

Том 10, № 5, 2017 год

Экономика. Налоги. Право

Международный научно-практический журнал

Издание перерегистрировано
в Федеральной службе
по надзору в сфере связи,
информационных технологий
и массовых коммуникаций:
ПИ № ФС77-67075
от 15 сентября 2016 г.

The edition is reregistered
in the Federal Service
for communication, informational
technologies and media control:
ПИ № ФС77-67075
of September 15, 2016.

Периодичность издания – 6 номеров в год

Publication frequency – 6 issues per year

Учредитель: ФГБОУ «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»

Founder: FSEBI “Financial University under the
Government of the Russian Federation”

Журнал ориентирован на научное
обсуждение актуальных проблем
в сфере **экономики, налогов и права**

The journal is oriented towards scientific
discussion of present-day topics in the sphere
of **Economics, Taxes and Law**

Журнал входит в Перечень периодических научных
изданий, рекомендуемых ВАК для публикации
основных результатов диссертаций на соискание
ученых степеней кандидата и доктора наук

The journal is included into the list of periodicals
recommended for publishing doctoral research results
by the Higher Attestation Commission

Журнал включен в систему Российского индекса
научного цитирования (РИНЦ)

The journal is included into the system
of Russian Science Citation Index

Журнал распространяется только по подписке.
Подписной индекс 81303
в объединенном каталоге «Пресса России»

The journal is distributed only by subscription
Subscription index 81303
in the consolidated catalogue “The Press of Russia”

Vol. 10, No. 5, 2017

Ekonomika. Nalogi. Pravo

[Economics, Taxes & Law]

International Scientific and Practical Journal



РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель совета — **Эскиндаров М.А.**, д-р экон. наук, профессор, академик Российской академии образования, ректор Финансового университета, Заслуженный деятель науки РФ;

Гринберг Р.С., д-р экон. наук, чл.-корр. РАН, научный руководитель Института экономики РАН;

Крохина Ю.А., д-р экон. наук, заведующая кафедрой правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита МГУ им. М.В. Ломоносова;

Кучеров И.И., д-р юрид. наук, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;

Красоченкова Н.П., канд. экон. наук, заместитель директора Департамента государственного управления регионального развития и местного самоуправления Правительства Российской Федерации;

Пансков В.Г., д-р экон. наук, советник генерального директора ЗАО «Международный центр финансово-экономического развития»;

Саакян Р.А., д-р экон. наук, заместитель директора департамента Минфина России;

Тосунян Г.А., д-р юрид. наук, президент Ассоциации российских банков;

Черник Д.Г., д-р экон. наук, президент ЗАО «МЦФЭР-консалтинг», президент Палаты налоговых консультантов;

Иншаков О.В., д-р экон. наук, президент Волгоградского государственного университета;

Субботин В.Н., канд. пед. наук, директор экспертно-методического центра в области юриспруденции Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИЗДАТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

Бернс У., советник декана по специальным проектам, Техасский университет А&М, США;

Буссе Р., налоговый консультант (Германия);

Ваништендаль Ф., профессор Левенского католического университета, Бельгия;

Вебер Д., профессор права, Амстердамский университет (Нидерланды);

Вишневецкий В.П., заместитель директора Института экономики промышленности (Украина);

Головненков П., главный научный сотрудник Потсдамского университета (Германия);

Иванов Ю.Б., заместитель директора Научно-исследовательского центра индустриальных проблем развития НАН (Украина);

Омирбаев С.М., ректор Северо-Казахстанского государственного университета им. М. Козыбаева;

Соколовская А.М., заместитель директора Научно-исследовательского финансового института (Украина);

Хелльманн У., заведующий кафедрой уголовного права и экономических преступлений Потсдамского университета (Германия).

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Гончаренко Л.И., главный редактор, д-р экон. наук, профессор, руководитель департамента Финансового университета, Заслуженный работник высшей школы РФ;

Ручкина Г.Ф., заместитель председателя редакционной коллегии, д-р юрид. наук, руководитель департамента Финансового университета;

Абрамова М.А., д-р экон. наук, профессор, заместитель руководителя департамента Финансового университета;

Засько В.Н., д-р экон. наук, декан факультета Финансового университета;

Звонова Е.А., д-р экон. наук, профессор, руководитель департамента Финансового университета;

Иванова Н.Г., д-р экон. наук, профессор, заведующая кафедрой Санкт-Петербургского государственного экономического университета;

Климова И.И., канд. филол. наук, руководитель департамента Финансового университета;

Лапина М.А., д-р юрид. наук, профессор Финансового университета;

Майбуров И.А., д-р экон. наук, заведующий кафедрой Уральского федерального университета;

Малис Н.И., канд. экон. наук, профессор Финансового университета;

Мельничук М.В., д-р экон. наук, директор центра Финансового университета;

Пинская М.Р., д-р экон. наук, профессор Финансового университета;

Пономаренко Е.В., д-р экон. наук, профессор, заведующая кафедрой Российского университета дружбы народа;

Смирнов В.М., д-р экон. наук, заместитель декана факультета Финансового университета;

Соляникова С.П., канд. экон. наук, доцент, руководитель департамента Финансового университета.

EDITORIAL BOARD

M.A. Eskindarov, Chairman of the Board, ScD (Economics), Rector of the Financial University, Honored Scholar of the Russian Federation, Corresponding Member, Russian Academy of Education

R.S. Grinberg, ScD (Economics), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Scientific Advisor of the RAS Institute of Economics

Yu.A. Krokhnina, ScD (Economics), Head of the Chair of legal disciplines, Graduate School of Public Audit, Lomonosov Moscow State University

I.I. Kucherov, ScD (Law), Deputy Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

N.P. Krasochenkova, PhD (Economics), Deputy Director of the RF Government Department for Regional Development and Local Governance

V.G. Panskov, ScD (Economics), Advisor to the General Director of CJSC «International Centre for Financial and Economic Development»

R.A. Sahakyan, ScD (Economics), Deputy Director of Department of the RF Ministry of Finance

G.A. Tosunyan, ScD (Law), President of the Association of Russian Banks

D.G. Chernik, ScD (Economics), President of JSC MCFER-Consulting, President of the Chamber of Tax Consultants

O.V. Inshakov, ScD (Economics), Rector of Volgograd State University

V.N. Subbotin, PhD (Pedagogy), Director of Expert and Methodical Centre of Moscow Kutafin State Law University.

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

W. Byrnes, Associate Dean for Special Projects of Texas A&M Law School, USA

R. Busse, Tax Consultant (Germany)

F. Vanistendael, professor of the Catholic University Leuven, Belgium

V.P. Vishnevsky, Deputy Director of the Institute of Industrial Economics (Ukraine)

P. Golovnenkov, Chief Researcher of the University of Potsdam (Germany)

Yu.B. Ivanov, Deputy Director of Research Center of Industrial Problems, National Academy of Science (Ukraine)

S.M. Omirbaev, Rector of M. Kozybayev North Kazakhstan State University

A.M. Sokolovskaya, Deputy Director of the Finance Research Institute (Ukraine)

U. Hellmann, Head of the Criminal Law and Economic Crime Chair of the University of Potsdam (Germany)

Weber D., Professor, doctor of Law, University of Amsterdam.

EDITORIAL STAFF

I.I. Goncharenko, Editor-in Chief, ScD (Economics), Professor, Head of the Department, Financial University, Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation

G.F. Ruchkina, ScD (Law), Deputy Chairperson of the Editorial Board, Head of the Department, Financial University

M.A. Abramova, ScD (Economics), Professor, Deputy Head of the Department, Financial University

V.N. Zasko, ScD (Economics), Dean of the Faculty, Financial University

E.A. Zvonova, ScD (Economics), Professor, Head of the Department, Financial University

N.G. Ivanova, ScD (Economics), Professor, Head of the Chair, St. Petersburg State University of Economics

I.I. Klimova, PhD (Philology), Head of the Department, Financial University

M.A. Lapina, ScD (Law), Professor, Financial University

I.A. Maiburov, ScD (Economics), Head of the Chair, Ural Federal University

N.I. Malis, PhD (Economics), Professor, Financial University

M.V. Melnichuk, ScD (Economics), Director of the Centre, Financial University

M.R. Pinskaya, ScD (Economics), Professor of the Financial University

E.V. Ponomarenko, ScD (Economics), Professor, Head of the Chair, Russian University of Peoples' Friendship

V.M. Smirnov, ScD (Economics), Deputy Dean, Financial University

S.P. Solyannikova, PhD (Economics), Associate Professor, Head of the Department, Financial University.

Журнал «Экономика. Налоги. Право»

Главный редактор
Л.И. Гончаренко,
д-р экон. наук

Заведующий редакцией
научных журналов
В.А. Шадрин

Выпускающий редактор
В.А. Чечет

Корректор
С.Ф. Михайлова

Верстка
С.М. Ветров

Мнение редакции и членов
редколлегии может
не совпадать с мнением
авторов.

Письменное согласие
редакции при перепечатке,
а также ссылки при
цитировании на журнал
«Экономика. Налоги. Право»
обязательны.

Оформление подписки
в любом отделении
«Почта России»
по объединенному каталогу
«Пресса России» – подписной
индекс **81303** или в редакции
по тел.: **(499) 943-94-31**,
e-mail: NApntus@fa.ru
Пунтус Н.А.

Адрес редакции:
125993, ГСП-3, Москва,
Ленинградский пр-т,
дом 51, корп. 3, комн. 307

Телефоны:
8 (499) 943-94-23,
8 (985) 964-85-72
<http://www.etl.fa.ru>
E-mail: eknalogpravo@mail.ru

Подписано в печать:
25.10.2017
Формат 60×84 1/8
Заказ № 1055 от 25.10.2017

Отпечатано в Отделе
полиграфии Финуниверситета
(Ленинградский пр-т, д. 49)

ГЛАВНАЯ ТЕМА

Е.В. Гаврилин
**Критерии эффективности
долгосрочных программ развития
производства 6**

*А.И. Агеев, Е.Л. Логинов,
А.А. Шкута, Ю.В. Яковец*
**Повышение эффективности
валютно-финансовых операций
компаний стран – экспортеров
нефти при использовании
нефтяных деривативов
для стабилизации критической
динамики цен на нефть. 12**

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

*Н.М. Абдикеев, Ю.С. Богачев,
П.В. Трифонов*
**Оценка эффективности инвестиций
в основные фонды отраслевых
комплексов экономики России. 20**

Б.С. Батаева, В.А. Черепанова
**Перспективы развития комплаенса как
средства улучшения корпоративного
управления в российских компаниях . . 30**

А.Г. Тюриков, М.В. Кибакин
**Управление социальными ресурсами
экономического роста Российской
Федерации 37**

В.В. Акбердина, О.П. Смирнова
**Оценка эффективности сетевых
сопряженных производств:
экономическая безопасность
и отраслевые рынки 43**

Р.Ю. Скоков
**Эффективность государственного
регулирующего и факторы обращения
аддитивных товаров: состояние
и перспективы 51**

А.И. Мастеров
**Экономический анализ инвестиционных
проектов как инструмент повышения
эффективности бюджетной
политики 60**

*Н.С. Пряжников, М.В. Полевая,
Е.В. Камнева, О.В. Алмазова*
**Проблема критериев справедливой
дифференциации доходов
по разным должностям в системе
мотивации и стимулирования труда
госслужащих 68**

Л.А. Жигун, М.В. Рязанцева
**Теоретико-методологические
основы мотивации государственных
служащих за рубежом 76**

Е.Л. Морева
**Инструменты управления социально-
экономической эффективностью сектора
культуры (на основе опыта ЕС) 83**

Л.М. Ханова
**Улучшение бюджетного финансирования
деятельности театров в регионах России
как средство повышения культурного
уровня россиян 91**

ЭКОНОМИКА РЕГИОНОВ

*Т.В. Харитонова, В.В. Бондаренко,
В.А. Юдина, М.А. Танина*
**Оценка эффективности экономики
регионов на основе использования
показателей интенсивности
внедрения инноваций 102**

Н.С. Шмиголь
**Повышение эффективности программного
бюджетирования с учетом лучших
зарубежных практик 114**

ЗА РУБЕЖОМ

О.В. Хмыз
**Планы реформирования фискальной
системы США. 126**

НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Л.В. Полежарова
**Альтернативный подход в методологии
налогообложения ТНК:
необходимость и возможность 134**

