются на основе индексации расходов предыдущего года. Планирование бюджета отличается высокой степенью детализации расходов, а ответственность бюджетополучатели несут исключительно за соблюдение правильности расходования средств. БОР, в свою очередь, предполагает, что выделение бюджетных ресурсов должно, прежде всего, подразумевать достижение целей деятельности государственных органов. Задачей БОР является распределение бюджетных ресурсов в

соответствии с ожидаемыми общественно значимыми результатами деятельности получателей бюджетных средств. БОР предполагает создание системы учета и оценки эффективности и результативности бюджетных расходов. Получатели бюджетных средств приобретают большую свободу распоряжения бюджетными средствами, а основное направление бюджетного контроля смещается с контроля правильности расходования бюджетных средств на контроль достижения запланированных результатов.

Внедрение БОР в Российской Федерации началось с постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». В дальнейшем в рамках бюджетной реформы были разработаны и внедрены в российскую практику ряд важных инструментов бюджетного процесса, направленных на развитие БОР, такие как целевые программы, реестры расходных обязательств, обоснования бюджетных ассигнований, доклады о результатах и основных направлениях деятельности и ряд других.

Существующая система программного бюджетирования в России имеет неоспоримые преимущества, однако имеется ряд проблем, которые необходимо решить при переходе на программное бюджетирование:

- трудности при выборе показателей результативности государственных программ и недостаточное развитие информационных технологий в сфере государственного управления;
- отраслевые особенности некоторых государственных программ, которые необходимо учитывать при оценке эффективности их реализации;
- необходимость совершенствования системы государственного финансового контроля для дальнейшего обеспечения экономного и эффективного использования бюджетных средств.

Идея бюджетирования, ориентированного на результат, на федеральном уровне появилась в США в 1949 г., затем она была и внедрена рядом зарубежных государств (Швеция, Новая Зеландия, Канада, Франция, Великобритания, Австралия и др.). Однако их результаты оказались неоднозначными.

Наряду с общепризнанными достижениями (например, в США, Великобритании, Канаде, Австралии), во многих случаях связанные с реформами ожидания не оправдались.

Рассмотрим особенности программного бюджетирования в таких странах, как США, Великобритания, Австралия и Новая Зеландия.

Особенность программного бюджетирования в **США** заключается в том, что программный бюджет не утверждается законом о бюджете. В ежегодно принимаемых Конгрессом 13 актах об ассигнованиях утверждаются объемы бюджетных обязательств, которые ведомства могут брать на себя в течение периода, установленного соответствующим актом об ассигнованиях.

Программные расходы федерального бюджета США представлены в одном из бюджетных документов («Аналитические перспективы»), который включается в пакет бюджетных документов, ежегодно направляемый Президентом США в Конгресс. Документ «Аналитические перспективы» содержит анализ бюджета, бюджетных доходов и расходов, заимствований и управления долгом, а также таблицы с детальным распределением расходов и бюджетных полномочий ведомств (их структурных подразделений) по функциям, подфункциям и программам, источникам финансирования и категориям расходов.

Программный бюджет США планируется на десятилетний период. Каждое агентство составляет бюджет, ориентированный на результат, в котором стратегические, долгосрочные и краткосрочные цели увязаны с ожидаемыми расходами на их достижение.

С 2004 г. Бюджетное управление при Президенте проводит систематические процедуры оценки реализации программ по пятибалльной шкале: эффективная, умеренно эффективная, адекватная, неэффективная, невозможность оценки результатов.

Программный бюджет **Великобритании** применяется в рамках ведомственной структуры, однако, в отличие от других стран здесь применяется более широкое толкование программных расходов. Под программными расходами понимаются расходы, не включаемые в категорию административных расходов. В бюджете программами называются статьи расходов, формируемые в рамках бюджетов ведомств, по которым осуществляется голосование в Парламенте по вопросу выделения ассигнований. Распределение ассигнований осуществляется в соответствии с целями государственной политики. Поэтому программное бюджетирование трактуется как понятие, близкое по смыслу к бюджетированию, ориентированному на результат.

В Великобритании применяется наиболее продвинутая система показателей результатов деятельности департаментов.

Первоначально в конце 90-х годов XX в. она формировалась из целевых показателей (примерно 600), большая часть которых относилась к процессу деятельности, а не к непосредственным конечным результатам. В настоящее время в систему показателей, включаемых в соглашения об оказании общественных услуг, заключаемых между отраслевыми департаментами и министерством финансов, на основе которых исполняется программный бюджет Великобритании, входит 134 показателя, в основном, конечных результатов.

Примером страны с высокой степенью агрегирования бюджетных расходов как на организационном уровне, так и на уровне функций органов исполнительной власти является **Австралия**.

Под бюджетной программой в Австралии понимается совокупность деятельности, направленной на оказание конкретной услуги, предоставление трансферта или иной выгоды получателю, которым может быть физическое лицо, предприятие или орган местного самоуправления, с целью достижения ожидаемого результата, установленного в соответствующем документе о результатах.

Программный бюджет применяется в портфельной структуре, представляющей собой укрупненную ведомственную структуру. Планирование программного бюджета осуществляется на среднесрочный период (4 года).

Новая Зеландия значительно опередила другие страны мира в использовании программного бюджетирования на основе применения рыночных инструментов планирования и исполнения бюджета. Особенностью новозеландской системы является разделение функций министра и функций руководителя государственного ведомства (департамента). Министры рассматриваются как покупатели государственных услуг, поставщиками которых являются руководители ведомств. Как покупатели министры могут приобретать услуги как у государственных, так и частных поставщиков, а поставщики - конкурировать между собой по цене и качеству предлагаемых товаров и услуг.

В Новой Зеландии государственные бюджеты формируются и исполняются на основе метода начисления с использованием стандартов коммерческого учета и отчетности. В сочетании с применением программных принципов это обеспечивает наиболее полный учет затрат сектора государственного управления.

Система БОР, основанная на непосредственных результатах реализации программ, была внедрена в этой стране еще в конце 80-х годов XX в. При этом под программой понимается совокупность видов и направлений деятельности, направленной на достижение ожидаемых результатов по установленным классам государственных товаров и услуг.

Бюджетное планирование осуществляется на очередной и три последующих года, но утверждаются бюджетные ассигнования Парламентом только на очередной год.

2. Совершенствование бюджетного процесса в Российской Федерации с помощью программно-целевого метода

В настоящее время в Российской Федерации приоритетной задачей бюджетной политики является повышение эффективности использования бюджетных средств. Известно, что основа эффективного использования бюджетных ресурсов закладывается уже на стадии планирования расходов бюджета и зависит от метода бюджетной политики в бюджетном процессе.

В соответствии с Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» Российская Федерация с 2014 г. переходит на полномасштабное применение программно-целевого метода в бюджетном процессе, который повышает заинтересованность ответственных исполнителей государственных программ в достижении наилучших результатов в рамках ограниченных финансовых ресурсов.

Переход на программный бюджет диктует также глобальная экономическая интеграция.

Внедрение программно-целевого метода бюджетной политики в Российской Федерации началось в 1995 г. Процесс внедрения можно условно разделить на 5 этапов:

1. 1995-2003 гг. - период появления целевых программ. Для решения приоритетных социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач межведомственного характера принимали целевые программы или аналогичные программы на региональном и муниципальном уровнях.

2. 2004-2006 гг. - период появления ведомственных целевых программ. 19.04.2005 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации № 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ». В течение данного периода действовала Концепция реформирования бюджетного процесса, которая обозначила цели, задачи, показатели для всех видов деятельности органов исполнительной власти и определила переход в федеральных органах исполнительной власти к управлению по результатам и среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат.

3. 2007-2010 гг. - период появления долгосрочных целевых программ. В 2007 г. в Бюджетный кодекс РФ была включена специальная статья, посвященная долгосрочным целевым программам.

4. 2010-2012 гг. - период внедрения государственных программ и перехода к программному формату федерального бюджета. Действовавшая Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов определила законодательную основу для программного формата бюджетов бюджетной системы РФ, новую форму управления учреждениями, оказывающими государственные услуги (вместо сметы государственное задание - показатели деятельности учреждений).

5. 2013 г. - настоящее время - период перевода большей части расходов федерального бюджета на принципы программно-целевого планирования, контроля и последующей оценки эффективности их использования. Достижению поставленных целей данного периода способствует действующая Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Сущность программно-целевого метода состоит в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами и эффективном развитии производства.

Данный метод не просто прогнозирует будущие состояния системы, а позволяет составить конкретные программы достижения желаемых результатов. Таким образом, можно говорить об «активности» программно-целевого метода. В связи с его способностью не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, условиями использования данного метода выступают:

- необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры,

тенденций развития экономики и социальной сферы;
- комплексность возникшей социально-экономической, научно-технической и природно-экологической проблемы, требующей межотраслевой и межрегиональной координации программных мероприятий;

- отсутствие возможностей достижения необходимых целей развития исходя только из существующего уровня взаимосвязей между уровнями управления, хозяйствующими субъектами и т.д.;

- необходимость скоординированного использования финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной, отраслевой, региональной и иной принадлежности для достижения особо важной цели (федеральной, региональной или муниципальной значимости).

Результатом применения программно-целевого метода являются коренные сдвиги в развитии экономики и социальной сферы, переход к новым состояниям экономических систем, которые не могут быть достигнуты в процессе реализации частных целей развития каких-либо отдельных производственных, инфраструктурных или иных элементов хозяйственных систем.

Именно программно-целевой метод обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции социально-экономических и научно-технических процессов:

1) пространственный, когда требуется объединить усилия субъектов, принадлежащих к различным отраслям, регионам или формам собственности;

2) временной, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

Таким образом, учитывая сущность, принципы и результаты применения программно-целевого метода, выделим его основные преимущества. Данный метод:

1) концентрирует ограниченные ресурсы на решение принципиальных вопросов, от которых зависят поступательное развитие экономики и рост благосостояния населения;

2) обеспечивает прямую взаимосвязь между стратегическим и бюджетным планированием, распределением бюджетных ресурсов и результатами их использования;

3) способствует соблюдению единого подхода к рациональному использованию бюджетных средств для решения наиболее острых задач;

4) сочетает директивное и индикативное регулирования в единой системе управления экономикой;

5) благотворно влияет на планомерное и пропорциональное развитие отраслей, воздействуя на конкуренцию и ценообразование, нейтрализуя противоречия интересов отдельных сфер и комплексов;

6) является инструментом выравнивания экономического положения отдельных территорий;

7) предназначен для осуществления принципиальных структурных сдвигов в экономике страны в целом;

8) позволяет общественности контролировать процесс формирования целей и задач программного развития, использования бюджетных средств;

9) способен использовать эффект мультипликатора при целевом использовании ограниченных бюджетных ресурсов за счет дополнительного привлечения внебюджетных средств, собственных средств заинтересованных государственных и коммерческих предприятий и фирм, банковского кредита и иных привлеченных средств потенциальных отечественных и иностранных инвесторов

Основные проблемы полноценной реализации программно-целевого метода на сегодняшний день в Российской Федерации.

Во-первых, в России стратегическое планирование слабо увязано с бюджетным

планированием, и как следствие не все программные документы находят отражение в бюджете, структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики.

Программный бюджет необходимо формировать на основе целого ряда документов государственного стратегического планирования Российской Федерации. Основным ориентиром для планирования должна стать Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. На сегодняшний день действует Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (КДР-2020), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Цель КДР-2020 - определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

Во-вторых, при внедрении программно-целевого метода в бюджетный процесс следует пересмотреть полномочия участников бюджетного процесса. В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственные программы РФ утверждаются Правительством РФ. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ утверждается законом о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Согласно статье 153 Бюджетного кодекса законодательные органы власти РФ, т. е. Государственная Дума и Совет Федерации, утверждают и принимают бюджет РФ соответственно. С 2014 г. бюджет РФ формируется исходя из утвержденных государственных программ. При наличии утвержденных государственных программ, которые составляют более 90% бюджета, повлиять на процесс принятия государственных программ, которые ложатся в основу проекта бюджета, у законодательных властей возможности нет.