Е.Ю. Сидорова
**Применение моделей минимизации
таможенной стоимости ввозимых
товаров в рамках сделок между
взаимозависимыми лицами 142**

А.С. Адвокатова
**Взаимосвязь моделей поведения
налогоплательщиков и налогового
контроля 148**

ПРАВО

Е.П. Симаева, И.Г. Тютюнник
**Проблемы эффективности правового
регулирующего и реализации
санкционных отношений 158**

TOPIC OF THE DAY

E.V. Gavrilin

Performance Criteria for Long-Term Programs of Production Development 6

A.I. Ageev, E.L. Loginov, A.A. Shkuta, Yu.V. Yakovets
Increasing the Efficiency of Monetary and Financial Transactions of Companies in Petroleum-Exporting Countries Using Oil Derivatives to Stabilize the Critical Oil Prices Dynamics 12

ECONOMICS AND MANAGEMENT

N.M. Abdikeyev, Yu.S. Bogachev, P.V. Trifonov
Assessing the Effectiveness of Fixed Capital Investment in Industrial Complexes of the Russian Economy. 20

B.S. Batayeva, V.A. Cherepanova
Compliance as a Means of Improving Corporate Governance in Russian Companies and Its Development Prospects . . . 30

A.G. Tyurikov, M.V. Kibakin
Management of Social Resources for Russia's Economic Growth 37

V.V. Akberdina, O.P. Smirnova
Assessment of the Effectiveness of Network Conjugate Productions: Economic Security and Sectoral Markets . . . 43

R. Yu. Skokov
The Government Regulation Efficiency and Factors of Addictive Goods Circulation: Current State and Prospects. 51

A.I. Masterov
Economic Analysis of Investment Projects as a Tool to Improve the Budgetary Policy Effectiveness. 60

N.S. Pryazhnikov, M.V. Poleyaya, E.V. Kamneva, O.V. Almazova
The Problem of Fairness Criteria in the Job-Related Differentiation of Incomes in the Motivation and Incentive System for Public Employees 68

L.A. Zhigun, M.V. Ryazantseva
Theoretical and Methodological Principles of Public Employee Motivation Abroad. 76

E.L. Moreva

Tools to Control the Socio-Economic Efficiency of the Cultural Sector (based on EU experience) 83

L.M. Khanova

Improving the Budgetary Funding of Theaters in the Russian Regions to Promote Cultural Awareness of Russians 91

REGIONAL ECONOMY

T.V. Kharitonova, V.V. Bondarenko, V.A. Yudina, M.A. Tanina
Assessment of the Economic Performance of Regions Using the Innovation Intensity Indices 102

N.S. Shmigol

Increasing the Effectiveness of Program Budgeting Taking into Account Best Foreign Practices. 114

ABROAD

O.V. Khmyz

The US Fiscal System Reform Plans. 126

TAXES AND TAXATION

L.V. Polezharova

An Alternative Approach in the Methodology of TNC Taxation: the Need and Possibilities 134

E. Yu. Sidorova

The Use of Models for Minimizing the Customs Value of Imported Goods within the Framework of Related-Party Transactions. 142

A.S. Advocatova

The Interrelation of the Tax Payer Behavior and Tax Control Models. 148

LAW

E.P. Simayeva, I.G. Tyutyunnik

Problems of the Efficiency of Legal Regulation and Implementation of Sanctions Relations 158

УДК 338.242.44

КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДОЛГОСРОЧНЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ПРОИЗВОДСТВА

Гаврилин Евгений Васильевич, д-р экон. наук, заместитель руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом, Заслуженный экономист Российской Федерации, Москва, Россия
evgavrilin@mail.ru

В статье анализируются существующие подходы к оценке вариантов долгосрочных программ развития (ДПР), которые базируются на двух различных принципах. В одном случае в основу выбора положена экономическая эффективность, т.е. соотношение эффекта и затрат, в другом – экономический эффект, т.е. абсолютная величина, представляющая собой разность между экономическим результатом и затратами ресурсов. Предлагается при оценке экономической эффективности ДПР в условиях формирования цифровой экономики использовать критерий, соизмеряющий экономический эффект в виде валовой прибыли, или показатели денежного потока, характеризующие приток денежных средств с капитальными и текущими затратами, приведенными к единому моменту времени, с использованием коэффициента дисконтирования.

Ключевые слова: долгосрочные программы развития; цифровая экономика хозяйственные общества с государственным участием; государственные унитарные предприятия; результат хозяйственной деятельности; затраты ресурсов, критерий эффективности долгосрочных программ развития; стоимостная оценка эффективности управления.

Performance Criteria for Long-Term Programs of Production Development

Gavrilin Evgeniy V., ScD (Economics), Deputy Head of the Federal Agency for State Property Management, Honored Economist of the Russian Federation, Moscow, Russia
evgavrilin@mail.ru

The paper analyzes the existing approaches to the assessment of long-term development programs (LTDP) based on two different principles. In one case, the choice is based on the economic effectiveness, i.e. the cost-to-effect ratio, in the other case on the economic impact, i.e. an absolute value being the difference between the economic result and the cost of resources. When assessing the economic effectiveness of the LTDP under the conditions of the emerging digital economy, it is proposed to use a criterion measuring the economic impact in the form of gross profit or cash inflows against capital and current costs reduced to a single point in time using the discount factor.

Keywords: long-term development programs; digital economy; economic entities with state participation; state unitary enterprises; economic performance; cost of resources, performance criterion of long-term development programs; cost assessment of management efficiency.

Построение цифровой экономики и долгосрочные программы развития

Современный этап развития мировой экономики представляет собой переход к новому технологическому этапу развития. Правительство РФ взяло курс на построение цифровой экономи-

ки. В этих условиях требуется решение проблемы организации финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий и хозяйственных обществ с долей участия государства на основе долгосрочных программ развития (далее – ДПР), их формирования и эко-

номической оценки. ДПР предприятий и хозяйственных обществ должны состоять из планов краткосрочного и долгосрочного реструктурирования, вариантов развития производства, направленных на создание успешно функционирующих рыночных структур, и предусматривать реализацию мер, способствующих повышению конкурентоспособности и улучшению текущего состояния предприятий по всем направлениям их деятельности.

В части производства ДПР должны быть направлены на повышение эффективности факторов производства, качества продукции, улучшение производственного планирования, внедрение новой техники и технологий, *в части снабжения* — на оптимизацию объемов товарно-материальных запасов и расходов, на факторы производства, диверсификацию поставщиков, *в части сбыта* — на переосмысление маркетинговой стратегии с целью увеличения сбыта продукции и расширения доли рынка, диверсификации производимых товаров, улучшения обслуживания потребителей, *в отношении персонала* — на повышение производительности труда, развитие системы стимулирования, *в области финансов* — на улучшение финансовых показателей, внедрение мониторинга финансово-хозяйственной деятельности и оценку эффективности действий менеджеров компании по ее управлению, повышение эффективности управления финансами, включая реализацию анализа денежных потоков, их планирование, составление бюджета капитальных инвестиций, оптимизацию источников их финансирования, реструктурирование выплат, формирование оптимальной дивидендной политики, анализ и планирование необходимой нормы прибыли и т.д., *по вопросам корпоративного управления* — на изменение структуры управления предприятием или хозяйственным обществом, слияние, поглощение и приобретение активов, подготовку предложений по включению предприятий или акций в ежегодные прогнозные планы (программы) приватизации для изменения структуры управления или собственности, а также владения контрольным пакетом.

Главной целью должно стать создание успешно функционирующих рыночных бизнес-структур.

Основные подходы к оценке экономической эффективности ДПР

Функционирование хозяйственных обществ и государственных предприятий в условиях рынка требует особого подхода к формированию краткосрочных (годовых), среднесрочных и долгосрочных программ развития.

При оценке экономической эффективности ДПР можно выделить показатели, служащие для оценки результата хозяйственной деятельности за определенный промежуток времени. Но при их применении возникает проблема соизмерения полученных результатов с затратами на их получение.

Таким образом, для оценки эффективности ДПР необходимо определиться с формулировкой понятий результатов производственно-хозяйственной деятельности и критериев установления эффективности производственной деятельности, которые позволяют сопоставлять результаты и понесенные затраты.

Наибольшую сложность представляет проблема определения способа измерения интегрального или обобщающего экономического результата хозяйственной деятельности и отражаемых в ДПР вариантов развития производства с целью установления наиболее эффективных направлений воспроизводства.

Обычно принято выделять абсолютную, сравнительную и относительную эффективность. Под *абсолютной эффективностью* понимается соотношение экономического эффекта и необходимых затрат. Экономический эффект может оцениваться по абсолютным значениям или приросту продукции, прибыли, денежных потоков, а также снижению себестоимости продукции. Эффективными считаются программы осуществления инвестиций, общая эффективность которых не ниже среднеотраслевых или аналогичных показателей за прошлый период.

Расчеты *сравнительной эффективности* хозяйственных мероприятий проводятся для сопоставления и выбора наилучших решений. Показателем сравнительной эффективности инвестиционных вложений может служить минимум приведенных затрат с использованием коэффициента дисконтирования (с поправкой на предполагаемые темпы роста), отражающего период окупаемости вложенных средств. За базу сравнения должны

приниматься лучшие отечественные и зарубежные аналогичные варианты развития производства.

При расчетах экономической эффективности инвестиций должна соблюдаться сопоставимость сравниваемых вариантов по решению социальных вопросов, влиянию на окружающую среду, фактору времени, ценам, служащим для определения результатов производства и вложения средств. В случае несопоставимости затрат и результата по фактору времени приведение к единому моменту времени осуществляется посредством применения коэффициента дисконтирования.

В составе инвестиций должны учитываться не только производственные, но и непроизводственные капиталовложения (в случае, если таковые предполагаются). Эти вложения могут оказывать непосредственное влияние не только на улучшение условий труда, но и на повышение производительности труда и эффективности производства.

Логичность и стройность описанных подходов не лишают их недостатков. При определении абсолютной эффективности экономический эффект относится к одному из видов затрат, поэтому является частным показателем эффективности использования капитальных вложений. При выборе на основе этого показателя направлений развития производственного аппарата не учитываются текущие затраты. Поэтому выбранные направления развития должны быть наилучшими с точки зрения соизмерения результата производства и затрат.

Разрешению этого противоречия, на первый взгляд, служит показатель сравнительной эффективности, поскольку он позволяет выбрать вариант с минимальными приведенными затратами из тех, абсолютная эффективность которых не ниже среднеотраслевой эффективности капитальных вложений. Однако вариант, характеризующийся минимумом приведенных затрат, может не обеспечивать максимальный экономический эффект в виде прироста прибыли, денежного потока, продукции или снижения себестоимости. Таким образом, полного соизмерения экономического эффекта и затрат показателя абсолютной и сравнительной эффективности капитальных вложений не обеспечивают.

Наряду с приведенными выше подходами, существует и другой подход к выбору направлений развития. В основу определения годового эконо-

мического эффекта положено *сопоставление приведенных затрат базового и нового производства*. При этом предполагается сопоставимость сравниваемых вариантов по объему производимой продукции и ее потребительских свойств фактору времени, социальному и природоохранному эффектам.

Экономия текущих и капитальных затрат объективно идет на пользу производителю. Однако не всегда получаемый эффект может ограничиваться только экономией затрат. Это верно для случая, когда варианты ДПР идентичны по выпускаемой продукции, работам, услугам, природоохранным и социальным результатам. В общем случае варианты развития должны выбираться на основе сопоставления конечного результата от их внедрения и необходимых затрат на выпуск продукции.

Использование в качестве обобщающего показателя экономической эффективности разности между результатами производства и затратами ресурсов может привести к тому, что наиболее эффективными могут оказаться крупномасштабные варианты ДПР. При соотнесении же полезного результата с затратами может сложиться ситуация, при которой выбранный вариант развития будет неприемлем. Для таких случаев предусмотрено использование показателей общей и частной эффективности, характеризующихся отношением результата к затратам или отношением их приростов. Однако в этом случае теряется грань между вариантами развития, которые могут приниматься или должны отвергаться на основе значений общей или частной эффективности.

В мировой практике при выборе наилучших проектов используется метод максимизации чистого дисконтированного дохода, представляющего собой приведенную к единому моменту времени с помощью коэффициента дисконтирования сумму годовых разностей притоков и оттоков денежных средств по годам прогнозируемого периода за вычетом первоначальных капитальных затрат.

Критерии выбора вариантов ДПР

Описанные выше подходы базируются на двух различных принципах. В одном случае в основу выбора положена экономическая эффективность, т.е. соотношение эффекта и затрат, а в другом — экономический эффект, т.е. абсо-

лутная величина, представляющая собой разность между экономическим результатом и затратами ресурсов.

По-нашему мнению, предпочтительнее является первый подход. Во-первых, инвестиции необходимо вкладывать в наиболее эффективные с точки зрения отдачи проекты, основанные на интенсивных факторах производства, предполагающих ускоренный рост экономических результатов по сравнению с требуемыми затратами. Во-вторых, абсолютное значение экономического эффекта без соизмерения затрат может быть достигнуто за счет вовлечения дополнительных ресурсов, что повлечет снижение эффективности производства.

Возникает вопрос: что должно быть положено в основу определения экономического эффекта? Другими словами, необходимо определить критерий выбора вариантов долгосрочного развития производства, который должен быть построен так, чтобы ориентироваться на выбор проектов, наиболее полным образом отвечающих интересам эффективного вложения капитала. В экономических категориях это должно выражаться в получении максимально возможного эффекта по сравнению с капитальными затратами и текущими издержками производства в процессе выпуска продукции, выполнения работ или оказания услуг.

В качестве измерителя экономического результата (абсолютного эффекта) наилучшим образом подходят показатели, характеризующие выпускаемую продукцию, работы или услуги. Показателями, характеризующими абсолютную эффективность производства, могут быть:

- выручка от реализации продукции (П);
- валовая прибыль (ВП);
- прибыль от продаж или прибыль до налогообложения и выплаты процентов (ПП);
- прибыль до налогообложения (ПН);
- чистая (нераспределенная) прибыль (ЧП);
- денежные потоки (бездолговой и для собственного капитала).

В международных стандартах финансовой отчетности показателями, которые характеризуют абсолютные результаты хозяйственной деятельности, являются:

- выручка от реализации (S);
- валовая прибыль (VE);
- операционная прибыль (EBITD);
- прибыль до уплаты процентов (EBIT);

- прибыль до налогообложения (EBT);
- чистая прибыль (E);
- денежный поток для собственного капитала (CF1);
- бездолговой денежный поток или денежный поток для всего инвестированного капитала (CF2).

Для оценки эффективности направлений развития производства в зависимости от целей исследования могут применяться все рассмотренные показатели абсолютного эффекта. Кроме того, для оценки экономического эффекта могут использоваться такие получившие в последнее время распространение за рубежом показатели, как экономическая добавленная стоимость, представляющая собой текущую стоимость будущих доходов, и акционерная добавленная стоимость, являющаяся притоком стоимости инвестированного капитала. С точки зрения российского частного капитала (при условии нормализации финансовых показателей) наиболее приемлемыми, по нашему мнению, являются очищенный от текущих издержек производства показатель валовой прибыли и показатели денежного потока как индикаторы, характеризующие приток денежных средств.

При определении затрат необходимо учитывать как капитальные и прочие единовременные затраты (далее — просто капитальные затраты) на внедрение проекта, так и текущие затраты, включающие себестоимость и прочие затраты, схожие с ней по движению стоимости (далее — просто себестоимость продукции).

Осуществление капитальных вложений и выпуск продукции на вновь введенных основных средствах не совпадают во времени из-за лага времени строительства и продолжительности освоения введенных мощностей. Кроме того, внеоборотные активы переносят свою стоимость на продукт постепенно в течение срока службы. Капитальные вложения должны возратить свою стоимость в течение определенного срока, который, как правило, меньше срока службы введенных производственных мощностей. Поэтому соизмерение капитальных и текущих затрат с экономическим эффектом должно осуществляться за период, как минимум равный сроку окупаемости инвестиций.

Для разных отраслей срок окупаемости, приемлемый для частного капитала, варьируется от трех-четырех лет до шести — восьми лет, а иногда и больше в зависимости от риска вложения средств.

В модельном виде капитальные и текущие затраты на внедрение проектов технического перевооружения, производства и выпуск продукции на новых основных фондах имеют следующий вид:

$$З = \sum_{t=T_0}^{T_0+\Theta} \frac{1}{(1+d)^t} KB(t) + \sum_{t=T_0+\Theta}^T \frac{1}{(1+d)^t} \cdot C\delta(t),$$

где $З$ — текущие и капитальные затраты на осуществление проекта;

T_0 — начало осуществления проекта;

Θ — срок строительства объекта;

t — год перспективного рассмотрения периода, $t \in [T_0, T]$;

T — окончание периода анализа;

$KB(t)$ — капиталовложения в году t ;

$C\delta(t)$ — себестоимость продукции в году t ;

d — ставка дисконтирования.

Коэффициент дисконтирования используется для приведения разновременных затрат и результатов к текущему моменту времени.

Основными источниками финансирования производственных капиталовложений являются собственный капитал предприятия, амортизация в части, идущей на реновацию (полное восстановление), долгосрочные кредиты банка, коммерческие кредиты дружественных организаций, рынок капиталов в части привлечения средств через дополнительную эмиссию акций.

Выделяются следующие основные компоненты себестоимости: материальные затраты, заработная плата, амортизационные отчисления на реновацию и затраты на капитальный, текущий, профилактический ремонт и обслуживание, прочие общезаводские расходы.

Таким образом, при осуществлении проекта оцениваются не только капиталоемкость проекта, но и материалоемкость, трудоемкость, фондоемкость продукции.

При отсутствии возможности прогнозирования информации о затратах каждого года перспективного периода, а также в случае «грубого» прогноза могут быть использованы экстраполированные ретроспективные среднегодовые значения себестоимости продукции, а капитальные вложения,

по предположению, осуществляются в течение одного года. В этом случае формула затрат, с учетом срока окупаемости капиталовложений и их приведения в сопоставимый вид с текущими затратами, примет вид приведенных затрат:

$$З = C\delta + \frac{1}{T_n} KB,$$

где $З$ — приведенные затраты;

$C\delta$ — среднегодовая себестоимость выпуска продукции;

T_n — среднеотраслевой срок окупаемости капиталовложений;

KB — капиталовложения на осуществление проекта.

Таким образом, модельное представление критерия эффективности того или иного варианта ДПР будет иметь следующий вид:

$$\mathcal{E}f(t) = \frac{\sum_{t=T_0+\Theta}^T \frac{1}{(1+d)^t} \cdot \Pi(t)}{\sum_{t=T_0}^{T_0+\Theta} \frac{1}{(1+d)^t} \cdot KB(t) + \sum_{t=T_0+\Theta}^T \frac{1}{(1+d)^t} \cdot C\delta(t)},$$

где $\mathcal{E}f(t)$ — эффективность варианта долгосрочной программы развития производства;

$\Pi(t)$ — выручка от реализации продукция (работ, услуг), валовая прибыль или денежный поток, получаемые в году t .

В статическом случае критерий будет иметь следующий вид:

$$\mathcal{E}f = \frac{\Pi}{C\delta + \frac{1}{T_n} KB},$$

где Π — среднегодовое значение выручки от реализации продукция (работ, услуг), валовой прибыли или денежного потока.

По тем характеристикам проектов, которые не отражены в критерии, должно соблюдаться так называемое правило «тождества условий», предполагающее приведение ДПР по ряду несравнимых характеристик в сопоставимый вид. В нашем критерии такими характеристиками являются социальный и экологический эффекты. Вместе с тем следует отметить, что многие экономисты, с которыми трудно не согласиться, считают, что социальный эффект оказывает непосредственное влияние на результаты производства и, следова-

тельно, на прибыль и доход. Однако количественное измерение социального эффекта сопряжено с определенными трудностями и представляет собой отдельную проблему.

Аналогично несоблюдение определенных экологических норм и нормативов может повлечь экономические санкции, что отразится на размере прибыли или дохода. Количественный учет экономического эффекта от осуществления природоохранных мероприятий также представ-

ляет собственную проблему. Следует также отметить, что по описанному выше критерию должны определяться ДПР, отвечающие определенным социальным и природоохранным нормам и нормативам.

Предлагаемый критерий может быть использован при оценке ДПР на уровне предприятия или хозяйственного общества и на уровне государственных органов, осуществляющих управление государственной собственностью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гаврилин Е. В., Гаврилина Е. Ю. Преобразование отношений собственности и организация государственного управления в период рыночного реформирования экономики // Вестник Финансового университета. Международный теоретический и научно-практический журнал. 2012. № 2 (68). С. 79–88.
2. Гаврилин Е. В. Развитие технологии управления предприятиями и хозяйственными обществами государственного сектора // Эффективное антикризисное управление. 2012. № 1 (70). С. 88–95.
3. Гаврилин Е. В. Использование методов финансового анализа при мониторинге деятельности хозяйствующих субъектов государственного сектора // Экономика. Налоги. Право. 2016. № 1. С. 16–23.
4. Федотова М. А., Стерник С. Г., Латкин Ф. А. Актуальные проблемы оценки портфеля корпоративной недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 1 (184). С. 70–77.
5. Никонова И. А., Федотова М. А. Проблемы стоимостной оценки в проектном анализе и проектном финансировании // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 42 (393). С. 2–10.

REFERENCES

1. Gavrilin E. V., Gavrilina E. Yu. Transformation of the relations of property and the organization of public administration during market reforming of economy [Preobrazovanie otnoshenij sobstvennosti i organizacija gosudarstvennogo upravlenija v period rynochnogo reformirovanija jekonomiki]. *Vestnik Finansovogo universiteta – Bulletin of the Financial university*. International theoretical and scientific and practical magazine, 2012, No. 2 (68), pp. 79–88.
2. Gavrilin E. V. Development of technology of management of the enterprises and economic societies of public sector [Razvitie tehnologii upravlenija predpriyatijami i hozjajstvennymi obshhestvami gosudarstvennogo sektora]. *Jefferktivnoe antikrizisnoe upravlenie – Effective crisis management*. Scientific and practical magazine, 2012, No. 1 (70), pp. 88–95.
3. Gavrilin E. V. Use of methods of the financial analysis when monitoring activity of economic entities of public sector [Ispol'zovanie metodov finansovogo analiza pri monitoringe dejatel'nosti hozjajstvujushhih sub#ektov gosudarstvennogo sektora]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo – Economy. Taxes. Law*, 2016, No. 1, pp. 16–23.
4. Fedotova M. A., Sternik S. G., Latkin F. A. Current problems of assessment of a portfolio of the corporate real estate [Aktual'nye problemy ocenki portfelja korporativnoj nedvizhimosti]. *Imushhestvennye otnoshenija v Rossijskoj Federaci – The Property relations in the Russian Federation*, 2017, No. 1 (184), pp. 70–77.
5. Nikonova I. A., Fedotova M. A. Problems of cost assessment in the design analysis and project financing. *Jekonomicheskij analiz: teorija i praktikai – The Economic analysis: theory and practice*, 2014, No. 42 (393), pp. 2–10.

УДК 339.721;339.727.2;339.72.053.1

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВАЛЮТНО-ФИНАНСОВЫХ ОПЕРАЦИЙ КОМПАНИЙ СТРАН – ЭКСПОРТЕРОВ НЕФТИ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ НЕФТЯНЫХ ДЕРИВАТИВОВ ДЛЯ СТАБИЛИЗАЦИИ КРИТИЧЕСКОЙ ДИНАМИКИ ЦЕН НА НЕФТЬ*

Агеев Александр Иванович, д-р экон. наук, профессор, эксперт РАН, генеральный директор Института экономических стратегий РАН, заведующий кафедрой управления бизнес-проектами НИЯУ МИФИ, Москва, Россия
Ageev@inesnet.ru

Логинев Евгений Леонидович, д-р экон. наук, профессор РАН, профессор Департамента мировой экономики и мировых финансов, Финансовый университет, заместитель директора Института проблем рынка РАН, эксперт РАН, Москва, Россия
evgenloginov@gmail.com

Шкута Александр Анатольевич, д-р экон. наук, профессор Департамента мировой экономики и мировых финансов, Финансовый университет, главный научный сотрудник Института проблем рынка РАН, Москва, Россия
saa5333@hotmail.com

Яковец Юрий Владимирович, д-р экон. наук, академик РАН, президент АНО «Международный институт Путирима Сорокина – Николая Кондратьева», Москва, Россия
misk@inesnet.ru

Целью статьи является обоснование механизма и условий, необходимых для поступления на мировые товарные рынки согласованных объемов физической нефти с установленной ценой, а также поступления на мировые финансовые рынки согласованных сумм денежных средств для покупки деривативов с целью повышения эффективности валютно-финансовых операций компаний стран – экспортеров нефти, направленных на урегулирование совокупных показателей спроса и предложения как реальной нефти, так и опционов, фьючерсов и других производных финансовых инструментов.