Таким образом, переход на программный бюджет ограничивает полномочия законодательных органов государственной власти и сводит процесс рассмотрения бюджета к его формальному утверждению.

Для устранения возникшей проблемы, представляется необходимым закрепить полномочия подготовки проектов государственных программ за исполнительными органами власти, а утверждения - за законодательными органами власти РФ. Данные разграничения полномочий позволят комплексно и одновременно детально законодательным властям рассматривать и утверждать государственные программы и впоследствии - бюджет страны.

Таким образом, внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс направлено на повышение результативности государственных расходов, улучшение качества и доступности услуг, предоставляемых государством, достижение устойчивого развития государства, обеспечения стабильности общественных финансов. Программно-целевой метод обеспечивает прямую взаимосвязь между распределением ресурсов и достижением целей социально-экономической политики, способствует соблюдению единого подхода к рациональному использованию бюджетных средств для решения наиболее острых задач, является инструментом выравнивания экономического положения отдельных территорий и отраслей.

Программный формат бюджета позволяет ответить на главный вопрос: на что и зачем тратятся бюджетные средства, какие цели преследуются при распределении этих средств? Он также выгодно отличается стратегической направленностью с тактическим обеспечением. Конечным итогом применения программного бюджета должна стать долгосрочная устойчивая выгода для общества.

3. Показатели качества финансового менеджмента участников бюджетного процесса

Условия контроля качества финансового менеджмента, которые проводят главные распорядители средств федерального бюджета (ГРБС), определены приказом Минфина России от 10 декабря 2007 г. № 123н. Именно этим нормативным актом была введена система показателей, характеризующих исполнение бюджета. Однако системы оценок им установлены не были. Также приказом № 123н не определены правовые последствия для главных распорядителей средств федерального бюджета в зависимости от указанных характеристик. Отсутствовали и показатели, определяющие результативность (эффективность) использования бюджетных средств.

С учетом этих недостатков старой системы приказом Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н определен порядок мониторинга качества финансового менеджмента.

Для оценки качества управления бюджетными средствами с целью принятия управленческих решений на уровне высшего органа исполнительной власти необходимо проведение мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета (ГАБС). Мониторинг проводит Минфин России.

Новый приказ № 34н устанавливает:

- единую систему показателей на постоянной основе (то есть не только на 2009 год, но и на последующие периоды);
- систему оценивания качества финансового менеджмента (рейтинг);
- порядок взаимодействия Минфина России с участниками бюджетного процесса по обмену необходимой информацией с учетом отраслевых особенностей.

Система показателей качества финансового менеджмента содержит восемь групп (направлений), по которым оценивается качество всех процедур бюджетного процесса, осуществляемых ГАБС.

Группа 1 — среднесрочное финансовое планирование. С помощью показателей этой группы анализируются процедуры, связанные с планированием бюджета (такие, как подготовка реестров расходных обязательств, обоснований бюджетных ассигнований, ведомственных целевых программ и государственных заданий).

Группа 2 — исполнение бюджета по расходам. Анализируется качество исполнения бюджета по расходам путем подсчета показателей:

- характеризующих равномерность расходования бюджетных средств;
- дающих представление об объеме кредиторской задолженности;
- описывающих соответствие документов данным Сводного реестра участников бюджетного процесса;
- определяющих охват бюджетополучателей системой электронного документооборота с органами Федерального казначейства.

Финансовый менеджмент - неотъемлемый элемент программно-целевого бюджетного планирования. Он направлен на повышение результативности бюджетных расходов (концепция, утвержденная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249). Система финансового менеджмента в государственном секторе охватывает: систему планирования бюджета; администрирование доходов бюджета; исполнение утвержденных бюджетных ассигнований; учет и контроль исполнения бюджета; управление государственными активами и обязательствами.

Группа 3 — исполнение бюджета по доходам. В данном случае оценивается и анализируется качество исполнения бюджета по доходам. Группа включает в себя показатели качества финансового менеджмента, отражающие качество поквартального прогнозирования доходов, управления дебиторской задолженностью, а также качество нормативно-правовых актов по администрированию доходов федерального бюджета.

Группа 4 — учет и отчетность. Содержит показатели, характеризующие проведение ГАБС организационных мероприятий в части ведения бюджетного учета и отчетности с учетом отраслевых особенностей.

Группа 5 — контроль и аудит. Предусматривает показатели качества финансового менеджмента в части организации системы внутреннего контроля.

Группа 6 — исполнение судебных актов. Включает показатели качества финансового менеджмента, связанные с определением качества работы юридических подразделений при рассмотрении судебных исков.

Группа 7 — кадровый потенциал. Показателями этой группы анализируется потенциал работников центрального аппарата главного администратора средств бюджета по качественному управлению бюджетными средствами.

Группа 8 — управление активами. Включает в себя показатели, которые характеризуют качество управления нефинансовыми активами.

Очевидно, что наполняемость показателями этих групп может и должна меняться с течением времени. Так, например, существует очевидная потребность в наличии показателя, описывающего перевод операций с наличностью у бюджетополучателей на банковские карты (это станет возможным после проведения всех технических мероприятий в органах Федерального казначейства по созданию соответствующей инфраструктуры).

Однако ясно, что сама структура системы показателей останется неизменной.

Система показателей качества финансового менеджмента содержит два новых набора показателей (по сравнению с приказом № 123н). К первому относятся показатели, с помощью которых оценивается качество нормативно-правовых актов ГАБС. Ко второму — показатели, характеризующие внедрение программного бюджета.

Оценка характеристик нормативно-правовых актов

В приказе № 123н присутствовали показатели, которые отражали наличие нормативно-правовых актов в части составления исполнения бюджета.

Но само по себе наличие нормативного акта еще не обеспечивает нормальный процесс работы и финансовый менеджмент ГАБС. Все же необходимо оценить их качество — определить те требования и критерии, которым должны удовлетворять нормативно-правовые акты, и затем отслеживать их соответствие данным параметрам.

Показатели, характеризующие внедрение программного бюджета

На первом этапе вводятся следующие показатели:

— доля бюджетных ассигнований, представленных в виде ведомственных целевых или долгосрочных целевых программ в общем объеме бюджетных ассигнований ГРБС;

— доля бюджетных ассигнований, представленных в виде государственных заданий по оказанию государственных услуг в общем объеме бюджетных ассигнований ГРБС на оказание государственных услуг.

В дальнейшем группа показателей, характеризующих программный бюджет, будет существенно расширена показателями результативности (эффективности) деятельности ГАБС. Это будет выполнено после четкого иерархического выстраивания основных процедур составления бюджета в форме: основные направления деятельности Правительства РФ — доклады о результатах и основных направлениях деятельности — ведомственные целевые программы — государственные задания — обоснования бюджетных ассигнований.

При расчете показателей будут учитываться отраслевые особенности, объективно влияющие на показатели качества финансового менеджмента. Приказом № 34н предусмотрен механизм количественной оценки таких особенностей с целью соответствующей корректировки показателей.

Оценка качества финансового менеджмента

Итак, установлена общая оценка качества финансового менеджмента ГАБС. Она рассчитывается по формуле средней арифметической взвешенной с использованием

удельного веса групп показателей, удельного веса самих показателей внутри каждой группы и оценок по каждому показателю.

Общая (интегральная) оценка выставляется по 100-балльной шкале. Она имеет простой наглядный смысл, который заключается в следующем. Если у главного администратора средств бюджета 70 баллов, то управление бюджетными средствами соответствует требованиям бюджетного законодательства и методическим рекомендациям (указаниям) Минфина России всего на 70 процентов.

Вес группы. Он показывает значимость группы показателей в общей оценке. При этом сама по себе каждая группа показателей и каждый показатель важны. Но при их сравнении друг с другом выделяются приоритетные. По каждому показателю присваивается характеристика по определенной формуле, принимающая значения от 0 до 1.

Формула оценки показателя качества финансового менеджмента. Она зависит от его типа. Первый тип: качественные показатели — это показатели, которые характеризуют качество нормативно-правовых актов в части соответствующих процедур бюджетного процесса. Второй тип: количественные показатели, такие как, например, объем кредиторской задолженности на конец года.

В зависимости от степени соответствия нормативных актов установленным требованиям ставится оценка по качественному показателю. То есть ее максимальное значение ставится, если нормативный акт удовлетворяет всем требованиям, а 50, 70 процентов (0,5 или 0,7) — если каким-то требованиям не удовлетворяет. Оценка по количественному показателю определяется по формуле, которая определяет отклонения значения показателя от его оптимального значения.

4.Использование информационных технологий в бюджетном процессе: создание единого информационного пространства, отражающего финансовые операции в секторе государственного управления, совершенствование системы электронных платежей, создание «электронного бюджета»

Бюджетная система — центр пересечения информационных потоков, объем которых согласно оценкам экспертов растет большими темпами. Для успешной организации больших объемов динамической и стратегически важной для страны информации необходимо решить проблемы управления и широкого доступа на всех уровнях организации бюджетной системы.

Понимание социально-экономической значимости этой проблемы проявляется на уровне правительственных органов России, где в настоящее время подготовлена Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. Концепция предполагает разработку целевой крупномасштабной общегосударственной комплексной программы дальнейшей информатизации российского общества на основе скоординированного развития его национального информационного потенциала. Решение ключевых проблем развития и эффективного использования информационных и телекоммуникационных технологий предполагает коренной поворот в государственной политике информатизации России, суть которого заключается в переходе от приоритетного развития инструментальных средств информатизации к координации и интеграции информационных ресурсов. Это важный момент, который безусловно не только найдет свое отражение в стратегии эффективного реформирования российской экономики, но и окажет существенное влияние на дальнейшее развитие информатизации в стране.

В настоящее время в РФ уже запущена система «Электронный бюджет», которая предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчётности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счёт формирования единого

информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами.

Данная система была внедрена Постановлением Правительства РФ от 30.06.2015 N 658 "О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет".

Система "Электронный бюджет" направлена на решение следующих задач:

а) повышение доступности информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований, государственных и муниципальных учреждений, об их активах и обязательствах;

б) создание инструментов для взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения финансовых результатов реализации государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, программ, разрабатываемых и принимаемых органами местного самоуправления, непрограммных направлений деятельности, а также результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций;

в) обеспечение размещения в открытом доступе информации о плановых и фактических финансовых результатах деятельности в сфере управления общественными финансами государственных органов и органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, иных участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, получающих средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, не являющихся участниками бюджетного процесса;

г) обеспечение интеграции процессов составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бухгалтерского учета, а также подготовки финансовой отчетности и иной аналитической информации публично-правовых образований, государственных и муниципальных учреждений;

д) усиление взаимосвязи бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для нужд публично-правовых образований, размещения заказов на их поставку и выполнения государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых по итогам размещения заказов;

е) обеспечение взаимосвязи реестров расходных обязательств с закрепленными в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочиями публично-правовых образований.

Система "Электронный бюджет" состоит из:

- а) единого портала бюджетной системы Российской Федерации;
- б) централизованных подсистем системы "Электронный бюджет";
- в) сервисных подсистем системы "Электронный бюджет".

Единый портал бюджетной системы Российской Федерации обеспечивает открытость и доступность для граждан и организаций информации о бюджетной системе Российской Федерации, бюджетах бюджетной системы Российской Федерации и финансово-хозяйственной деятельности государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений.

Основными централизованными и сервисными подсистемами системы "Электронный бюджет" являются подсистемы:

- а) бюджетного планирования;
- б) управления расходами;
- в) управления доходами;
- г) управления денежными средствами;
- д) управления закупками;

- е) управления государственным долгом и финансовыми активами;
- ж) управления нефинансовыми активами;
- з) управления кадрами;
- и) финансового контроля;
- к) ведения нормативной справочной информации.

Централизованные и сервисные подсистемы системы "Электронный бюджет" включают в себя программные компоненты и модули.

Участниками системы "Электронный бюджет" являются:

- а) Министерство финансов Российской Федерации;
- б) операторы системы "Электронный бюджет";
- в) субъекты системы "Электронный бюджет";
- г) пользователи системы "Электронный бюджет".

Министерство финансов Российской Федерации обеспечивает создание и развитие системы "Электронный бюджет", в том числе разрабатывает и (или) принимает в пределах своих полномочий нормативные правовые акты, формирует требования к созданию и развитию системы "Электронный бюджет", координирует формирование требований к системе "Электронный бюджет" других федеральных государственных органов в части обеспечения информационного взаимодействия с системой "Электронный бюджет" и обеспечивает разработку и мониторинг исполнения планов мероприятий по ее созданию и развитию.

Операторами системы "Электронный бюджет" являются:

- а) Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство - в части централизованных подсистем системы "Электронный бюджет" и единого портала бюджетной системы Российской Федерации;
- б) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, определенные высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, местные администрации - в части сервисных подсистем системы "Электронный бюджет".

Субъектами системы "Электронный бюджет" являются государственные органы, органы местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами, государственные и муниципальные учреждения и юридические лица, получающие средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иные юридические и физические лица при реализации правоотношений с участниками бюджетного процесса.

Пользователями системы "Электронный бюджет" являются физические и юридические лица, использующие информацию, размещаемую на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

Правомочия обладателя информации, которая формируется и (или) предоставляется для размещения в централизованных подсистемах системы "Электронный бюджет" и на едином портале бюджетной системы Российской Федерации, от имени Российской Федерации осуществляют Министерство финансов Российской Федерации, а также субъекты системы "Электронный бюджет" в части формируемой и получаемой ими информации.

Имущество, входящее в состав программно-технических средств системы "Электронный бюджет" и созданное или приобретенное за счет средств федерального бюджета, является федеральной собственностью.

Информационное взаимодействие системы "Электронный бюджет" обеспечивается со следующими государственными и муниципальными информационными системами:

- а) государственные и муниципальные информационные системы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами в целях реализации бюджетных правоотношений и ведения единых для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации реестров, справочников и классификаторов, а также их использования в государственных и муниципальных информационных системах;

б) единая информационная система в сфере закупок в части обеспечения обмена информацией в рамках реализации Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", в том числе информацией и документами, формируемыми государственными заказчиками, а также единой нормативной справочной информацией, в том числе каталогом товаров, работ и услуг;

в) аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенная в сети "Интернет" (www.programs.gov.ru), - в части передачи информации об объемах расходов федерального бюджета, связанных с реализацией государственных программ Российской Федерации, и о показателях их кассового исполнения, а также в части получения сведений о перечне подпрограмм государственных программ Российской Федерации, текстовых частях государственных программ Российской Федерации, основных мероприятиях и мероприятиях государственных программ Российской Федерации, плановых и фактических показателях их реализации;

г) единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации - в части получения информации о кадровом составе государственной службы Российской Федерации, иных сведений, необходимых для ведения бухгалтерского и бюджетного учета, а также для реализации бюджетных полномочий субъектов системы "Электронный бюджет";

д) информационная система управления ведомственной и региональной информатизацией Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации - в части передачи информации об объемах расходов федерального бюджета, связанных с реализацией планов информатизации федеральных государственных органов, и о показателях их кассового исполнения, а также в части получения информации о плановых и фактических показателях реализации планов информатизации федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами;

е) государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах - в части размещения информации, необходимой для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами, и в части получения информации об уплате физическими и юридическими лицами платежей за оказание государственных и муниципальных услуг, услуг, указанных в части 3 статьи 1 и части 1 статьи 9 Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных платежей в случаях, предусмотренных федеральными законами;

ж) иные информационные системы, использующие информацию, формируемую в системе "Электронный бюджет", а также формирующие информацию, необходимую для реализации бюджетных полномочий субъектов системы "Электронный бюджет" или ведения ими бухгалтерского и бюджетного учета.

1.8. Лекция № 8 (1 час)

Тема: Выбор модели финансового обеспечения социальной защиты

1.8.1 Вопросы лекции:

1. Бисмарковская и Беверджская модели социальной защиты, их особенности в разных странах
2. Оценка финансовой устойчивости пенсионной системы Российской Федерации. Анализ современных концепций развития пенсионной системы Российской Федерации

3. Бюджетный и страховой механизмы финансового обеспечения бесплатной медицинской помощи в Российской Федерации. Программы модернизации региональных систем здравоохранения и реформа обязательного медицинского страхования

1.8.2 Краткое содержание вопросов

1. Бисмарковская и Беверджская модели социальной защиты, их особенности в разных странах

Для модели Бисмарка характерны следующие признаки:

- страхование осуществляется публично-правовым органом самоуправления;
- работодатель освобождается от ответственности;
- финансирование – за счет взносов в систему социального страхования;
- страховой бюджет отделен от общенационального бюджета.

Модель Бевериджа характеризуется следующими признаками:

- страхование осуществляется учреждением, находящимся в подчинении министерства;
- работодатель не освобождается от ответственности;
- финансирование – за счет налогов, премий лицензируемым государством страховщикам;
- большая часть страхового бюджета является частью общенационального бюджета (в части выплаты пособий и пенсий).

Модель Бисмарка сложилась в связи с принятием нового социального законодательства «железным» канцлером Германии Отто фон Бисмарком в 1884 г. Среди пакета законов по социальному страхованию рабочих был в том числе закон об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Рассмотрим данную модель на примере Германии.

Обязательное страхование от несчастного случая в Германии предполагает следующее:

- заботу о предотвращении несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- оказание первой помощи пострадавшему от несчастного случая на производстве;
- помощь при восстановлении его работоспособности и преодолении последствий несчастного случая;
- финансовую компенсацию ему и членам его семьи.

Обязательное страхование от несчастного случая оплачивается работодателем. Сами застрахованные не платят ничего. Принятая в Германии система страховых взносов является системой пропорционального распределения, основанной на фактических потребностях. Это означает, что каждый год только фактические затраты распределяются пропорционально между работодателями. Недостаток этой системы в том, что издержки, возникающие в настоящем, переносятся на будущее. Нынешние же работодатели платят за «грехи» предыдущих поколений работодателей.

При установлении страховых тарифов используется следующий принцип: чем выше риск, чем чаще на предприятии происходят несчастные случаи, чем тяжелее несчастные случаи и больше возмещение в связи с ними, тем выше страховой тариф. Такая страховая политика, позволяющая создать стимулы для предотвращения работодателем возможных несчастных случаев, вместе с системой штрафных санкций, налагаемых за нарушение техники безопасности (нормы и правила вырабатываются профессиональными ассоциациями), является основой профилактики несчастных случаев и профессиональных заболеваний.

От несчастного случая на производстве застрахованы, в частности, все лица, имеющие трудовой, служебный или ученический договор.

Возмещение ущерба предусматривается как в натуральной форме (медицинская и профессиональная реабилитация, направленные на восстановление здоровья пострадавшего и его трудоспособности), так и в денежной (пособие по временной нетрудоспособности либо

пенсия в случае стойкой утраты трудоспособности; при этом денежные выплаты в качестве возмещения за потерю заработка соответствуют заработку пострадавшего до получения им травмы или профессионального заболевания, что позволяет пострадавшим сохранить свой прежний уровень жизни).

Основанием для возмещения вреда является не вина работодателя, а сам факт повреждения здоровья при исполнении трудовых обязанностей, то есть у работника нет необходимости доказывать вину работодателя, его халатность, в случае повреждения здоровья достаточно обратиться в соответствующую организацию.

Обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний включает следующие подсистемы:

- 35 профессиональных страховых товариществ (ПСТ), которые занимаются работающими в промышленных отраслях и торговле по всей стране (отраслевой принцип);
- 20 профессиональных сельскохозяйственных страховых товариществ (ПССТ), которые занимаются работниками, занятыми в сельскохозяйственном производстве;
- более 50 страховых касс и муниципальных союзов страхования, большинство из которых работает по региональному принципу.

Они страхуют государственных служащих, а также лиц без определенной профессии.

Бюджеты этих организаций существуют отдельно от государственного бюджета. Однако автономные страховые учреждения действуют в пределах установленных государством законов, которые лежат в основе отношений между организациями страхования и застрахованными, а также определяют правовой статус этих организаций и их задачи. Государство в лице Министерства труда и Министерства финансов, специальных органов (земельных ведомств страхования) осуществляет юридический надзор за деятельностью самостоятельных учреждений социального страхования.

Германская система страхования от несчастных случаев на производстве управляется на паритетных началах социальными партнерами – представителями работников и работодателей. Органы самоуправления в системе социального страхования избираются на каждые 6 лет. Они определяют в рамках закона права и обязанности застрахованных и учреждений страхования, величину страхового взноса, выпускают инструкции и распоряжения по предотвращению несчастных случаев на производстве и т.д.

Участники органов управления работают на общественных началах. Так претворяется принцип организационного самоуправления, означающий управление социальным страхованием лицами, непосредственно в нем заинтересованными. Именно в принципе самоуправления идея субсидиарности реализуется прежде всего: все участники системы социального страхования – и застрахованные, и работодатели – несут ответственность за управление страховой организацией.

Кроме того, привлечение и страхуемых, и работодателей способствует ослаблению общественных конфликтов в области социального страхования, что в итоге оказывает позитивное влияние на экономическое развитие страны.

Система страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в Германии направлена на то, чтобы заинтересовать работодателя в снижении профессиональных рисков на его предприятии. Характерной для Германии особенностью является то, что и выплата возмещения, и решение вопросов предотвращения страховых случаев (профилактическому направлению отдается приоритет, поскольку выгоднее предупредить несчастный случай на производстве, чем потом осуществлять обеспечение по страхованию; в соответствии с законодательством страховая организация обязана предпринимать меры, направленные на предотвращение несчастных случаев на производстве и возникновение профессиональных заболеваний), и решение вопросов реабилитации выполняются одной организацией – профессиональным страховым товариществом. Сосредоточение всех функций социального страхования в одних руках следует признать сильной стороной германской модели.

После Второй мировой войны значительное влияние на социальную политику в целом и на институты социального обеспечения Великобритании оказал доклад, произнесенный в 1942 г. известным экономистом лордом Уильямом Генри Бевериджем, – «О социальном страховании и смежных услугах». В данной государственной системе функции страховщика возложены на государственный орган, подчиненный соответствующему министерству и выполняющий его указания. В Великобритании это Департамент труда и пенсий.

Основная функция системы состоит только в выплате пособий, предусмотренных законодательством:

- пособие по временной нетрудоспособности;
- пособие (пенсия) по инвалидности для пострадавших от производственных травм.

Размер пенсии зависит от степени нетрудоспособности. Размер такой пенсии не зависит от величины заработка.

Система социального страхования от несчастных случаев на производстве финансируется за счет средств национального бюджета (налоговых поступлений) и не связана с конкретным работодателем, на предприятии которого произошел несчастный случай. Страхование в рамках такой системы является обязательным по закону. В рамках такой системы не предусмотрено получение прибыли страховщиком, а застрахованным не предоставляется возможность перехода к другому страховщику. Никакой взаимосвязи государственной системы социального страхования от улучшения условий труда здесь нет, поскольку вклад работодателя в данную систему не зависит от уровня травматизма в организации.