В статье анализируется обрушение мировых цен на нефть в 2014 г., доказывається, что оно было обусловлено снижением сумм открытых длинных спекулятивных позиций (купленных фьючерсных контрактов) на мировых рынках нефти за период осень-зима 2014 г. Обосновывается целесообразность создания финансового союза (объединения), который, действуя параллельно с ОПЕК, в отличие от традиционной политики последней, осуществлял бы эффективную координацию валютно-финансовых операций компаний стран – экспортеров нефти, как входящих в ОПЕК, так и других стран, с целью поддержки открытых длинных спекулятивных позиций (купленных фьючерсных контрактов и т.п.) на мировых рынках нефти. Предлагается на основе нового финансового союза (объединения) обеспечить поступление на мировые товарные рынки согласованных объемов физической нефти с установленной ценой, а также поступление на мировые финансовые рынки согласованных сумм денежных средств для покупки нефтяных

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 16–06–00444/17 «Связь товарно-сырьевых и валютно-финансовых рынков. Биметаллизм и его динамика: от ретроспективного анализа к моделированию кризисов»).

опционов, фьючерсов и других производных финансовых инструментов. Сделан вывод, что для России требуется выработка взаимоувязанных государственной и корпоративных стратегий в этой сфере.

Ключевые слова: нефть; рынки; инфраструктура; валютно-финансовые операции; деривативы; опционы; Россия; ЕАЭС; ОПЕК.

Increasing the Efficiency of Monetary and Financial Transactions of Companies in Petroleum-Exporting Countries Using Oil Derivatives to Stabilize the Critical Oil Prices Dynamics

Ageev Alexander I., ScD (Economics), full professor, expert of the Russian Academy of Sciences, General Director of the Institute for Economic Strategies of the Russian Academy of Sciences, Head of the Business Project Management Department, MEPhI National Research Nuclear University, Moscow, Russia
Ageev@inesnet.ru

Loginov Evgeniy L., ScD (Economics), full professor of the Russian Academy of Sciences, full professor the World Economy and International Finance Department, Finance University, Deputy Director of the Institute for Market Problems of the Russian Academy of Sciences, expert of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
evgenloginov@gmail.com

Shkuta Alexander A., ScD (Economics), full professor the World Economy and International Finance Department, Financial University, chief researcher at the Institute for Market Problems of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
saa5333@hotmail.com

Yakovets Yuri V., ScD (Economics), academician of the Russian Academy of Natural Sciences, President of ANO «Pitirim Sorokin-Nikolai Kondratiev International Institute», Moscow, Russia
misk@inesnet.ru

The purpose of the paper is to substantiate the mechanism and conditions needed for the supply of agreed amounts of physical oil at a fixed price to the world commodity markets as well as the supply of agreed amounts of money for the purchase of derivatives to the world financial markets to increase the efficiency of the monetary and financial transactions of companies in petrol-exporting countries aimed at adjustment of aggregate demand and supply indicators of real oil and options, futures and other financial derivatives.

The paper analyzes the collapse of the world oil prices in 2014 and proves that it was caused by the reduction of the amounts of open long speculative positions (purchased futures contracts) in the world oil markets for the autumn-winter period of 2014. Arguments are given in favor of establishing a financial union (association) which would act in parallel with OPEC but, unlike the traditional policy of the latter, would effectively coordinate the monetary and financial transactions of companies in petrol-exporting countries, both OPEC members and other countries, with the purpose of supporting open long speculative positions (purchased futures contracts, etc.) in the world oil markets. It is believed that the new financial union (association) will ensure that agreed fixed price volumes of physical oil are supplied to the world commodity markets, and also agreed amounts of money for the purchase of oil options, futures and other derivative financial instruments go to the world financial markets. It is concluded that Russia needs harmonization of state and corporate strategies in this area.

Keywords: oil; markets; infrastructure; currency and financial transactions; derivatives; options; Russia; ЕАЭУ; ОПЕК.

Динамика кризисных флуктуаций на мировых рынках топливно-энергетических ресурсов обусловила для России, Казахстана, Ирана и других стран — экспортеров нефти необходимость формирования группового контура организации поставщиков и транспортировщиков нефти и нефтепродуктов (международный кластер стран-экспортеров или наиболее крупных нефтегазовых компаний), альтернативной ОПЕК.

Предлагаемые меры по созданию альтернативного ОПЕК финансового союза (объединения) стран — экспортеров нефти

ОПЕК продемонстрировала в последние годы свою низкую эффективность как инструмента регулирования ценовой динамики нефтяных рынков [1]. Фактически в условиях обвального падения мировых цен на нефть не было выработано хотя бы какой-то степени эффективной совместной политики стран — экспортеров нефти, входящих в ОПЕК. ОПЕК раздрают внутренние противоречия; регулирование добычи и поставок нефти на мировые рынки носит несистемный, сиюминутный характер. Ряд стран — членов ОПЕК часто фактически игнорируют ее решения. Меры по ограничению добычи и поставок нефти, реализованные ОПЕК, не смогли существенно простимулировать рост мировых цен на нефть. Страны — экспортеры нефти, не входящие в ОПЕК, ведут самостоятельную, часто альтернативную ОПЕК политику. При этом ОПЕК вообще не реализовывала меры по координации валютно-финансовой политики своих членов, в результате чего финансовые рынки были использованы рядом крупных финансово-банковских групп (из США и Великобритании) для манипулирования объемами финансовых средств, вкладываемых в нефтяные деривативы в рамках игры «на понижение» мировых цен на нефть.

С учетом такой ситуации для России, Казахстана, Ирана и других стран — экспортеров нефти целесообразно применение принципов группового структурирования товарных и финансовых операций в рамках создания альтернативного ОПЕК финансового союза (объединения) для координирования использования

пакета валютных финансовых ресурсов с целью осуществления интервенций на товарных и финансовых рынках, определяющих динамику мировых цен на нефть.

Иными словами, процессы противодействия критической динамике мировых цен на нефть обусловили необходимость объединения стратегий осуществления валютно-финансовых операций России, Казахстана, Ирана и других стран — экспортеров нефти на рынках деривативов, связанных с оборотом нефти и нефтепродуктов, с целью формирования единой позиции на мировых товарных и финансовых рынках в рамках альтернативного ОПЕК финансового союза (объединения) стран — экспортеров нефти или их крупных компаний с опорой на ключевую роль России как основного энергопоставщика, с учетом ее возможностей координировать валютно-финансовые стратегии государств — членов ЕАЭС.

Такой финансовый союз (объединение) основывается на использовании особенностей современной динамики мировых цен на нефть: «финансизации» рынков нефти [2].

Под «финансизацией» понимается резкий рост доли финансового сектора в мировом ВВП и в экономиках стран мира, в результате чего в структуре доходов корпоративного сектора стали доминировать доходы не от производства, как это было во второй половине XX в., а доходы от операций на финансовых рынках (от финансовых спекуляций) [3].

Динамика мировых цен на нефть все больше определяется в последние 15–20 лет не спросом и предложением реальной нефти, а финансовыми операциями с «бумажной» нефтью в форме использования для этих целей производных финансовых инструментов (деривативов) [4, 5].

Катастрофическое обрушение мировых цен на нефть в 2014 г. было вызвано в том числе снижением сумм открытых длинных спекулятивных позиций [6].

В рамках международного кластера, включающего Россию и другие страны — экспортеры нефти, возникает необходимость в эффективной организации валютно-финансовой координации с целью поддержки открытых длинных спекулятивных позиций (купленных фьючерсных контрактов) на мировых рынках нефти.

Эти финансовые операции должны координироваться с объемами международных поставок нефти и нефтепродуктов с учетом кардинально отличающейся структуры добычи, транспортировки, хранения и потребления нефти и нефтепродуктов в различных регионах мира.

Возможны также оптимизация объемов расчетов в различных формах за поставки нефти и нефтепродуктов и услуги по их транспортировке с ориентацией на расширение расчетов в национальных валютах с учетом возможной волатильности их курсов, например в форме двусторонних расчетов между Россией и Китаем по схеме валютной пары «рубль-юань» [7].

При формировании альтернативного ОПЕК финансового союза (объединения) стран — экспортеров нефти или их крупных компаний целесообразна реализация качественно нового подхода посредством применения новых информационно-аналитических и оперативно-управленческих возможностей координирования действий компаний из России и других стран — экспортеров нефти в виде валютно-финансовых операций на рынках деривативов, связанных с оборотом нефти и нефтепродуктов, что позволяет стабилизировать цены на нефть в случае оттока финансовых средств с рынка нефтяных деривативов вследствие как объективных (конъюнктурных), так и субъективных (спекулятивных) причин.

Важным аспектом создания альтернативного ОПЕК финансового союза (объединения) стран — экспортеров нефти или их крупных компаний является также обеспечение балансирования межрегиональных и международных поставок и компоновки форм и условий торговли нефтью и нефтепродуктами (а затем и другими видами топливно-энергетических ресурсов) с целью гармонизации энергоснабжения стран, являющихся наиболее крупными импортерами нефти и нефтепродуктов, в условиях критической нестабильности мировых рынков.

Требуется также развитие существующих механизмов выработки единой политики в отношении проектов добычи сланцевого газа и сланцевой нефти с ориентацией на комплексную экономическую безопасность стран — экспортеров нефти (как входящих в ОПЕК, так и входящих в альтернативный финансовый союз

в случае его создания). Механизмы регулирования объемов, направлений и продуктовой структуры поставок, а также инвестиций могут составлять основу коллективных механизмов поддержки стабильности национальных валют и благосостояния населения стран, являющихся наиболее крупными экспортерами нефти и нефтепродуктов в условиях грядущих мировых кризисов и использования группой ТНК сланцевых проектов для манипулирования мировыми ценами на нефть и газ.

Формирование согласованных стратегий развития стран — экспортеров нефти

Стратегия формирования согласованных позиций по ряду направлений национальной валютно-финансовой политики России, Казахстана, Ирана и других стран — экспортеров нефти рассматривается нами как политика создания международного финансового союза в рамках единого энергетического пространства (точнее, энерго-экономического). В рамках такого союза предлагается как формирование механизмов торговли нефтью и нефтепродуктами и другими топливно-энергетическими ресурсами, используемыми для энергогенерации, так и согласования между странами различных технологических, экономических, информационных и иных аспектов, обеспечивающих координацию операций на товарных и финансовых рынках, определяющих динамику мировых цен на нефть в различных территориальных зонах сбыта.

Реализация рассматриваемого проекта создания альтернативного ОПЕК финансового союза (объединения) стран — экспортеров нефти или их крупных компаний предполагает формирование институциональной структуры организаций (банки, финансовые и инвестиционные компании и пр.), оперирующих на рынках деривативов, связанных с оборотом нефти и нефтепродуктов с учетом реалий интенсивного развития теневого банкинга. Рассматриваемый подход позволяет перейти к управленческой модели участия нашей страны в трансформации финансовой архитектуры мировой экономики при формировании согласованных позиций по ряду направлений национальной валютно-фи-

нансовой политики России, Казахстана, Ирана и других стран — экспортеров нефти с весьма вероятным расширением числа участников финансового союза (Венесуэла, Вьетнам, Сирия, Ирак, Ливия и пр.).

Развитие альтернативного ОПЕК финансового союза (объединения) стран — экспортеров нефти или их крупных компаний должно осуществляться с учетом экономических и правовых особенностей государств — членов такого союза и ряда граничащих с ними стран. Особенно важно сопряжение инфраструктуры транспортировки нефти и нефтепродуктов, так как она будет задействована в той или иной форме в процессах координации как текущих поставок и валютно-финансовых операций, так и программ развития инфраструктуры и потребляющих и перерабатывающих производств.

Механизм согласования позиций по ряду направлений национальной валютно-финансовой политики в рамках альтернативного ОПЕК финансового союза (объединения) стран — экспортеров нефти или их крупных компаний, в случае реализации станет системным «каркасом» для обеспечения поступления на мировые товарные рынки согласованных объемов физической нефти с установленной ценой, а также поступления на мировые финансовые рынки согласованных сумм денежных средств для покупки «бумажной» нефти (деривативов) с целью регулирования совокупных показателей спроса и предложения как реальной нефти, так и опционов, фьючерсов и других производных финансовых инструментов, связанных с игрой на биржевых и внебиржевых индексах, другими спекулятивными операциями.

Единая информационная база и механизмы финансового координирования в рамках альтернативного ОПЕК финансового союза (объединения) стран — экспортеров нефти или их крупных компаний могут стать основой для противостояния группе транснациональных банков, прежде всего американских и британских, традиционно играющих то «на повышение», то «на понижение» мировых цен на нефть, фактически задающих уровень цен, который мало зависит от реального потребления нефти, а формируется процессом приобретения или сбрасывания крупными финансовыми игроками

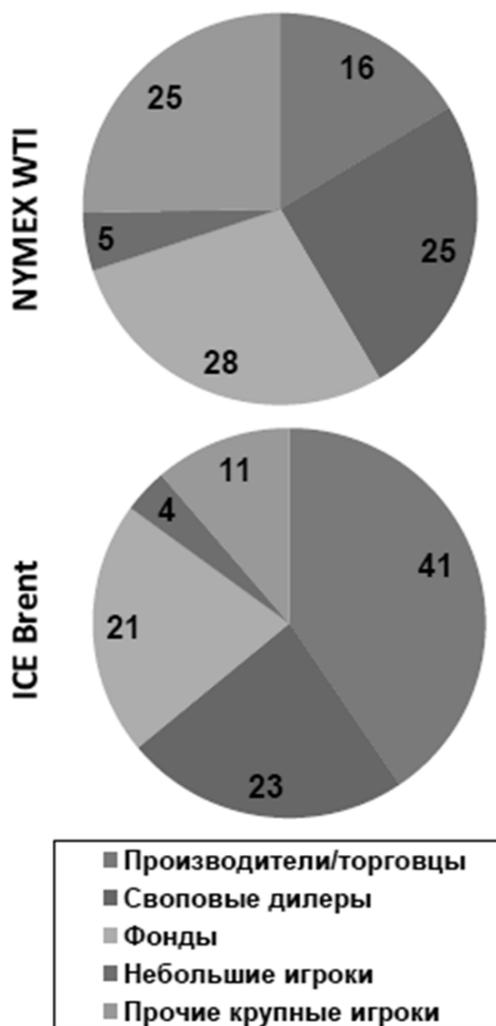


Рис. 1. Структура открытых позиций по нефтяным фьючерсам на 25 декабря 2014 г., % [8]

больших объемов деривативов, связанных с динамикой различных показателей оборота нефти.

На рис. 1 приведена структура открытых позиций по нефтяным фьючерсам, которая демонстрирует спекулятивный характер участников (игроков) рынка нефтяных фьючерсов в период обвального падения мировых цен на нефть в 2014 г.

Как следует из рисунка, доля производителей / торговцев, т.е. продавцов или покупателей реальной нефти на рынках нефтяных фьючерсов составляла менее половины игроков (причем в США это всего 16%).

Концепция формирования альтернативного ОПЕК финансового союза (объединения) стран —

ЛУКОЙЛ		106 444
АФК «Система»		23 200
«РусГидро»		309
«Интер РАО»		123
«Сибур»	-543	
«МегаФон»	-624	
РЖД	-12 814	
«Аэрофлот»	-13 869	
«Северсталь»	-15 461	
«Мечел»	-17 700	
«Русал»	-25 567	
«Уралкалий»	-35 887	
«Транснефть»	-72 900	

Рис. 2. Прибыль и убытки крупнейших российских компаний от валютных свопов по итогам 2014 г., млн руб. [8]

экспортеров нефти или их крупных компаний должна базироваться на стратегической роли России как гаранта энергетической безопасности благодаря поставке пакета ключевых российских топливно-энергетических ресурсов (электроэнергии, газа, нефти, угля и др.). Помимо поставок топливно-энергетических ресурсов, создается возможность существенного наращивания взаимного товарообмена при формировании согласованных позиций по ряду направлений национальной валютно-финансовой политики России, Казахстана, Ирана и других стран — экспортеров нефти.

Требуются согласование в рамках такого финансового союза, включающего Россию и других стран — экспортеров нефти, механизмов организационной консолидации (картелизации) организационного ядра национальных компаний России и других стран — экспортеров нефти, работающих на мировых рынках нефти и нефтепродуктов и на этой основе установление процедуры координации планов и программ реализации пула инвестиционных проектов в этой сфере.

Необходимо сформировать основы устранения международных барьеров в части трансгра-

ничного развития мощностей нефтегазовой инфраструктуры для обеспечения транзита и (или) транспортировки нефти и нефтепродуктов по территориям различных стран мира для экспорта с территории России и других стран — экспортеров нефти.

Предлагается развивать инфраструктуру биржевых и внебиржевых торгов нефтью и нефтепродуктами и других топливно-энергетических ресурсов в государствах — членах международного кластера, включающего Россию и другие страны — экспортеры нефти, и интегрированного биржевого пространства, в том числе создание и функционирование системы электронных торговых площадок.

Требуют детализации направления развития системы двух- и многосторонних контрактов на поставку нефти и нефтепродуктов для выделения основных перспективных торговых зон и маршрутов транспортировки, на основании которых с учетом рисков и комплексной эффективности разрабатываются и реализуются инвестиционные проекты по развитию мощностей нефтегазовой инфраструктуры.

При этом необходимо отметить, что операции с нефтяными и любыми иными деривативами

несут в себе существенный риск и требуют высокого профессионализма.

Неэффективность финансовой политики российских компаний при операциях с деривативами

На рис. 2 приведены финансовые результаты операций с деривативами (валютными свопами) крупнейших российских компаний по итогам 2014 г., когда произошли обвальное обрушение цен на нефть и девальвация рубля.

Крупный убыток (76,4 млрд руб.) от переоценки деривативов получила в 2014 г. «Транснефть»: 62,6 млрд руб. — по барьерному опциону и 13,8 млрд руб. — по процентному свопу. Большая часть выручки компании номинирована в рублях, но обязательства у компании есть и в валюте: например, по кредиту Банка развития Китая — на 10 млрд долл. США до 2029 г. и по еврооблигациям — на 1,05 млрд долл. США с погашением в 2018 г. Сделки хеджирования заключались с тем, чтобы минимизировать риски, возникающие из-за таких обязательств, и не лишиться временно свободных денежных средств в иностранной валюте.

В декабре 2013 г. с целью снижения стоимости обслуживания облигаций «Транснефть» заключила сделку со Сбербанком и одновременно приобрела барьерный пут-опцион с отлагательным условием на 1,9 млрд долл. США; дата его исполнения — сентябрь 2015 г. По итогам этой операции продолжается арбитражное разбирательство между «Транснефтью» и банком. Так, в июне 2017 г. Арбитражный суд Москвы опубликовал полный текст решения суда в пользу «Транснефти» по иску о взыскании со Сбербанка убытков по деривативам почти на 67 млрд руб. Документ содержит мотивировочную часть с обоснованием решения, вынесенного еще 8 июня. Согласно материалам суда Сбербанк навязал «Транснефти» «под видом субсидии» невыгодную, высокорисковую, спекулятивную сделку, не отвечающую «цели снижения стоимости обслуживания облигаций за счет соответствующего использования опционной премии, суть исполнения и риски по которой истец не был в состоянии самостоятельно оценить в силу отсутствия у него опыта и квалифи-

кации в сфере заключения сделок со сложными производными инструментами».

Выводы

Таким образом, целесообразно создание финансового союза (объединения), который, действуя параллельно с ОПЕК, в отличие от традиционной политики последней, осуществил бы эффективную координацию валютно-финансовых операций компаний стран — экспортеров нефти, как входящих в ОПЕК, так и других стран, с целью регулирования объема деривативов на мировых рынках нефти в увязке с поставками реальной нефти.

Одну из центральных ролей в рамках такого финансового союза могла бы играть Россия, осуществляя поставки пакета ключевых российских топливно-энергетических ресурсов (нефти, газа, электроэнергии угля и др.). В рамках такого финансового союза, включающего Россию и другие страны — экспортеры нефти, целесообразно было бы осуществить консолидацию (картелизацию) организационного ядра национальных компаний России и других стран — экспортеров нефти, для операций как с реальной нефтью, так и с нефтяными деривативами.

При этом результаты операций российских компаний с деривативами пока неэффективны. Большинство российских компаний традиционно занимали средства в иностранной валюте либо, используя кросс-валютные свопы и форварды, превращали кредиты, номинированные в рублях, в синтетическое валютное финансирование. Иными словами, производные финансовые инструменты выгодны в случае неблагоприятного изменения валютных курсов и позволяют компаниям синхронизировать валюту заимствований с валютной выручкой. Однако данные операции требуют четкого сопровождения как в учетной политике компаний, так и в реальных сделках, содержащих в себе риски. Это относится как к операциям на российских рынках, так и на мировых.

Пока задача поддержания мировых цен на нефть с помощью регулирования объемов валютно-финансовых средств, вкладываемых в операции с деривативами на мировых финансовых рынках, для российских нефтегазовых компаний не ставилась. Для России требуется выработка взаимоувязанных государственной и корпоративных стратегий в этой сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Логинов Е. Л., Борталевич С. И., Шкута А. А. Мировой рынок нефти: ключевые факторы // Мир новой экономики. 2016. № 4. С. 82–89.
2. Жуков С. В., Копытин И. А., Масленников А. О. Интеграция нефтяного и финансового рынков и сдвиги в ценообразовании на нефть. Открытый семинар «Экономические проблемы энергетического комплекса» (семинар Некрасова А. С.) // Сто двадцать восьмое заседание от 22 ноября 2011 года. М.: ИНП РАН, 2012. С. 4–20.
3. Бушуев В. В., Куричев Н. К., Молачиев А. С. Мировая финансовая система и цены на нефть // Академия энергетики. 2011. № 5 (43). С. 6–10.
4. Жуков С. В., Золина С. А. США: финансовые рынки и развитие сектора неконвенциональной нефти // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 11. С. 14–24.
5. Масленников А. О. Мировая система биржевой торговли нефтяными фьючерсами: новейшие тенденции // Деньги и кредит. 2015. № 3. С. 69–72.
6. Цветков В. А., Логинов Е. Л. Цели и организационная модель манипулятивного обрушения цен на нефть — 2014. Аналитический доклад. М.: ЦЭМИ РАН / ИПР РАН, 2015. 102 с.
7. Абрамов В. Л., Агеев А. И., Кузык Б. Н. и др. Нефть Евразии: формирование общего рынка ЕАЭС: монография. М.: Институт экономических стратегий, 2016. 404 с.
8. Масленников А. О. Крупнейшие банки на рынке нефти: влияние на механизм ценообразования / Перестройка мировых энергетических рынков: возможности и вызовы для России. URL: http://www.imemo.ru/files/File/ru/conf/2014/12122014/03_Maslennikov_r.pdf (дата обращения: 12.07.2017).