Кроме того, работодатель обязан застраховать свою ответственность у страховщиков, имеющих соответствующую лицензию на ведение деятельности в Великобритании (частная система страхования). Государство регулирует деятельность этих страховых компаний только в части, касающейся обеспечения их платежеспособности. Ведение бизнеса без страховки считается незаконным.

При наступлении страхового случая работнику компенсируется финансовый ущерб, то есть все поддающиеся оценке в денежном выражении блага, утраченные в результате несчастного случая (в том числе те, которые он мог бы приобрести в будущем). Обычно это единовременная выплата. Если возникает спор (а подобные споры в частной системе страхования достаточно часты), работник обязан доказать, что вред был причинен ему в результате халатности конкретного работодателя или вред усугублен по причине такой халатности. Страховщик может оспаривать размер компенсации. В связи с судебными спорами имеют место значительные непроизводственные затраты, в частности в виде расходов на услуги адвокатов, которые составляют примерно 40% расходов на выплату компенсаций.

Частные страховщики свободны в установлении размера страховых премий, процедуры рассмотрения требований о предоставлении компенсации. Они инвестируют страховые резервы на фондовом рынке, а также в ценные бумаги, обычно получая доход в 10% годовых (отсюда и обратная зависимость страховых премий от изменений на мировых фондовых рынках, хотя средний страховой тариф 0,25% фонда заработной платы – один из самых низких в мире).

Чем больше средства, полученные в виде страховых премий, находятся в руках страховщика, тем выше получаемый доход. Такой страховщик заинтересован в сокращении страховых случаев и, соответственно, может отказаться страховать работодателя, который не вкладывает средства в предотвращение причинения вреда (с этой целью может инспектировать предприятие на предмет условий труда). Обязательные к исполнению стандарты профилактики устанавливаются государством (Исполнительным комитетом по здравоохранению и безопасности), гражданскими судами, а также Европейским союзом. Правовыми последствиями несоблюдения стандартов для работодателя являются, как указывалось выше, отказ в предоставлении страховки (без которой ведение деятельности невозможно), наложение штрафов и даже уголовная ответственность. Неизвестно, сколько

средств тратится работодателями на профилактические меры, а также какую экономию это дает в плане предотвращения снижения производительности и уменьшения объемов компенсаций, уплачиваемых в связи с производственными травмами.

Отличительной особенностью модели БЕВЕРИДЖА является то, что не предполагается ограничение ответственности работодателя. Наряду с возможностью возмещения причиненного вреда в рамках системы социального страхования, пострадавший имеет право подать иск в суд на работодателя с целью получения компенсации за полученную производственную травму или профессиональное заболевание.

Таким способом часто решаются вопросы оплаты услуг по предоставлению обучения, дополнительного образования и т.п. В последнее время работодатели все чаще прибегают к услугам частных страховщиков (уже не в рамках приобретения обязательной страховки, без которой ведение бизнеса невозможно) с целью переноса риска и в подобных случаях.

2. Оценка финансовой устойчивости пенсионной системы Российской Федерации. Анализ современных концепций развития пенсионной системы Российской Федерации

Пенсионное обеспечение является важнейшей составляющей социальной политики любого государства. Грамотная политика в данной области - одно из условий стабильного экономического роста, а ошибки в ее реформировании могут привести к тяжелым социальным последствиям.

Наиболее существенными критериями, по которым можно оценить эффективность функционирования такого типа пенсионной системы, являются величина коэффициента замещения, степень финансовой самостоятельности ПФР и оптимальный уровень жизни пенсионера.

Проведем оценку степени устойчивости пенсионной системы, которая базируется на показателях, отражающих наличие дефицита или профицита собственных средств ПФР для выполнения как текущих, так и долгосрочных пенсионных обязательств (табл. 1).

Таблица 1 - Показатели бюджета Пенсионного фонда РФ

Показатели	2013г.	2014г.	2015г.
Доходы	6227,61	6289,96	6995,17
Расходы	6419,63	6416,41	7618,15
Дефицит	192,02	126,45	622,98

Пенсионный фонд РФ должен обеспечивать сбор страховых взносов, необходимых для финансирования выплат государственных пенсий, полнее используя в этих целях данные ему права, так как, начиная с 1995 года доходов Пенсионного фонда от страховых взносов не хватает для обеспечения его расходов и для выплаты пенсий требуются **дотации из федерального бюджета**. Выплачиваемые пенсионные пособия все меньше отвечают своему социально-экономическому значению — обеспечивать достойный уровень жизни людям, не имеющим трудовых доходов. Таким образом, можно сделать вывод, что выполнение социальных целей государства является основной задачей Пенсионного фонда РФ, и что такая задача только ему под силу.

Приведенные данные позволяют сделать вывод, что пенсионная система является платежеспособной только при финансовой поддержке федерального бюджета, при этом степень финансовой самостоятельности Пенсионного фонда сокращается, что характеризует пенсионную систему как нестабильную.

Между тем, Правительством РФ в среднесрочной перспективе запланировано дальнейшее повышение уровня расходов на пенсионное обеспечение населения. Это решение обусловлено

низким уровнем доходов пенсионеров и направлено на восстановление социальной справедливости, на решение проблемы бедности старшего поколения, что накладывает дополнительные обязательства на федеральный бюджет в части покрытия дефицита бюджета ПФР. В целях обеспечения сбалансированности бюджета ПФР на покрытие его дефицита в 2016 г. будет выделено ассигнований 3184,8 млрд. руб.. Представляется, что передача столь значительных финансовых ресурсов ПФР может существенно повлиять на сбалансированность самого федерального бюджета.

В Российской Федерации последние 10 лет проводились мероприятия, которые направлены на совершенствование пенсионной системы и по итогам которых достигнуты следующие результаты:

- установление гарантированного минимального уровня материального обеспечения пенсионера не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации;
- повышение уровня пенсионного обеспечения с учетом трудового стажа, приобретенного в советское время (валоризация);
- создание экономических и правовых предпосылок формирования пенсионных прав будущих получателей трудовой пенсии с учетом требований международных норм;
- повышение среднего размера трудовой пенсии.

Основными целями развития пенсионной системы являются:

- гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения;
- обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Задачами развития пенсионной системы являются:

- обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40 процентов утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;
- достижение приемлемого уровня пенсии для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;
- обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5 - 3 прожиточных минимумов пенсионера;
- поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;
- обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансового обеспечения;
- развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне - и высокодоходных категорий - с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение);
- повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

Основными направлениями реализации Стратегии развития Пенсионной системы являются:

- совершенствование тарифно-бюджетной политики;
- реформирование института досрочных пенсий;
- реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы;
- развитие корпоративного пенсионного обеспечения;
- совершенствование формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы;
- совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием;
- развитие международного сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения.

Утвержден план-график подготовки проектов федеральных законов по реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, который включает следующие направления на дальнейшую перспективу:

- март 2016 г. - предоставление самозанятым гражданам права выбора варианта формирования и реализации пенсионных прав.

- июль 2016 г.- определение дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда и на отдельных видах работ.

- апрель 2017 г. – стимулирование дополнительного платежа из заработной платы работников в пенсионную систему с учетом уровня их доходов и возраста.

3. Бюджетный и страховой механизмы финансового обеспечения бесплатной медицинской помощи в Российской Федерации. Программы модернизации региональных систем здравоохранения и реформа обязательного медицинского страхования

Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью определяет виды медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно. Финансирование Программы осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней, средств обязательного медицинского страхования и других поступлений.

Программа включает в себя перечень видов медицинской помощи, предоставляемых населению бесплатно, базовую программу обязательного медицинского страхования, объемы медицинской помощи, порядок формирования подушевых нормативов финансирования здравоохранения, обеспечивающих предоставление гарантированных объемов медицинской помощи.

Программа разработана исходя из нормативов объемов медицинской помощи, которые являются основой для формирования расходов на здравоохранение в бюджетах всех уровней и в соответствующих бюджетах фондов обязательного медицинского страхования.

Программа пересматривается ежегодно.

Гражданам Российской Федерации в рамках Программы бесплатно предоставляются:

- а) скорая медицинская помощь при состояниях, угрожающих жизни или здоровью гражданина или окружающих его лиц, вызванных внезапными заболеваниями, обострениями хронических заболеваний, несчастными случаями, травмами и отравлениями, осложнениями беременности и при родах;

- б) амбулаторно-поликлиническая помощь, включая проведение мероприятий по профилактике (в том числе диспансерному наблюдению), диагностике и лечению заболеваний как в поликлинике, так и на дому;

- в) стационарная помощь:

- при острых заболеваниях и обострениях хронических болезней, отравлениях и травмах, требующих интенсивной терапии, круглосуточного медицинского наблюдения и изоляции по эпидемиологическим показаниям;

- при патологии беременности, родах и абортах;

- при плановой госпитализации с целью проведения лечения и реабилитации, требующих круглосуточного медицинского наблюдения.

При оказании скорой медицинской и стационарной помощи осуществляется бесплатная лекарственная помощь в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Условия и порядок предоставления медицинской помощи населению определяются Министерством здравоохранения Российской Федерации по согласованию с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования.

Гражданам Российской Федерации на территории Российской Федерации предоставляется за счет средств:

- а) федерального бюджета - медицинская помощь, оказываемая в федеральных медицинских учреждениях, в том числе дорогостоящие виды медицинской помощи, перечень которых утверждается Министерством здравоохранения Российской Федерации;

- б) бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований:

- скорая медицинская помощь, оказываемая станциями (отделениями, пунктами) скорой медицинской помощи;

- амбулаторно-поликлиническая и стационарная помощь, оказываемая в специализированных диспансерах, больницах (отделениях, кабинетах).

За счет средств бюджетов всех уровней осуществляются льготное лекарственное обеспечение и протезирование (зубное, глазное, ушное), а также финансирование медицинской помощи, оказываемой фельдшерско-акушерскими пунктами, хосписами, больницами сестринского ухода, лепрозориями, трахоматозными диспансерами, центрами по борьбе с синдромом приобретенного иммунодефицита, центрами медицинской профилактики, врачебно-физкультурными диспансерами, отделениями и центрами профпатологии, детскими санаториями, домами ребенка, бюро судебно-медицинской экспертизы и патологоанатомической экспертизы, центрами экстренной медицинской помощи, станциями, отделениями, кабинетами переливания крови, санитарной авиацией.

Объемы медицинской помощи, предоставляемой населению субъекта Российской Федерации бесплатно, определяются исходя из нормативов объемов лечебно-профилактической помощи на 1000 человек.

Устанавливаются следующие нормативы:

1. Амбулаторно-поликлиническая помощь.

Показатель объемов амбулаторно-поликлинической помощи выражается в количестве посещений на 1000 человек и количестве дней лечения в дневных стационарах, стационарах дневного пребывания и стационарах на дому на 1000 человек.

Норматив посещений - 9198 посещений, в том числе по базовой программе - 8458 посещений.

Норматив количества дней лечения в дневных стационарах, стационарах дневного пребывания и стационарах на дому - 749 дней, в том числе по базовой программе - 619 дней.

2. Стационарная помощь.

Показатель объема стационарной помощи выражается в количестве койко-дней на 1000 человек.

Норматив объема стационарной помощи составляет 2812,5 койко-дня, в том числе по базовой программе - 1942,5 койко-дня.

3. Скорая медицинская помощь.

Показатель объема скорой медицинской помощи выражается в количестве вызовов на 1000 человек.

Норматив вызовов - 318 вызовов.

Нормирование объемов медицинской помощи производится в соответствии с методическими рекомендациями.

Региональные программы модернизации здравоохранения работают уже с 2011 года, и становятся логичным продолжением усилий государства в сохранении здоровья нации и повышении качества медицинского обслуживания населения. Модернизация в здравоохранении призвана не только оптимизировать систему организации медицинской помощи в соответствии с современными стандартами, отвечающими потребностям населения, но и улучшить доступность этих услуг, укрепить материально-техническую базу медицинских учреждений, внедрить современные информационные технологии оказания медицинской помощи.

Основными приоритетами при модернизации здравоохранения являются:

- во-первых, региональные программы должны обеспечить повышение качества и доступности медицинской помощи во всех регионах страны. Сегодня уже определено, какие новые технологии будут внедряться в медучреждениях, чтобы люди могли получать качественную помощь не только в областных больницах, но и по месту жительства, в том числе за счёт создания крупных межрайонных центров. Для решения этой задачи будет

закуплено современное оборудование, а также отремонтированы и приведены в порядок ключевые для регионов медицинские учреждения.

-во-вторых, учреждения здравоохранения должны работать по новым утвержденным стандартам оказания медицинской помощи, привлечь квалифицированных специалистов и обеспечить рост заработной платы медицинских работников. На увеличение тарифов обязательного медицинского страхования, включая средства на оплату труда, за два года будет дополнительно направлено около 80 млрд. руб.

В период 2011 - 2012 годов в целях повышения качества и доступности медицинской помощи, предоставляемой застрахованным лицам, осуществлялась реализация региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации.

Финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в 2011 и 2012 годах осуществлялась за счет доходов, поступающих в бюджет Федерального фонда от средств страховых взносов на обязательное медицинское страхование в размере два процентных пункта в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 года N 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования", средств бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных фондов.

В 2014 - 2018 годах реализация мероприятий по модернизации здравоохранения осуществляется за счет остатков средств, образовавшихся по состоянию на 1 января очередного финансового года в федеральном бюджете в результате неполного использования средств, предоставленных в 2012 году из бюджета Федерального фонда в федеральный бюджет в виде межбюджетных трансфертов.

Предусмотренные в бюджете Федерального фонда средства на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации направляются на следующие цели:

1) укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, в том числе строительство, реконструкция объектов капитального строительства и (или) их этапы, обеспечение завершения строительства ранее начатых объектов, капитальный ремонт государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, приобретение медицинского оборудования;

2) внедрение современных информационных систем в здравоохранение в целях создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения, перехода на полисы обязательного медицинского страхования единого образца, в том числе обеспеченных федеральным электронным приложением универсальной электронной карты, внедрение телемедицинских систем, систем электронного документооборота и ведение медицинских карт пациентов в электронном виде;

3) внедрение стандартов медицинской помощи, повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, в том числе предоставляемой врачами-специалистами.

Региональная программа модернизации здравоохранения субъекта Российской Федерации включает в себя паспорт системы здравоохранения субъекта Российской Федерации, перечень и стоимость мероприятий, направленных на реализацию данных целей.

Предусмотренные в бюджете Федерального фонда средства на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации предоставляются из бюджета Федерального фонда бюджетам территориальных фондов в виде субсидий. Из бюджетов территориальных фондов указанные средства предоставляются:

1) бюджету субъекта Российской Федерации в виде иных межбюджетных трансфертов для нужд государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, участвующих в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

2) страховым медицинским организациям на цели для последующего предоставления медицинским организациям, участвующим в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

3) бюджету субъекта Российской Федерации в виде иных межбюджетных трансфертов для последующего их предоставления в соответствии со статьей 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в виде субсидий Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростех". Указанные субсидии предоставляются Государственной корпорации "Ростех" для строительства региональных перинатальных центров в субъектах Российской Федерации, а также строительства и ввода в эксплуатацию этих центров. После завершения строительства и ввода в эксплуатацию этих центров Государственная корпорация "Ростех" обеспечивает их передачу в собственность субъектов Российской Федерации.

Предусмотренные в бюджете Федерального фонда средства на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации предоставляются и расходуются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Реформа ОМС включает в себя следующие преобразования:

- Электронные страховые полисы. Перевод услуги в электронный вид, а также исключение из обращения бумажных полисов ОМС существенно упростит для граждан процедуру их получения. Достаточно будет подать заявление в электронном виде через Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ). При этом с заявителя снимется необходимость лично посещать страховую компанию, так как часть сведений будет предоставляться Единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА), а другая часть - через систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Введение электронного полиса ОМС исключит необходимость предъявлять его при обращении в медицинские организации. В итоге было решено одобрить представленные Минкомсвязью России предложения и приступить к запуску соответствующего пилотного проекта в Санкт-Петербурге.

- Оформление полиса ОМС он-лайн. На сайте Единой медицинской информационно-аналитической системы (ЕМИАС) Москвы стала доступна новая функция. Теперь зайдя на сайт, можно оформить новый полис обязательного медицинского страхования. Об этом сообщила пресс-служба портала. Услуга заполнения анкеты и получения полиса - бесплатная. Для того чтобы оставить заявку, надо заполнить форму. Далее заявка поступает в страховую компанию, специалисты затем связываются с клиентом и объясняют, где можно получить полис нового образца. Среднее время ожидания - месяц.

- Минпромторг подготовил предложения по дополнению перечня импортных медицинских изделий, допуск которых к закупкам для обеспечения государственных и муниципальных нужд ограничен. В первоначальный список, утвержденный в начале этого года, попало около 60 позиций медизделий - от компьютерных томографов и рентген-диагностических комплексов до медицинской одежды и марлевых салфеток. Теперь перечень предполагается увеличить еще на сотню позиций. В "черный список" вошли перевязочные материалы (бинты, салфетки, пакеты), технические средства реабилитации инвалидов - протезы, трости, костыли, противопролежневые матрасы и т.п., а также рентгеновские аппараты, стерилизаторы, дефибрилляторы, инкубаторы для новорожденных и ряд других, которые в необходимом объеме производятся в России.

1.9 Лекция № 9 (1 час)

Тема: Проблемы управления государственным (муниципальным) долгом

1.9.1 Вопросы лекции:

1. Теоретические подходы к оценке оптимальной величины государственного (муниципального) долга.
2. Кризис государственных долгов стран еврозоны: анализ причин кризиса и концепций выхода из кризиса
3. Особенности долговой политики публично-правовых образований в Российской Федерации, новые тенденции формирования долговых обязательств

1.9.2 Краткое содержание вопросов:

1. Теоретические подходы к оценке оптимальной величины государственного (муниципального) долга.

Традиционный подход к оценке последствий государственного долга сформулирован в рамках схемы неоклассического подхода. Он интегрирует взгляды экономистов классического и кейнсианского направлений и подразумевает обсуждение положительных и отрицательных последствий государственного долга в экономике. В качестве положительных последствий отмечается его стимулирующий эффект для закрытой и большой открытой экономик в краткосрочном периоде, в качестве отрицательных — вытеснение инвестиций и чистого экспорта в кейнсианских моделях и уменьшение экономического потенциала в классических.

Обсуждение краткосрочных и долгосрочных последствий государственного долга с позиций традиционного подхода осуществляется при помощи IS — LM анализа. Проведем его для открытой экономики с несовершенной мобильностью капитала.

Увеличение бюджетного дефицита, вызванное, например, снижением налогов, приведет к росту располагаемого дохода, а следовательно, и объема потребления. Увеличение потребительского спроса на товары и услуги в краткосрочном периоде вызовет рост объема производства (кривая IS сдвигается вправо вверх). Реальная ставка процента повысится, так как возросший доход повысит спрос на деньги. Тогда при прежней ставке процента спрос на деньги превысит реальные запасы денежных средств. Ставка процента возрастет. Повышение ставки процента приведет к снижению инвестиций и притоку капитала из-за рубежа, что увеличит обменный курс. В результате чистый экспорт упадет (рис. 1).

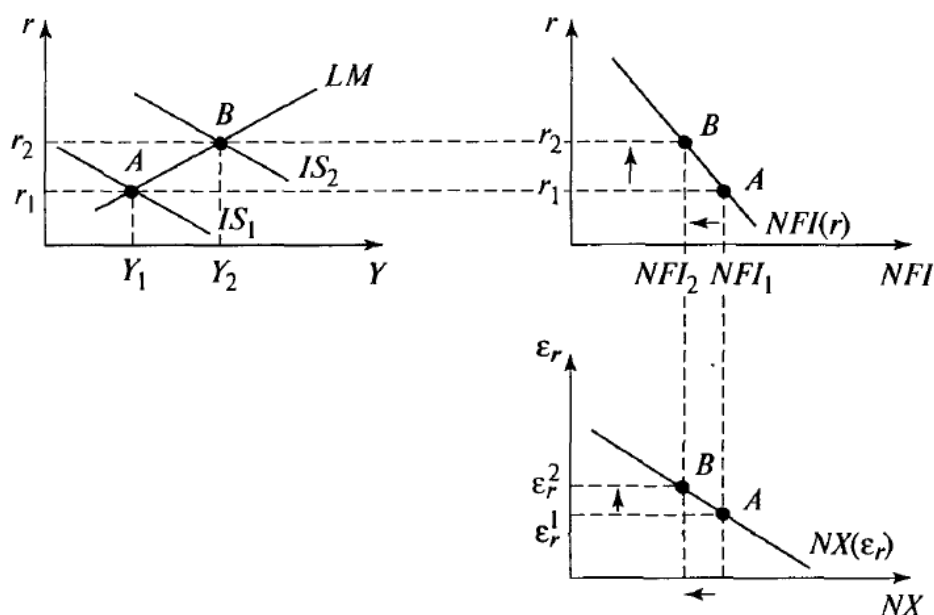


Рис. 1 Краткосрочные последствия бюджетного дефицита, финансируемого за счет долга, в открытой экономике с несовершенной мобильностью капитала

Таким образом, в краткосрочном периоде объем производства и занятости вырастет, что, скорее всего, повысит уровень благосостояния текущего поколения. В то же время сальдо счета текущих операций уменьшится и замедлится процесс накопления капитала.

Долгосрочными последствиями при неизменных факторах производства и уровне технологии будут рост цен, дальнейшее падение инвестиций и чистого экспорта: рост потребления вызовет снижение национальных сбережений и, следовательно, вытеснение инвестиций и чистого экспорта в сумме на величину роста потребления (рис. 2).

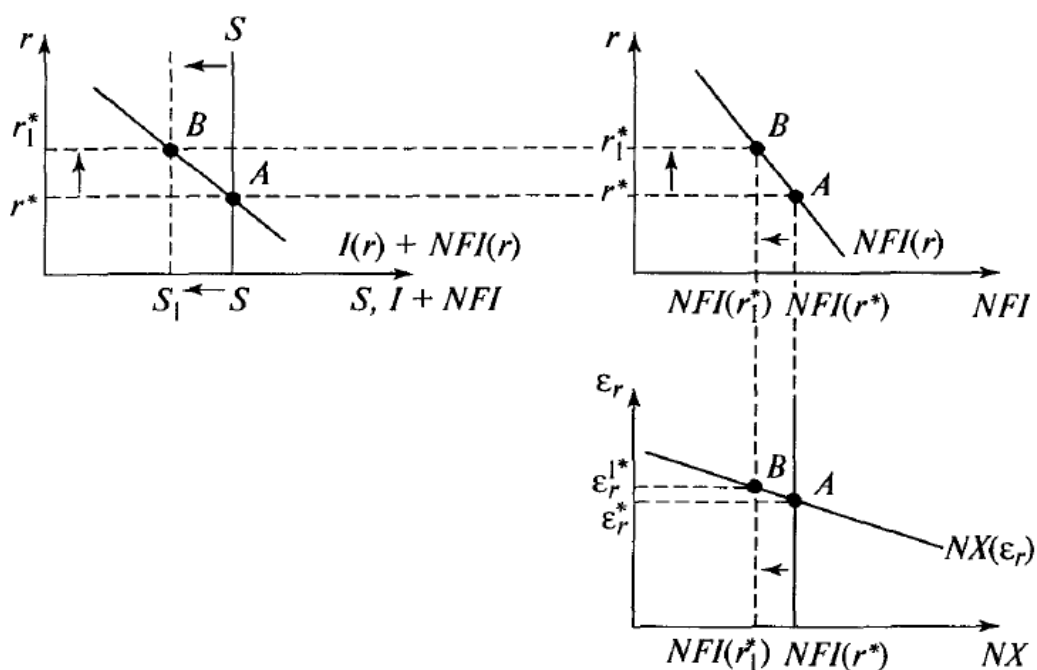


Рис. 2 Долгосрочные последствия бюджетного дефицита, финансируемого за счет долга, в открытой экономике с несовершенной мобильностью капитала

Если рассматривать последствия долгового финансирования с точки зрения влияния на экономический потенциал, то в соответствии с моделью Солоу падение инвестиций снизит

устойчивые уровни капиталовооруженности и выпуска. В результате понизится уровень благосостояния всех будущих поколений.