REFERENCES

1. Loginov E. L., Bortalevich S. I., Shkuta A. A. World oil market: key factors [Mirovoj rynek nefti klyuchevye faktory] *Mir novoj ehkonomiki — The world of a new economy*, 2016, No. 4, pp. 82–89.
2. Zhukov S. V., Kopytin I. A., Maslennikov A. O. Integration of oil and financial markets and shifts in oil pricing [Integraciya neftyanogo i finansovogo rynkov i sdvigi v cenoobrazovanii na neft]. Open seminar “Economic problems of the energy complex” (seminar Nekrasov A. S.). One hundred and twenty-eighth meeting of November 22, 2011. Moscow, INP RAS, 2012, pp. 4–20.
3. Bushuev V. V., Kurichev N. K., Molachiev A. S. World financial system and oil prices [Mirovaya finansovaya sistema i ceny na neft]. *Akademija jenergetiki — Academy of Energy*, 2011, No. 5 (43), pp. 6–10.
4. Zhukov S. V., Zolina S. A. USA: financial markets and development of the sector of non-conventional oil [SSHA: finansovye rynki i razvitie sektora nekonvencionalnoj nefti]. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenijai — World Economy and International Relations*, 2016, No. 11, pp. 14–24.
5. Maslennikov A. O. World system of exchange trade in oil futures: the latest trends [Mirovaya sistema birzhevoj trgovli neftyanymi fyuchersami novejschie tendencii Dengi i kredit 2015 3 S. 69–72]. *Den'gi i kredit — Money and credit*, 2015, No. 3, pp. 69–72.
6. Tsvetkov V. A., Loginov E. L. Objectives and the organizational model of the manipulative collapse of oil prices — 2014 [Celi i organizacionnaya model manipulyativnogo obrusheniya cen na neft — 2014]. Analytical report. Moscow, CEMI RAS, IPR RAS, 2015, 102 p.
7. Abramov V. L., Ageev A. I., Kuzyk B. N. Eurasia Oil: formation of the common market of the EAPS [Neft Evrazii formirovanie obshchego rynka EAEHS]. Monograph. Moscow, Institute for Economic Strategies, 2016, 404 p.
8. Maslennikov A. O. The largest banks in the oil market: the impact on the pricing mechanism aslennikov [Krupnejshie banki na rynke nefti vliyanie na mekhanizm cenoobrazovaniya] Restructuring of the world energy markets: opportunities and challenges for Russia. Available at: http://www.imemo.ru/files/File/ru/conf/2014/12122014/03_Maslennikov_r.pdf (accessed 12.07.2017).

УДК 338.012
JEL L51

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНВЕСТИЦИЙ В ОСНОВНЫЕ ФОНДЫ ОТРАСЛЕВЫХ КОМПЛЕКСОВ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Абдикеев Нияз Мустякимович, д-р техн. наук, профессор, директор Института промышленной политики и институционального развития, Финансовый университет, Москва, Россия
Nabdikeev@fa.ru

Богачев Юрий Сергеевич, д-р физ.-мат. наук, главный научный сотрудник Института промышленной политики и институционального развития, Финансовый университет, Москва, Россия
YUSBogachev@fa.ru

Трифонов Павел Владимирович, канд. экон. наук, доцент Департамента менеджмента, Финансовый университет, Москва, Россия
PVTrifonov@fa.ru

В работе проведен анализ эффективности инвестиций в основные фонды отраслевых комплексов. Разработана система индикаторов на основе статистических данных Росстата за период 2011–2015 гг., которая позволяет характеризовать финансовую обеспеченность отраслевых комплексов для создания условий повышения их экономической эффективности расширения производства как одного из основных факторов экономического развития. Полученные данные позволили оценить сбалансированность потенциалов экономического роста отраслевых комплексов, содействующую повышению их уровня диверсификации на внутреннем рынке, и свидетельствуют о значительных различиях в потенциале экономического роста.

Анализ показал зависимость экономической эффективности отраслевого комплекса от индекса инвестиций (отношения инвестиций к добавленной стоимости). Установлено, что значительная несбалансированность индекса инвестиций в основные фонды отраслевых комплексов не способствует повышению эффективности межотраслевых взаимодействий.

Ключевые слова: индекс инвестиций; эффективность отраслевого комплекса; несбалансированность отраслевых комплексов; коэффициент устойчивости; валовая добавленная стоимость; уровень расширенного воспроизводства.

Assessing the Effectiveness of Fixed Capital Investment in Industrial Complexes of the Russian Economy

Abdikeyev Niyaz M., ScD (Engineering), full professor, Director of the Institute for Industrial Policy and Institutional Development, Financial University, Moscow, Russia
Nabdikeev@fa.ru

Bogachev Yuri S., ScD (Phys.-Math.), senior researcher at the Institute for Industrial Policy and Institutional Development, Financial University, Moscow, Russia
YUSBogachev@fa.ru

Trifonov Pavel V., PhD (Economics), associate professor of the Management Department, Financial University, Moscow, Russia
PVTrifonov@fa.ru

The paper analyzes the effectiveness of investment in fixed assets of industrial complexes. Based on Rosstat's statistical data as of 2011–2015, a system of indices has been developed to characterize the financial security of industrial complexes in order to create conditions for increasing the economic efficiency of expanding production capacities as one of the key factors of economic development. The data obtained makes it possible to assess the balance of economic growth potentials of sectoral complexes, which helps to increase their diversification level in the domestic market, and demonstrates significant disparities in the growth potentials.

The analysis shows that the economic efficiency of an industrial complex depends on the investment index (investment-to-value-added ratio). It is stated that the significant imbalance in the index of fixed capital investment does not contribute to improving the efficiency of inter-industry interactions.

Keywords: investment index; industry complex performance; imbalance of industrial complexes; coefficient of stability; gross added value; extended reproduction. level.

Необходимость разработки индикаторов перехода на новую модель отечественной экономики

В настоящее время в России предприниматели, эксперты, исполнительная и законодательная власти пришли к консенсусу в вопросе необходимости формирования несырьевой модели экономики [1–5]. При решении структурных проблем экономики следует учитывать создание шестого технологического уклада в развитых странах, который формирует факторы конкурентоспособности продукции на глобальных рынках. Таким образом, новая модель отечественной экономики — это инновационная экономика с опережающим развитием высокотехнологичных производств [6]. Для перехода на эту модель развития отраслевым комплексам необходимо построение принципиально новой производственно-технологичной базы [1, 2, 7]. Анализ масштаба и отраслевой структуры инвестиций в экономику России за последние пять лет позволяет определить уровень эффективности использования инвестиций в целях содействия экономическому росту за счет опережающего развития инновационного сектора. В настоящей работе для целей проведения этого анализа разработана система индикаторов на основе использования данных Росстата за период 2011–2015 гг., которая позволяет охарактеризовать:

- финансовую обеспеченность отраслевых комплексов, в том числе инвестициями в основной капитал, прежде всего в машины и оборудование;
- уровень расширенного воспроизводства как одного из основных факторов экономического развития. Полученные данные позволяют количественно оценить несбалансиро-

ванность инвестиционного обеспечения отраслевых комплексов.

Индекс инвестиций в основной капитал отраслевого комплекса i в долях валовой добавленной стоимости

Для сопоставления масштаба инвестиций в разные отраслевые комплексы вводится индикатор — индекс инвестиций в основной капитал отраслевого комплекса i в долях валовой добавленной стоимости, определяемый как:

$$IO\Phi_i(t) = \frac{Ино\Phi_i(t)}{ВДC_i(t)}, \quad (1)$$

где $Ино\Phi_i(t)$ — инвестиции в основной капитал; $ВДC_i(t)$ — произведенная добавленная стоимость в i -м отраслевом комплексе в t -м году. Значения индекса инвестиций в основной капитал отраслевого комплекса i в долях валовой добавленной стоимости в 2011–2015 гг. приведены в *табл. 1*.

Индекс несбалансированности инвестиций в основные фонды отраслей экономики

Интегральной характеристикой различия в масштабах инвестиций является индекс несбалансированности инвестиций в основные фонды отраслей экономики, определяемый как:

$$НIO\Phi(t) = \sqrt{\frac{1}{15} \sum_i (IO\Phi_i(t) - IO\Phi_3(t))^2}, \quad (2)$$

где $IO\Phi_i(t)$ определено в (1),

$$а IO\Phi_3(t) = \frac{\sum Ино\Phi_i(t)}{\sum ВДC_i(t)}.$$

Таблица 1

Индекс инвестиций в основной капитал отраслевого комплекса *i* в долях валовой добавленной стоимости, %

Отрасль экономики	2011		2013		2014		2015	
	индекс инвестиций	№ кластера						
Транспорт и связь	77,16	1	66,45	1	59,32	1	58,82	1
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	58,64	2	61,81	2	60,8	1	49,05	2
Добыча полезных ископаемых	31,2	4	34,6	3	34,81	2	38,13	3
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	37,46	3	37,39	3	27,09	3	24,5	4
Обрабатывающие производства	20,77	5	23,49	4	22,64	3	22,31	4
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	18,79	5	20,81	4	23,61	3	20,82	4
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	22,99	5	22,97	4	18,85	4	17,04	5
Образование	14,34	6	13,2	5	13,04	5	12,77	5
Строительство	8,54	7	10,19	6	10,67	5	10,52	6
Гостиницы и рестораны	11,9	6	15,56	5	17,08	4	7,25	6
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	12,28	6	9,67	6	7,49	6	6,35	6
Рыболовство, рыбоводство	8,81	7	12,7	5	10,97	5	6,24	6
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	3,83	7	5,13	7	5,09	6	5,94	6
Финансовая деятельность	8,19	7	6,57	6	5,16	6	5,45	7
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	6,36	7	4,96	7	4,17	6	4,09	7
Всего по экономике	21,57		21,93		20,68		20,25	
Уровень несбалансированности значений индекса инвестиций в основные фонды отраслей экономики	24		25		22		25	

Источник: составлено авторами на основе данных Российского статистического ежегодника. 2016: Стат. сб. / Росстат. Р76. М., 2016. 725 с.

Анализ показывает, что отрасли экономики существенно различаются по значениям индекса инвестиций в течение 2011–2015 гг. Поэтому отрасли можно распределить по указанным выше значениям по кластерам, в рамках которых они различаются не более чем на 5%. Как следует из *табл. 1*, в 2011 г. было выявлено семь кластеров, в 2013 г. — семь кластеров, в 2014 г. — шесть кластеров, в 2015 г. — семь кластеров. При этом значения в первом кластере превышают таковые в последнем кластере более чем в десять раз. В течение всего временного периода наблюдений приведенные значения инвестиций в отраслях «Транспорт и связь» и «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» более чем в два раза больше, чем соответствующие значения в других отраслях. Минимальное значение наблюдается в оптово-розничной торговле.

Это свидетельствует о значительных различиях в потенциале экономического роста, так как по отношению к добавленной стоимости инвестиции имеют максимальное значение в районе 50–70%, а минимальное значение — 4–6%. Следует отметить, что большинство отраслевых комплексов имеют меньшее значение индекса инвестиций, чем таковое для экономики в целом. Таких отраслевых комплексов в 2011 г. было десять, а в остальные годы — девять. Таким образом, потенциал развития экономики России определяется пятью-шестью отраслями: транспорт и связь, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, добыча полезных ископаемых, предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг, обрабатывающие производства.

Анализ представленных в *табл. 1* значений индекса несбалансированности инвестиций в основные фонды свидетельствует о значительных различиях в уровнях финансирования между разными отраслями экономики. Различие достигает более чем 2,5 раза в течение всего периода. Это приводит к заметной разности потенциалов экономического роста отраслевых комплексов, следствием чего являются диспропорция в экономике и снижение экономической заинтересованности в межотраслевой кооперации [8].

Несмотря на существенные изменения в значениях индекса инвестиций в основные фонды отраслевых комплексов в течение периода 2011–

2015 гг., распределение отраслей по кластерам практически не меняется, а также сохраняется уровень несбалансированности индекса инвестиций (см. *табл. 1*).

Коэффициент устойчивости индекса инвестиций в основные фонды отраслевых комплексов

Для разработки модели управления динамикой инвестиций в основные фонды отраслевых комплексов необходимо выявить ее характер (монотонный или разнонаправленный).

Для характеристики степени разнонаправленности динамики индекса инвестиций вводится показатель — коэффициент устойчивости индекса инвестиций в основные фонды отраслевых комплексов:

$$KYIO\Phi_i(t) = \begin{cases} 1, \text{ если } \frac{IO\Phi_i(t)}{IO\Phi_i(t-1)} > 1,005 \\ -1, \text{ если } \frac{IO\Phi_i(t)}{IO\Phi_i(t-1)} < 0,995 \\ 0, \text{ если } 0,995 < \frac{IO\Phi_i(t)}{IO\Phi_i(t-1)} < 1,005 \end{cases} \quad (3)$$

$$KYIO\Phi_i = \frac{1}{3} \times \sum_{2011}^{2015} KYIO\Phi_i(t),$$

где $KYIO\Phi_i$ — среднее значение коэффициентов устойчивости индекса инвестиций в основные фонды i -го отраслевого комплекса в t -м году за период 2011–2015 гг. В *табл. 2* представлены значения коэффициента устойчивости индекса инвестиций в основные фонды отраслевых комплексов.