Положительный эффект политики долгового финансирования состоит в краткосрочном стимулировании экономики, сопровождающемся частичным вытеснением инвестиций и чистого экспорта. Отрицательный эффект — долгосрочное вытеснение инвестиций и чистого экспорта, уменьшенный запас капитала, достигающийся будущим поколениям.

Барро-Рикардианский подход

Часть экономистов не разделяет традиционный взгляд на государственный долг. Они полагают, что бюджетный дефицит, финансируемый за счет долга, не оказывает существенного влияния на экономику. Аргументы в поддержку подобной точки зрения были впервые отмечены Д. Рикардо, который, тем не менее, не принимал их всерьез. В настоящее время его идеи развил представитель новой классической школы Роберт Барро. Ниже мы рассмотрим выдвинутую им гипотезу, которая получила название равенство Рикардо (иногда оно встречается под именем равенство Барро-Рикардо).

Логика барро-рикардианского подхода

Согласно гипотезе Барро-Рикардо финансирование государственных расходов за счет долга и за счет налогов приведет к одинаковым последствиям для экономики. Эта идея была высказана впервые Д. Рикардо, однако он считал ее маловероятной. В наше время Р. Барро использовал ее для анализа последствий государственного долга США, поэтому эту гипотезу часто называют равенством Барро-Рикардо или просто равенством Рикардо. Гипотеза опирается на взгляды Ф. Модильяни и М. Фридмана на функцию потребления. Они полагали, что потребители в своих решениях относительно объема текущего потребления:

- руководствуются не только текущими доходами, но и доходами, ожидаемыми в будущем;
- стараются обеспечить одинаковый уровень потребления в течение всей жизни;
- сберегают случайные приросты дохода, чтобы сгладить потребление при временном его снижении.

Идея Р. Барро состоит в следующем. Если государство сегодня продает облигации для финансирования бюджетного дефицита, возникшего, например, из-за снижения налогов, то в будущем оно увеличит налоги, чтобы выплатить образовавшийся долг. Рациональный потребитель понимает, что снижение налогов сегодня означает их увеличение в будущем, т. е. рассматривает возникшее увеличение дохода как временное и поэтому не увеличивает потребление, а сберегает образовавшийся излишек для выплаты в будущем возросшего налога. Таким образом, снижение государственных сбережений будет в точности компенсировано увеличением частных сбережений, текущее потребление и национальные сбережения не изменятся, поэтому никакого влияния на экономику снижение налогов не окажет.

Изменения в бюджетно-налоговой политике могут повлиять на макроэкономические показатели, только если государство объявит о будущем снижении государственных расходов. Тогда потребители, ожидая соответствующего снижения налогов в будущем, могут уже сегодня увеличить объем потребления.

2. Кризис государственных долгов стран еврозоны: анализ причин кризиса и концепций выхода из кризиса

Греческий кризис — лишь следствие тех фундаментальных изменений, которые происходили с экономикой Европы последние десятилетия. Сегодня в зоне евро существуют другие фундаментальные проблемы.

Причины кризиса.

Когда сегодня говорят о «слабостях» евро, часто забывают, что единая валюта стала большим успехом Европы. К 2004 году евро стал самой используемой наличной

валютой в мире, а с 2006 года в этой валюте номинировались наибольшие суммы размещаемых на мировом рынке корпоративных облигаций. Доля евро в глобальных валютных резервах выросла до 27,6% к 2008 году с 17,1%, пришедших в 1999 году на валюты, позже объединенные в евро. Внутренний эффект был не менее значимым: темпы роста, например, испанской экономики подскочили с 2,3–2,5% в 1995–1996 годах до 5% в 2000-м и 3,6–4,1% в 2005–2006 годах. Совокупный экспорт стран еврозоны вырос за первые семь лет с введения евро более чем на 46%.

Однако накапливались и проблемы. Уже в 2003 году Франция и Германия нарушили «маастрихтское» правило трехпроцентного дефицита госбюджета. В 2007 году реальный госдолг Италии превысил 100% ВВП при «маастрихтском» лимите в 60%. Всего с 2001 по 2014 год правило о 60-процентном уровне государственного долга было нарушено большинством стран еврозоны 118 раз, а правило о трехпроцентном уровне дефицита — 91 раз.

Но была еще одна проблема. В зоне евро соединились экономики севера и юга Европы, имевшие очень разные модели конкурентоспособности. Первые ориентировались на повышение эффективности и инновационный путь развития, вторые — на сдерживание роста уровня жизни, обесценение валют и развитие сервисного сектора. Испания, Италия и Греция десятилетиями жили в условиях высокой инфляции и девальваций. Если в 1970 году за одну немецкую марку давали 8,2 греческих драхмы, 19 испанских песет и 171 итальянскую лиру, то к 1998 году — соответственно 158, 84 и 987.

С введением евро девальвации стали невозможны, и правительства переориентировались на ставшие дешевыми займы. Долг рос, расходы на его обслуживание сокращались. В 1996–2009 годах суммарный долг правительства Италии вырос с 89 до 132,2% ВВП, но средства на его обслуживание снизились с 23,8 до 9,9% общих расходов бюджета. Этот рост долга указывал на грядущий кризис, которого европейцы старались не замечать.

Причины неудач в борьбе с кризисом

Приметы кризиса стали явными в 2009–2010 годах, когда европейцам пришлось помогать Ирландии (на €84 млрд) и Греции (на €163 млрд). Однако эти меры были паллиативны. ЕС создал Фонд финансовой стабильности и направил средства из него на помощь неудачникам. Но страны «юга» по-прежнему нуждались в постоянном притоке капитала — либо за счет новых кредитов, либо за счет списания старых долгов.

В США в 2008–2009 годах монетарные власти инициировали политику количественного смягчения, уронив процентные ставки до нуля и влив в экономику почти \$4,5 трлн. Европейцы предпочли распределение средств через механизм финансовой стабильности. Как следствие, темп прироста ВВП в еврозоне составил в 2011 году 1,6%, а затем сменился спадом — на 0,7% в 2012-м и на 0,4% — в 2013 году. Инфляция опустилась с 2,2% в 2006 году до 1,4% в 2012-м и 0,2% в июне 2015 года, а безработица выросла с 7,3% трудоспособного населения в начале 2008 года до 11,1% сегодня.

При этом опыт Греции показывает: меры жесткой экономии убивают хозяйственный рост; они эффективны только в случае наращивания экспорта и расширения рынков, о чем речи пока не идет. То же относится и к другим «южным» странам. Выход может быть найден, только если европейцы сумеют преодолеть кризис государственных финансов без резкого сокращения текущих расходов. Можно ли решить такую задачу?

Новая финансовая стратегия для Европы

Долг «южных» стран следует реструктурировать так, чтобы предпринятые в этом направлении действия дали толчок всей экономике ЕС. А долг огромен: на начало 2015 года он составлял для Греции, Италии, Испании и Португалии около €3,7 трлн., или 36% ВВП еврозоны. Однако 72% этого долга владели финансовые институты и институциональные инвесторы, также находящиеся внутри зоны евро — что делает проблему скорее внутренней, чем международной.

В таких условиях логичным ответом на существующие вызовы могла бы стать неограниченная скупка ЕЦБ гособязательств «южных» стран, погашающихся до 2025 года с доходностью, например, 0,25% годовых при условии полного прекращения этими странами любых государственных заимствований на 15–20 лет. Применение изложенных предложений сократило бы расходы на обслуживание государственного долга в среднем в 6–8 раз. Учитывая, что в 2012 году дефициты бюджета в Италии, Греции и Испании составляли соответственно 3, 9 и 10,6% ВВП, все эти страны могли бы сразу или через один-два года выйти на бездефицитный бюджет.

Но важнее другое. Выкупив с рынка бумаги на €2,5–3 трлн., ЕЦБ вбросил бы в анемичную экономику Европы гигантские средства, которые бы спровоцировали рост инвестиций — и при этом наверняка дали бы толчок инфляции. А при сохранении ставки на уровне 0,25–0,5% годовых возникли бы предпосылки для постоянного обесценения взятого ЕЦБ на баланс долга отстающих стран. Успешные государства стали бы кредитоваться дороже, отстающие же вообще не нуждались бы в кредитах. Географически центр роста европейской экономики стал бы смещаться к югу. Высокая инфляция стимулировала бы не столько сбережения, сколько траты и инвестиции; экономика начала бы ускоренно расти. Этот рост позволил бы тем же Италии, Испании или Греции покрыть до 50% долга к 2030 году, а сами обязательства обесценились бы за счет инфляции еще на 25–40%.

Ситуация, в которой оказалась сегодня Европа, уникальна как точка старта для решения накопившихся проблем. Если этот шанс будет упущен, проблемы европейских экономик, скорее всего, в будущем лишь вырастут.

3. Особенности долговой политики публично-правовых образований в Российской Федерации, новые тенденции формирования долговых обязательств

Долговая политика есть деятельность органов власти по управлению государственным долгом. Она формирует идеологию управления государственными заимствованиями, определяет стратегию и тактику управления государственным долгом и основные направления органов власти по их реализации.

Содержание долговой политики включает широкий комплекс мероприятий: разработку концепции долговой политики, определение ее стратегических направлений, целей, главных задач; создание адекватного механизма реализации долговой политики; управление деятельностью государства по планированию заимствований, организации размещения займов, предоставлению государственных гарантий, поручительств; контроль за целевым использованием привлекаемых ресурсов, а также за своевременным погашением государственного долга.

Публично-правовые образования — особая группа субъектов гражданского права, в которую входят Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Рассмотрим особенности долговой политики каждого публично-правового образования в отдельности.

Реализация долговой политики Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими целями:

- поддержание умеренной долговой нагрузки как важнейшего конкурентного преимущества России;
- превращение национального рынка капитала в стабильный источник удовлетворения потребностей бюджета;
- поддержание высокого уровня кредитных рейтингов России инвестиционной категории, создание предпосылок для повышения рейтингов до категории «А»;

- обеспечение постоянного доступа Российской Федерации и национальных корпоративных заемщиков к внутреннему и внешнему источникам заемного капитала на приемлемых условиях, минимизация стоимости заимствований;
- совершенствование сложившейся системы управления государственным долгом Российской Федерации, развертывание практической деятельности Российского финансового агентства;
- поддержание мерами политики безопасных тенденций в сфере внешнего долга российского корпоративного сектора.

Особенности долговой политики субъектов РФ.