Анализ данных, приведенных в *табл. 2*, показывает, что динамика пяти отраслевых комплексов имеет устойчивый монотонный характер, и только у одного комплекса (добыча полезных ископаемых) наблюдается повышение индекса инвестиций в основные фонды. Противоположная картина складывается в остальных четырех комплексах: транспорт и связь, государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование, образование, здравоохранение и предоставление социальных услуг.

Таблица 2

Коэффициент устойчивости индекса инвестиций в основные фонды отраслевых комплексов

Отраслевой комплекс	2013	2014	2015	Сумма
	КУЮФ _i (t)			КУЮФ _i
Экономика в целом	1	-1	-1	-0,33
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	0	-1	-1	-0,67
Рыболовство, рыбоводство	1	-1	-1	-0,33
Добыча полезных ископаемых	1	1	1	1,00
Обрабатывающие производства	1	-1	-1	-0,33
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	1	-1	-1	-0,33
Строительство	1	1	-1	0,33
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	1	-1	1	0,33
Гостиницы и рестораны	1	1	-1	0,33
Транспорт и связь	-1	-1	-1	-1,00
Финансовая деятельность	-1	-1	1	-0,33
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	1	1	-1	0,33
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	-1	-1	-1	-1,00
Образование	-1	-1	-1	-1,00
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	-1	-1	-1	-1,00
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	0	-1	-1	-0,67

Источник: составлено авторами на основе данных Российского статистического ежегодника. 2016: Стат. сб. / Росстат. Р76. М., 2016. 725 с.

Изменения относительной эффективности отраслевых комплексов

Для выявления причин проявления такой динамики в исследуемом периоде времени рассмотрим изменения относительной эффективности отраслевых комплексов (d_i), определяемые как отношение эффективности отрасли (E_i) к таковой по экономике в целом (E_3):

$$d_i = \frac{E_i}{E_3}, \quad (4)$$

где $E_i = \frac{ВДС_i}{Z_i}$,

$$E_3 = \frac{ВДС_3}{Z_3},$$

где $ВДС_i$ — валовая добавленная стоимость отраслевого комплекса i ;

Z_i — число занятых в i -м отраслевом комплексе;

$ВДС_3$ — валовая добавленная стоимость всей экономики;

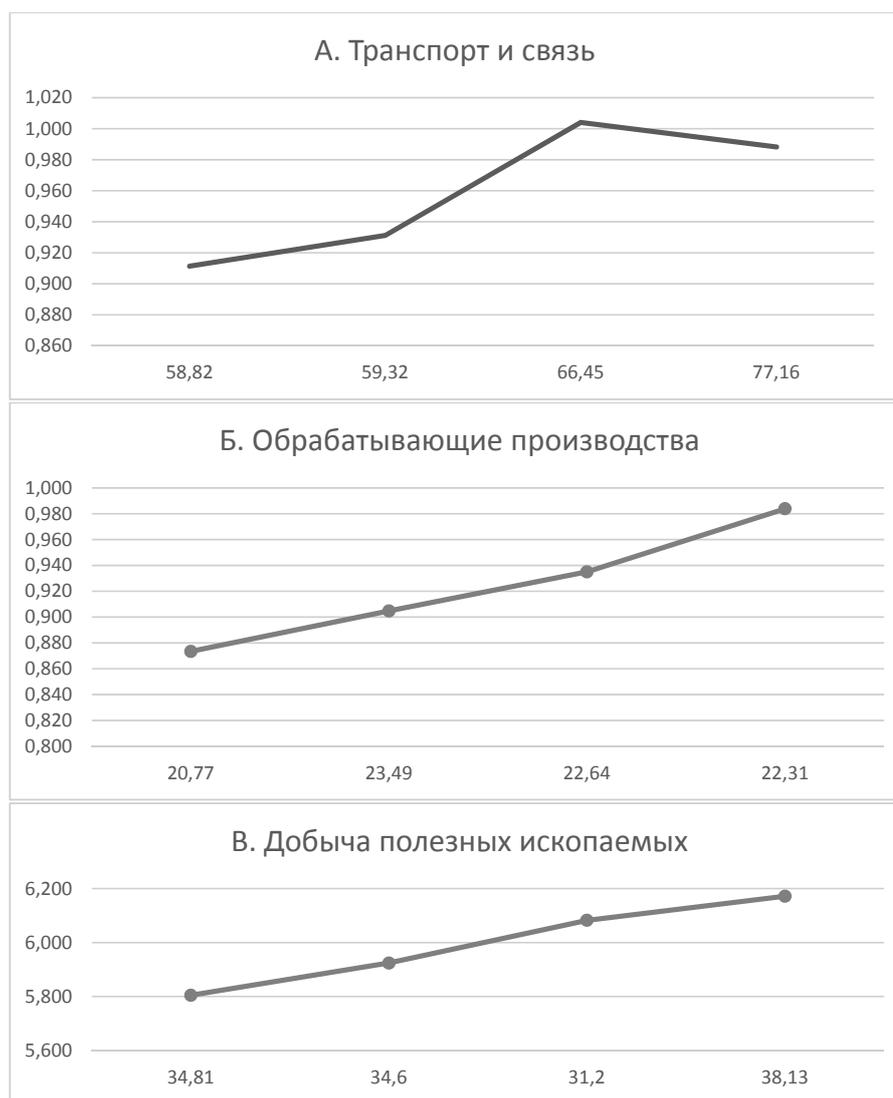
Z_3 — число занятых во всей экономике.

Таблица 3

Относительная эффективность отраслевого комплекса

Отраслевой комплекс	Относительная эффективность отраслевого комплекса				
	2011	2013	2014	2015	2015/2011
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	0,389	0,389	0,434	0,474	1,219
Рыболовство, рыбоводство	0,880	0,891	0,999	1,245	1,414
Добыча полезных ископаемых	6,082	5,924	5,805	6,172	1,015
Обрабатывающие производства	0,873	0,905	0,935	0,984	1,127
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	1,168	1,091	1,022	0,992	0,850
Строительство	0,945	0,828	0,778	0,713	0,755
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	0,982	0,895	0,860	0,838	0,853
Гостиницы и рестораны	0,504	0,498	0,487	0,461	0,915
Транспорт и связь	0,988	1,004	0,931	0,911	0,922
Финансовая деятельность	2,159	2,388	2,527	2,284	1,058
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	2,121	1,995	1,947	1,977	0,932
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	1,150	1,364	1,551	1,487	1,293
Образование	0,314	0,342	0,338	0,320	1,020
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	0,503	0,560	0,589	0,618	1,230
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	0,427	0,451	0,438	0,436	1,021

Источник: составлено авторами на основе данных Российского статистического ежегодника. 2016: Стат. сб. / Росстат. Р76. М., 2016. 725 с.



Корреляция между индексом инвестиций в основные фонды и экономической эффективностью отраслевого комплекса

Данные, рассчитанные по формуле (4), представлены в табл. 3.

Анализ табл. 3 показывает, что в девяти отраслевых комплексах эффективность отраслевого комплекса росла быстрее, чем экономика в целом.

На рисунке представлены зависимости между относительной эффективностью отраслевого комплекса и индексом инвестиций в его основные фонды. В качестве примера рассматривается указанная зависимость для трех комплексов. Как следует из рисунка, наблюдается хорошая корреляция — с увеличением индекса инвестиций увеличивается экономическая эффективность отраслевого комплекса. Для остальных комплексов характер зависимости имеет аналогичный характер.

Увеличение масштаба производства в зависимости от объема инвестиций

Рассмотрим, в какой степени объем инвестиций позволяет увеличивать масштаб производства. Для этого введем индекс уровня расширенного воспроизводства отраслевого комплекса i в t -м году.

$$\text{УРВ}_i(t) = \frac{\text{ИНОФ}_i(t)}{A_i(t)}, \quad (5)$$

где $A_i(t)$ — амортизационные отчисления i в t -м году;

Таблица 4

Уровень расширенного воспроизводства

Отрасль экономики	2011	2013	2014	2015	Индекс динамики уровня расширенного воспроизводства 2015/2011
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	2,22	1,74	1,49	1,41	0,64
Рыболовство, рыбоводство	1,24	1,32	1,05	0,76	0,62
Добыча полезных ископаемых	1,85	1,80	1,70	1,76	0,96
Обрабатывающие производства	1,62	1,55	1,48	1,45	0,89
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,31	1,91	1,68	1,30	0,56
Строительство	1,71	1,77	1,82	1,71	1,00
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	0,18	0,24	0,25	0,27	1,51
Гостиницы и рестораны	1,90	2,48	2,06	1,02	0,54
Транспорт и связь	3,65	2,98	2,69	2,64	0,72
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	5,58	5,53	0,98	4,79	0,86
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	1,26	0,97	0,92	1,64	1,30
Образование	3,85	4,15	4,73	5,06	1,32
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	0,99	0,78	0,64	0,53	0,53
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	4,34	4,16	2,74	2,05	0,47

Источник: составлено авторами на основе данных Российского статистического ежегодника. 2016: Стат. сб. / Росстат. Р76. М., 2016. 725 с.

$$A_{it} = \frac{\text{ОПЗ}_i(t) \times d_i(a)}{d_i(\text{опз})},$$

где ОПЗ_{it} — заработная плата занятых в i -й отрасли в t -м году;

$d_i(a)$, $d_i(\text{опз})$ — соответственно доли добавленной стоимости, приходящиеся на заработную плату и амортизацию. В табл. 4 представлены данные, характеризующие уровень расширенного воспроизводства в экономике.

Из анализа этих данных следует, что инвестиции в основные фонды отраслевых ком-

плексов «транспорт и связь» и «образование» создают максимальные условия для расширения воспроизводства. В то же время для таких отраслей, как «оптовая и розничная торговля» и «здравоохранение», имеются соответствующие значения уровня расширенного воспроизводства, минимальные среди всех отраслевых комплексов. Следует отметить относительно незначительные уровни расширенного воспроизводства, уменьшающиеся в течение периода 2011–2015 гг. для такой развивающейся отрасли, как сельское хозяйство. Незначительный уровень наблюдается у обрабатывающего

Таблица 5

Доля машин, оборудования в общем объеме основных фондов по отраслям экономики, %

Отраслевой комплекс	2011	2013	2014	2015
Все основные фонды	24,1	25,6	25,3	25,8
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	37,6	38,0	37,7	36,8
Рыболовство, рыбоводство	26,9	24,5	27,1	28,7
Добыча полезных ископаемых	21,5	20,6	20,5	19,6
Обрабатывающие производства	55,0	54,7	51,9	52,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	31,6	35,4	34,6	37,3
Строительство	33,7	36,6	36,7	33,9
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	13,1	14,5	15,4	16,0
Гостиницы и рестораны	16,9	15,6	16,0	15,3
Транспорт и связь	20,3	20,8	21,5	22,6
Финансовая деятельность	26,2	27,3	28,3	28,2
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	20,6	21,1	18,6	18,3
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	12,2	14,5	12,6	13,7
Образование	15,3	16,0	16,5	15,9
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	38,6	42,6	42,0	42,4
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	14,5	16,1	12,7	13,6

Источник: составлено авторами на основе данных Российского статистического ежегодника. 2016: Стат. сб. / Росстат. P76. М., 2016. 725 с.

производства, который является, по мнению экспертного сообщества, драйвером экономического роста в современных условиях. Для опережающего развития данной отрасли необходима ускоренная модернизация производственно-технологической базы. По данным табл. 5 именно в этой отрасли доля машин и оборудования в общем объеме основных фондов максимальна в течение всего наблюдаемого периода. Поэтому следовало бы ожидать занятие ею лидирующей позиции в распределении инвестиций в основные фонды отраслевых комплексов.

Однако согласно данным табл. 1 она занимает только 4-е место. Такое положение не способствует созданию современной конкурентоспособной экономики России.