Первым фактором, подвергаемым оценке, является соотношение объема долга и валового регионального продукта. Данный показатель характеризует возможность погашения платежей по обслуживанию задолженности за счет произведенного продукта данного года. Увеличение долга, систематически опережающее темпы экономического роста, говорит о неправильной долговой политике, потому что новые государственные займы во все большей степени размещаются в целях рефинансирования старых долгов. Следующим критерием оценки долговой политики является отношение величины процентных платежей к валовому региональному продукту. Данный показатель отражает одну из важных задач долговой политики - минимизацию стоимости обслуживания госдолга относительно ежегодного объема произведенного продукта или тенденцию к такой минимизации.

Не менее важным является соотношение долга субъекта Российской Федерации и собственных доходов населения, так как изменение данного показателя говорит о правильности оценки резервов региона по обслуживанию долга при проведении долговой политики.

Важное значение для оценки эффективности управления субфедеральными заимствованиями имеет финансовая репутация региона-заемщика. На финансовом рынке она выражается в рейтинге, присваиваемом специальными агентами согласно международным правилам. Кредитный рейтинг региона существенно влияет на долговую емкость и, следовательно, на доступность кредитов и возможные объемы заемных ресурсов для органов управления территориями.

Долговая емкость (профиль заемной мощности) бюджета определяется как превышение доходов бюджета субъекта РФ (муниципального образования) над его текущими расходами без учета расходов на обслуживание существующих долговых обязательств в каждом периоде выбранного интервала времени. Этот интервал не может быть короче длительности перспективного финансового плана, а период - превосходить финансовый год.

Фактически долговая емкость бюджета определяет предельные объемы погашения и обслуживания долговых обязательств, которые можно осуществлять за счет доходов бюджета. Долговая емкость бюджета определяется в рамках системы бюджетного планирования. Границы долговой емкости финансовых рынков для органов субнационального управления могут быть расширены в известных пределах за счет манипулирования ими ценой предложения (доходностью) своих долговых инструментов. Однако увеличение объемов заимствований под более высокий процент имеет экономический смысл только в том случае, если эффективность конкретных инвестиций (под которые привлекаются средства) в рамках государственного сектора региона (как инвестиций производственного характера, так и инвестиций в человеческий капитал и будущие поколения) окажется выше, чем эффективность инвестиций в другие финансовые инструменты или средняя рентабельность проектов в реальном секторе экономики.

Долговая емкость финансовых рынков для администрации субъекта Федерации должна изменяться в диапазоне, удовлетворяющем спрос на инвестиции производственного и социального назначения через заемное финансирование, но не ограничивающем

конкурентоспособность других, нежели субфедеральные ценные бумаги, долговых инструментов.

Долговая политика муниципальных образований.

Опыт развития муниципалитетов, в том числе и международный, показывает, что наличие дефицита местного бюджета не расценивается, как негативный фактор, а является обычной практикой цивилизованного развития экономики на местах, направленной на развитие территорий и привлечение инвестиций.

В соответствии с действующим законодательством муниципальные образования вправе покрывать дефицит местного бюджета как за счет изменений остатков средств на счетах и продажи акций, так и за счет заемных средств. Это могут быть муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг, и кредиты, как от других бюджетов, так и от кредитных организаций.

В мировой практике капитальные расходы в качестве капитальных вложений принято финансировать за счет внешних источников (т.е. за счет заимствований в форме облигационных займов). К сожалению, в настоящее время российский рынок не готов к обращению муниципальных облигаций, и это существенно ограничивает возможности местных властей планировать капитальные расходы.

Задолженность по муниципальным заимствованиям и составляет долг муниципального образования, или муниципальный долг.

В состав муниципального долга также включаются и муниципальные гарантии, т.е. обязательства муниципалитетов погасить долг хозяйствующего субъекта в случае неисполнения последним своих обязательств перед кредитором. Такие обязательства не приводят к привлечению финансовых средств в бюджет, и именуются условными.

Необходимо сразу подчеркнуть, что по действующему законодательству субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга.

Муниципальные образования обязаны вести муниципальную долговую книгу и регистрировать в ней все принятые долговые обязательства. Информация из муниципальных долговых книг предоставляется ежемесячно в Министерство финансов субъекта РФ для свода, сверки ее с данными бухгалтерского учета и последующего направления в Минфин России.

Для муниципальных образований размер дефицита местного бюджета не может превышать 10 процентов общего годового объема собственных доходов бюджета, а предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем собственных доходов бюджета. Для расходов на обслуживание долга (процентов по кредитам и займам) установлен предел – не более 15 процентов расходов местного бюджета.

В последние годы объем государственного долга субъектов Российской Федерации последовательно увеличивался, превысив к началу 2011 года 1 трлн. рублей. При этом максимальный рост - более 48% пришелся на кризисный 2009 год, а минимальный - менее 7% - на 2011 год.

По состоянию на 1 января 2012 года государственный долг субъектов Российской Федерации составил 1,2 трлн. рублей или 2,2% ВВП, в том числе государственный внешний долг - 17,8 млрд. рублей или 0,03% ВВП.

По состоянию на 1 января 2016 года государственный долг субъектов Российской Федерации составил 2,3 трлн. рублей, в том числе государственный внешний долг – 32,8 млрд. рублей. Таким образом, по сравнению с 2011 годом увеличился более чем в 2 раза.

Период 2009-2010 гг. характеризовался существенным изменением структуры государственного долга субъектов Российской Федерации в сторону увеличения доли обязательств по привлеченным бюджетным кредитам от других бюджетов бюджетной

системы Российской Федерации и снижения доли рыночного долга. Указанные изменения явились следствием сознательной государственной антикризисной политики в сфере межбюджетных отношений, которая позволила стабилизировать ситуацию с региональными бюджетами в условиях ограниченного доступа субъектов к рыночным ресурсам.

По состоянию на 1 января 2016 года доля бюджетных кредитов в структуре долга субъектов превышала 35%, доля ценных бумаг составила почти 19%, на долю банковских и других кредитов пришлось около 42%, на долю государственных гарантий субъектов - почти 4%.

В предстоящий период планируется сокращать объемы бюджетных кредитов регионам, хотя и не столь быстрыми темпами, как предполагалось ранее: с 125 млрд. рублей в 2012 году до 70,0 млрд. рублей в 2015 году. Замедление темпов сокращения предоставления бюджетных кредитов связано с необходимостью реализации субъектами в ближайшие годы первоочередных мероприятий в области социальной политики, здравоохранения, образования и науки, жилищного строительства и др.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации предельный объем государственного долга субъекта не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Для субъектов, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также субсидий, предоставляемых субъектам из Инвестиционного фонда Российской Федерации) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта, предельный объем государственного долга ограничен 50% вышеназванных доходов.

При этом до 1 января 2017 года действует норма, допускающая превышение субъектами указанных ограничений в пределах сумм задолженности по бюджетным кредитам.

Проведенный анализ соблюдения субъектами ограничений по предельному объему государственного долга, с учетом обязательств по бюджетным кредитам, показал, что для четырех субъектов накопленный долг превышает установленные законодательством пороговые значения, а общая сумма задолженности еще пяти субъектов приближается к ним. На долю обязательств указанных девяти "проблемных" заемщиков приходится более 17% от общего объема государственного долга субъектов, а в структуре их долга преобладают обязательства по бюджетным кредитам.

Данные мониторинга состояния долга субъектов свидетельствуют о необходимости уделять повышенное внимание проблеме долговой нагрузки на региональные бюджеты, связанной с активным использованием рядом заемщиков кредитов из федерального бюджета. Факты допущенных субъектами сбоев при исполнении обязательств по бюджетным кредитам должны учитываться при регистрации Минфином России условий эмиссии и обращения облигационных займов этих субъектов.

Из 36 субъектов, имеющих в структуре долга долю задолженности по бюджетным кредитам, превышающую 50%, только четыре субъекта осуществляют публичные заимствования.

В настоящее время только два субъекта (г. Москва и Республика Башкортостан) имеют долговые обязательства в иностранной валюте (перед иностранными банками-кредиторами).

В целях минимизации валютных рисков на бюджеты субъектов планируется ввести норму, устанавливающую необходимость наличия для осуществления субъектом государственных внешних заимствований кредитных рейтингов от не менее чем двух ведущих международных рейтинговых агентств на уровне не ниже уровня соответствующих рейтингов, присвоенных по международной шкале Российской Федерации. Это позволит открыть доступ на внешние рынки капитала только наиболее финансово устойчивым заемщикам.

Из шести субъектов, соответствующих на текущем этапе предусмотренным Бюджетным кодексом условиям для осуществления государственных внешних заимствований

(г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ и Республика Башкортостан), четверо субъектов имеют кредитные рейтинги не менее чем двух ведущих международных рейтинговых агентств.

Кроме того, планируемые изменения бюджетного законодательства позволят наиболее ответственным субъектам осуществлять на международных рынках капитала размещение государственных ценных бумаг субъекта, номинированных в валюте Российской Федерации.

В соответствии с основными характеристиками региональных бюджетов в предстоящий период большинство субъектов Российской Федерации планируют иметь дефициты бюджетов. Как следствие, потребности субъектов Российской Федерации в заемных ресурсах будут возрастать. Данное обстоятельство, с одной стороны, налагает на субъекты повышенные требования к соблюдению показателей платежеспособности, а с другой -создает условия для конкуренции на внутреннем долговом рынке за заемные ресурсы.

В целом, предстоящий период потребует повышенного внимания к ситуации в сфере заимствований и государственного долга субъектов Российской Федерации.

В настоящее время усиливается, начавшаяся в докризисный период, тенденция к трансформации внешнего государственного долга в корпоративный долг перед нерезидентами. Государство расплачивается с внешними долгами. Средства, полученные от этого иностранными банками-кредиторами, являются одними из источников для кредитования российских предприятий. Причем кредиты частично выдаются под государственные гарантии. Следствием этого служит резкий рост корпоративного внешнего долга.

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

2.1 Практическое занятие № ПЗ-1 (2 часа)

Тема: Основные направления развития теории финансов

2.1.1 Задание для работы:

1. Основные современные методологические подходы к решению финансовых проблем на микро-, мезо- и макроуровне
2. Ключевые вопросы финансовой науки, ее прикладной аспект
3. Дискуссионные вопросы финансов и финансовой системы
4. Основные методы исследования финансовых проблем
5. Характеристика современных концепций финансов и основных финансовых моделей

2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Устный опрос по вопросам практического занятия, обсуждение ответов в группе по теме занятия.
2. Письменный опрос по контрольным вопросам для текущего контроля успеваемости по изучаемой теме и (или) тестирование по теме занятия
3. Заслушивание докладов и (или) обсуждение презентаций студентов по вопросам для самостоятельного изучения по теме занятия.
4. При подведении итога практического занятия по дисциплине преподаватель уделяет внимание формулировкам выводов по рассматриваемой теме.

2.1.3 Результаты и выводы:

Осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой, умение анализировать различные источники информации, готовиться к выступлениям. Способность студента логически верно, аргументировано и ясно строить свою устную речь. Содержание вопросов имеет преимущественно практическую направленность. Их обсуждение способствует выработке навыка у студентов применять те или иные теоретические положения по дисциплине к практическим ситуациям

2.2 Практическое занятие № ПЗ -2 (4 часа)

Тема: Условия и тенденции развития финансовой системы Российской Федерации

2.2.1 Задание для работы:

1. Варианты краткосрочных и среднесрочных прогнозов, характеризующие тенденции развития финансовой системы РФ
2. Проблемы оптимизации структуры финансовых ресурсов на макроуровне
3. Перспективы интеграции долгосрочной стратегии и управления финансами в разных сферах и звеньях финансовой системы

2.2.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Устный опрос по вопросам практического занятия, обсуждение ответов в группе по теме занятия.
2. Письменный опрос по контрольным вопросам для текущего контроля успеваемости по изучаемой теме и (или) тестирование по теме занятия
3. Заслушивание докладов и (или) обсуждение презентаций студентов по вопросам для самостоятельного изучения по теме занятия.
4. При подведении итога практического занятия по дисциплине преподаватель уделяет внимание формулировкам выводов по рассматриваемой теме.

2.2.3 Результаты и выводы:

Осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой, умение анализировать различные источники информации, готовиться к выступлениям. Способность студента логически верно, аргументировано и ясно строить свою устную речь. Содержание вопросов имеет преимущественно практическую направленность. Их обсуждение способствует выработке навыка у студентов применять те или иные теоретические положения по дисциплине к практическим ситуациям

2.3 Практическое занятие № ПЗ -3 (4 часа)

Тема: Финансовые проблемы развития предпринимательства в России

2.3.1 Задание для работы:

1. Общая характеристика развития предпринимательства в России: отраслевые и институциональные аспекты, проблемы конкуренции, объемы производства и инвестиций в основной капитал, структура активов коммерческих организаций и их источников, оценка финансового состояния субъектов предпринимательства
2. Проблемы повышения рентабельности производства
3. Условия реинвестирования прибыли и амортизационных отчислений
4. Инвестирование временно свободных средств коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в финансовые активы
5. Инновационная политика организации и ее влияние на финансовый результат деятельности. Финансовый механизм инновационного развития организации
6. Основные тенденции совершенствования финансового менеджмента, его связь с общей стратегией коммерческой организацией

2.3.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Устный опрос по вопросам практического занятия, обсуждение ответов в группе по теме занятия.
2. Письменный опрос по контрольным вопросам для текущего контроля успеваемости по изучаемой теме и (или) тестирование по теме занятия
3. Заслушивание докладов и (или) обсуждение презентаций студентов по вопросам для самостоятельного изучения по теме занятия.
4. При подведении итога практического занятия по дисциплине преподаватель уделяет внимание формулировкам выводов по рассматриваемой теме.

2.3.3 Результаты и выводы:

Осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой, умение анализировать различные источники информации, готовиться к выступлениям. Способность студента логически верно, аргументировано и ясно строить свою устную речь. Содержание вопросов имеет преимущественно практическую направленность. Их обсуждение способствует выработке навыка у студентов применять те или иные теоретические положения по дисциплине к практическим ситуациям

2.4 Практическое занятие № ПЗ -4 (2 часа)

Тема: Перспективы развития финансового рынка России

2.4.1 Задание для работы:

1. Показатели развития финансового рынка: уровень капитализации, объемы внутреннего кредитования; виды и объем финансовых инструментов; объем резервов и накоплений институциональных инвесторов; доля розничных инвесторов; степень развития рыночной инфраструктуры, современные модели государственного регулирования и саморегулирования отдельных сегментов финансового рынка
2. Дискуссионные вопросы налогообложения доходов, полученных от инвестирования в финансовые активы и от сделок на финансовом рынке
3. Анализ зарубежного опыта создания международных финансовых центров

2.4.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Устный опрос по вопросам практического занятия, обсуждение ответов в группе по теме занятия.
2. Письменный опрос по контрольным вопросам для текущего контроля успеваемости по изучаемой теме и (или) тестирование по теме занятия
3. Заслушивание докладов и (или) обсуждение презентаций студентов по вопросам для самостоятельного изучения по теме занятия.
4. При подведении итога практического занятия по дисциплине преподаватель уделяет внимание формулировкам выводов по рассматриваемой теме.

2.4.3 Результаты и выводы:

Осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой, умение анализировать различные источники информации, готовиться к выступлениям. Способность студента логически верно, аргументировано и ясно строить свою устную речь. Содержание вопросов имеет преимущественно практическую направленность. Их обсуждение способствует выработке навыка у студентов применять те или иные теоретические положения по дисциплине к практическим ситуациям

2.5 Практическое занятие № ПЗ – 5 (2 часа)

Тема: Финансовые аспекты реформирования некоммерческих организаций

2.5.1 Задание для работы:

1. Подходы к группировке некоммерческих организаций в международной практике и российском законодательстве
2. Проблемы разработки нормативов финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг, их связь со стандартами профессиональной деятельности и оказания услуг
3. Правовое регулирование платных услуг бюджетных и автономных учреждений: российская и зарубежная практика
4. Привлечение негосударственных некоммерческих организаций к предоставлению государственных и муниципальных услуг в сфере образования, здравоохранения и культуры: условия и формы бюджетного финансирования

2.5.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Устный опрос по вопросам практического занятия, обсуждение ответов в группе по теме занятия.
2. Письменный опрос по контрольным вопросам для текущего контроля успеваемости по изучаемой теме и (или) тестирование по теме занятия
3. Заслушивание докладов и (или) обсуждение презентаций студентов по вопросам для самостоятельного изучения по теме занятия.
4. При подведении итога практического занятия по дисциплине преподаватель уделяет внимание формулировкам выводов по рассматриваемой теме.

2.5.3 Результаты и выводы:

Осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой, умение анализировать различные источники информации, готовиться к выступлениям. Способность студента логически верно, аргументировано и ясно строить свою устную речь. Содержание вопросов имеет преимущественно практическую направленность. Их обсуждение способствует выработке навыка у студентов применять те или иные теоретические положения по дисциплине к практическим ситуациям

2.6 Практическое занятие № ПЗ -6 (2 часа)

Тема: Особенности российской модели организации государственных и муниципальных финансов

2.6.1 Задание для работы:

1. Преимущества и недостатки централизации и децентрализации средств и полномочий при организации государственных и муниципальных финансов
2. Подходы к описанию моделей организации государственных и муниципальных финансов федеративных и унитарных государств
3. Реформирование государственных и муниципальных финансов Российской Федерации в условиях системных экономических и политических преобразований

4. Реализация положений Европейской хартии местного самоуправления в российской практике организации муниципальных финансов

2.6.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Устный опрос по вопросам практического занятия, обсуждение ответов в группе по теме занятия.

2. Письменный опрос по контрольным вопросам для текущего контроля успеваемости по изучаемой теме и (или) тестирование по теме занятия

3. Заслушивание докладов и (или) обсуждение презентаций студентов по вопросам для самостоятельного изучения по теме занятия.

4. При подведении итога практического занятия по дисциплине преподаватель уделяет внимание формулировкам выводов по рассматриваемой теме.

2.6.3 Результаты и выводы:

Осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой, умение анализировать различные источники информации, готовиться к выступлениям. Способность студента логически верно, аргументировано и ясно строить свою устную речь. Содержание вопросов имеет преимущественно практическую направленность. Их обсуждение способствует выработке навыка у студентов применять те или иные теоретические положения по дисциплине к практическим ситуациям

2.7 Практическое занятие № ПЗ - 7 (4 часа)

Тема: Основные направления реформирования бюджетного процесса и совершенствования управления государственными и муниципальными финансами

2.7.1 Задание для работы:

1. Основные этапы реформы бюджетного процесса в Российской Федерации. Реформа бюджетной классификации и бюджетного учета. Значение реестров расходных обязательств и перечней государственных и муниципальных услуг для обоснования бюджетных ассигнований. Основы перехода к программному бюджету

2. Изменение процедур рассмотрения проекта закона о бюджете и его утверждения в законодательных (представительных) органах власти и местного самоуправления в условиях реформирования бюджетного процесса.

3. Основные направления совершенствования процесса исполнения бюджета. Особенности управления счетом по учету средств соответствующего бюджета публично-правового образования.

4. Основные направления совершенствования государственного и муниципального финансового контроля. Внедрение аудита эффективности расходов бюджетов органов государственной власти и местного самоуправления. Международные и национальные профессионально-этические стандарты государственного аудита.

2.7.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Устный опрос по вопросам практического занятия, обсуждение ответов в группе по

теме занятия.

2.Письменный опрос по контрольным вопросам для текущего контроля успеваемости по изучаемой теме и (или) тестирование по теме занятия

3.Заслушивание докладов и (или) обсуждение презентаций студентов по вопросам для самостоятельного изучения по теме занятия.

4.При подведении итога практического занятия по дисциплине преподаватель уделяет внимание формулировкам выводов по рассматриваемой теме.

2.7.3 Результаты и выводы:

Осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой, умение анализировать различные источники информации, готовиться к выступлениям. Способность студента логически верно, аргументировано и ясно строить свою устную речь. Содержание вопросов имеет преимущественно практическую направленность. Их обсуждение способствует выработке навыка у студентов применять те или иные теоретические положения по дисциплине к практическим ситуациям

2.8 Практическое занятие № ПЗ - 8 (2 часа)

Тема: Выбор модели финансового обеспечения социальной защиты

2.8.1 Задание для работы:

1. Финансовые механизмы защиты от отдельных видов социальных рисков
2. Современная дискуссия об уровне государственных обязательств в пенсионной сфере и здравоохранении в странах ОЭСР, их связь с макроэкономической сбалансированностью
3. Финансовые механизмы национальных пенсионных систем: анализ зарубежного опыта, оценки его использования в российской практике. Влияние кризиса 2008 и 2009 годов на финансовую устойчивость пенсионных систем. Современные проблемы инвестирования средств пенсионных накоплений
4. Модели финансового обеспечения государственных гарантий предоставления бесплатной медицинской помощи населению. Предложения Всемирной организации здравоохранения по новым источникам финансирования медицинских услуг

2.8.2 Краткое описание проводимого занятия:

1.Устный опрос по вопросам практического занятия, обсуждение ответов в группе по теме занятия.

2.Письменный опрос по контрольным вопросам для текущего контроля успеваемости по изучаемой теме и (или) тестирование по теме занятия

3.Заслушивание докладов и (или) обсуждение презентаций студентов по вопросам для самостоятельного изучения по теме занятия.

4.При подведении итога практического занятия по дисциплине преподаватель уделяет внимание формулировкам выводов по рассматриваемой теме.

2.8.3 Результаты и выводы:

Осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой, умение анализировать различные источники информации, готовиться к выступлениям. Способность студента логически верно, аргументировано и ясно строить свою устную речь. Содержание вопросов имеет преимущественно практическую направленность. Их обсуждение способствует выработке навыка у студентов применять те или иные теоретические положения по дисциплине к практическим ситуациям

2.9 Практическое занятие № ПЗ - 9 (2 часа)

Тема: Проблемы управления государственным (муниципальным) долгом

2.9.1 Задание для работы:

1. Виды долговых обязательств публично-правовых образований: анализ различий их состава в практике разных стран
2. Международные и национальные принципы управления государственным (муниципальным) долгом. Активные методы управления государственным (муниципальным) долгом, анализ реструктуризации долговых обязательств публично-правовых образований разных стран.
3. Оценка влияния долгового кризиса стран Европейского Союза на финансовую систему Российской Федерации

2.9.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Устный опрос по вопросам практического занятия, обсуждение ответов в группе по теме занятия.
2. Письменный опрос по контрольным вопросам для текущего контроля успеваемости по изучаемой теме и (или) тестирование по теме занятия
3. Заслушивание докладов и (или) обсуждение презентаций студентов по вопросам для самостоятельного изучения по теме занятия.
4. При подведении итога практического занятия по дисциплине преподаватель уделяет внимание формулировкам выводов по рассматриваемой теме.

2.9.3 Результаты и выводы:

Осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, формирование у студентов умений и навыков работы с научной литературой, умение анализировать различные источники информации, готовиться к выступлениям. Способность студента логически верно, аргументировано и ясно строить свою устную речь. Содержание вопросов имеет преимущественно практическую направленность. Их обсуждение способствует выработке навыка у студентов применять те или иные теоретические положения по дисциплине к практическим ситуациям