Выводы

Значительная несбалансированность индекса инвестиций в основные фонды отраслевых комплексов не способствует повышению эффективности межотраслевых взаимодействий. Как следствие, это снижает уровень диверсификации отраслевых комплексов на внутреннем рынке, который является важным фактором

устойчивого экономического роста. Таким образом, в рамках промышленной политики России необходимо разработать институциональные инструменты, содействующие сбалансированному экономическому росту отраслевых комплексов [9].

ЛИТЕРАТУРА

1. Бодрунов С.Д. Формирование стратегии реиндустриализации России. Ч. 1. СПб.: ИНИР, 2015. 551 с.
2. Прогноз и моделирование кризисов и мировой динамики. М.: Libroком, 2014. 352 с.
3. Данные портала ОЭСР статистика. URL: [https://data.oecd.org/natincome/value added by activity.htm](https://data.oecd.org/natincome/value%20added%20by%20activity.htm)
4. Данные портала Всемирный банк статистика. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/>
5. Доклад об экономике России. № 351. 2016. Долгий путь к восстановлению экономики. World Bank Group. Macroeconomics & Fiscal Management. URL: http://rusipoteka.ru/files/analytics/worldbank/ekonomika_rossii_35.pdf.
6. Нуреев Р.М. Россия: особенности институционального развития: монография. М.: ИНФРА-М, 2017. 448 с.
7. Федотова М.А., Никонова И.А. Инвестиции для модернизации // Инновации и инвестиции. 2011. № 2. С. 2–7.
8. Формирование факторов развития инвестиционной деятельности компаний базовых отраслей экономики для повышения их конкурентоспособности: монография / под ред. Е.Б. Тютюкиной М.: Дашков и К., 2014. 213 с.
9. Попадюк Т.Г., Богачев Ю.С., Абдикеев Н.М. Институциональное обеспечение формирования точек роста инновационной экономики России // Управленческие науки, 2016. № 1. С. 43–50.

REFERENCES

1. Bodrunov SD Formation of the strategy of reindustrialization of Russia. Part one [Formirovanie strategii reindustrializacii Rossii. Chast' pervaja]. St. Petersburg, INIR, 2015, 551 p.
2. Forecast and modeling of crises and world dynamics. Ed. A.A. Akaeva, A.V. Korotaeva, G.G. Malinetskiy [Prognoz i modelirovanie krizisov i mirovoj dinamiki. Moscow, Librocom, 2014, 352 p.
3. Data from the OECD portal statistics [Dannye portala OJeSR statistika]. URL: [https://data.oecd.org/natincome/value added by activity.htm](https://data.oecd.org/natincome/value%20added%20by%20activity.htm).
4. Portal data World Bank statistics [Dannye portala Vsemirnyj bank statistika]. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/>
5. Report on the economy of. No. 351. 2016. Long way to economic recovery. World Bank Group. Macroeconomicz & Fiscal Management [Doklad ob jekonomike Roscii. № 351. 2016. Dolgij put' k vosstanovleniju jekonomiki]. URL: http://rusipoteka.ru/files/analytics/worldbank/ekonomika_rossii_35.pdf.
6. Nureyev R. M. Russia: features of institutional development. Monograph [Rossija: osobennosti institucional'nogo razvitija. Monografija]. Moscow, INFRA-M, 2017, 448 p.
7. Fedotova M. A., Nikonova I. A., Investments for modernization [Investicii dlja modernizacii]. *Innovacii i investici – Innovation and investment*, 2011, No. 2, pp. 2–7.
8. Formation of factors of development of investment activity of the companies of basic branches of economy for increase of their competitiveness. Monograph / Ed. By E. B. Tyutyukina [Formirovanie faktorov razvitija investicionnoj dejatel'nosti kompanij bazovyh otraslej jekonomiki dlja povyshenija ih konkurentosposobnosti. Monografija / pod red. Tjutjukinoj E. B. M.: Dashkov i Ki]. Moscow, Dashkov and K., 2014, 213 p.
9. Popadiuk T. G., Bogachev Y. S., Abdikeev N. M. Institutional support for the formation of points of growth of innovative economy of Russia [Institucional'noe obespechenie formirovanija toчек rosta innovacionnoj jekonomiki Rossii]. *Upravlencheskie nauki – Management science*, 2016, No. 1, pp. 43–50.

УДК 005.1

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КОМПЛАЕНСА КАК СРЕДСТВА УЛУЧШЕНИЯ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ КОМПАНИЯХ

*Батаева Бэла Саидовна, д-р экон. наук, профессор Департамента корпоративных финансов и корпоративного управления, Финансовый университет, Москва, Россия
bela.bataeva@yandex.ru*

*Черепанова Вера Александровна, магистр финансов, ЗАО «Хилти Дистрибьюшн Лтд», FCCA, CIA, комплаенс-эксперт, University College London
vera.cherepanova@gmail.com*

В статье раскрываются сущность комплаенса и его связь с корпоративным управлением как инструмента принятия решений. Выделена роль совета директоров и топ-менеджмента в организации комплаенса. Рассматриваются способы организации комплаенса, функции комплаенс-подразделений, преимущества от его внедрения. На основе анализа результатов исследования компании *Deloitte*, организации комплаенса крупнейших российских компаний в 2016 г. сделан вывод об отсутствии единого подхода к организации комплаенс-функции. Обоснованы направления развития комплаенса в России, а также потребность в специалистах в области комплаенса.

Ключевые слова: комплаенс; комплаенс-контроль; комплаенс-функция; корпоративное управление; внутренний контроль; антикоррупционный контроль; внутренний аудит.

Compliance as a Means of Improving Corporate Governance in Russian Companies and Its Development Prospects

*Batayeva Bela S., ScD (Economics), full professor of the Corporate Finance and Corporate Governance Department, Financial University, Moscow, Russia
bela.bataeva@yandex.ru*

*Cherepanova Vera A., MS in Finance, Hilti Distribution Ltd., FCCA, CIA, Compliance Expert, University College London
vera.cherepanova@gmail.com*

The paper describes the concept of compliance as a decision-making tool and its interrelationship with corporate governance. The role of the directors' board and the top management in the organization of compliance is outlined. The methods of organization of compliance, the functions of compliance departments and advantages of its implementation are considered. Based on the results obtained by *Deloitte* in their research into the organization of compliance at the largest Russian companies in 2016, it is concluded that there is a lack of a single approach to building the compliance function. The areas of compliance development in Russia are delineated and the need for specialists in the field of compliance is justified.

Keywords: compliance; compliance control; compliance function; corporate governance; internal control; anti-corruption control; internal audit.

В последние годы мировой тренд развития корпоративного управления заключается в повышении требований стандартов к прозрачности, открытости и этическому поведению компаний. Печально известные случаи финансового мошенничества в компаниях *Enron*, *WorldCom*,

Parmalat повлияли на направления развития корпоративного управления, бухгалтерского учета и внутреннего контроля для предупреждения махинаций с отчетностью. С целью повышения прозрачности и открытости все большее число компаний публикуют нефинансовую отчетность, раскрывают информацию на сайтах, проводят консультации со стейкхолдерами и т.д.

В последние годы, в особенности после принятия нового Кодекса корпоративного управления¹, во многих российских компаниях созданы подразделения внутреннего контроля, выполняющие комплаенс-функцию. Все большее число компаний в целях повышения прозрачности их деятельности раскрывают информацию о бизнес-модели, стратегии, управлении рисками, корпоративном управлении. Тем не менее до настоящего времени не изжиты случаи мошенничества, коррупционные нарушения российских бизнес-структур.

Согласно исследованию компании КПМГ «Портрет корпоративного мошенника», в ходе которого анализировались злоупотребления в компаниях из 85 стран мира, во многих российских организациях исполнительные директора и члены советов директоров присваивают доходы и активы организации «более чем в половине случаев (56%)» [1]. Этот индикатор почти в два раза превышает показатель зарубежных стран, где он составляет 31%, что свидетельствует о недостаточной эффективности функции внутреннего контроля в российских компаниях.

Понятийный аппарат. Сущность комплаенса

Термин «комплаенс» (от англ. *compliance* — соответствие) означает соблюдение правил, законов, стандартов и политик или соответствие им. С практической точки зрения корпоративный комплаенс включает разработку внутренней системы политик, процедур, мер по контролю, выявлению и предупреждению нарушений законодательства, нормативных актов, правил и стандартов. [2, с. 12]. По сути, комплаенс представляет собой механизм системы внутреннего контроля и ее оценки.

Ввиду относительной новизны данного термина для российского научного сообщества в практической деятельности встречается множество терминов,

означающих тот или иной элемент, являющийся частью концепции комплаенса в целом: комплаенс-менеджмент, комплаенс-процесс, комплаенс-контроль, комплаенс-риск, комплаенс-функция, комплаенс-среда и комплаенс-культура и пр.

Комплаенс-менеджмент — это управленческие действия по организации соблюдения правил, законов, стандартов (кратко: управление соответствием стандартам).

Комплаенс-процесс — это постоянный мониторинг деятельности компании и ее оценка на соответствие действующему законодательству, стандартам саморегулируемых организаций, устоявшимся практикам, внутренним процедурам компании и договорным условиям.

Комплаенс-контроль (близок к понятию «комплаенс-процесс») — это контроль за соблюдением нормативно-правовых актов.

Под *комплаенс-риском* согласно рекомендациям Базельского комитета по банковскому надзору понимается риск применения юридических санкций или санкций регулирующих органов, существенного финансового убытка или потери репутации в результате несоблюдения организацией законов, инструкций, правил, стандартов саморегулируемых организаций или кодексов поведения [3, с. 56].

Термин «комплаенс-функция» в рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору используется для описания персонала, осуществляющего обязанности по комплаенсу² (согласно приложению к письму ЦБ РФ от 02.11.2007 № 173-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору» под названием «Комплаенс и комплаенс-функция в банках»).

Кроме того, часто употребляются термины «комплаенс-среда» и «комплаенс-культура», под которыми подразумеваются условия внутренней и внешней среды (прежде всего нормативной: законы, кодексы, инструкции и пр.), обуславливающие принятие компаниями управленческих решений. Ответственность за организацию комплаенса, т.е.

¹ Письмо Банка России от 10.04.2014 № 06–52/2463 «О Кодексе корпоративного управления».

² Базельский комитет по банковскому надзору не предписывает создание какой-либо определенной организационной структуры для выполнения комплаенс-функции. Поэтому в письме ЦБ РФ от 02.11.2007 № 173-Т сказано, «что комплаенс-функция должна подвергаться внутреннему аудиту, что делает очевидным необходимость обеспечения независимости службы внутреннего аудита (или службы внутреннего контроля согласно терминологии Положения № 242-П) от комплаенс функции».

за комплаенс-менеджмент в компании, лежит на ее руководстве и совете директоров. Они ответственны за организацию системы внутреннего контроля, учитывают при принятии решений комплаенс-риски, формируют и поддерживают комплаенс-культуру (*tone at the top*).

Принято считать, что в любой организации вне зависимости от наличия или отсутствия направленных действий собственников и менеджмента комплаенс не бывает «нулевым», так как при создании любой организации формируются внутренние нормативные документы [4]. В то же время очевидно, что комплаенс-подразделение не может нести ответственность за соблюдение всего массива нормативного регулирования, поэтому к его функционалу принято прежде всего относить следующие действия:

- противодействие коррупции;
- противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- антимонопольный комплаенс;
- противодействие дискриминации;
- управление конфликтом интересов.

Если говорить о функциях комплаенс-подразделений, то в разных компаниях они могут существенно различаться, что зависит от их размеров, отрасли экономики, организационной культуры и т.д. Согласно данным опроса, проведенного компанией PWC в 2015 г., непосредственные должностные обязанности комплаенс-подразделения обычно составляют антикоррупционный комплаенс и определяют управление конфликтом интересов, кодекс поведения, управление горячей линией, а также проведение расследований случаев нарушений. Существуют также области, в отношении которых комплаенс-подразделение осуществляет мониторинг, — это, например, антимонопольный комплаенс, инсайдерская торговля, взаимодействие с государственными органами, а также проведение комплексных проверок в отношении контрагентов. По таким областям, как обеспечение защиты персональных данных или маркировка продукции, комплаенс-подразделение может привлекаться с целью участия в разработке соответствующих политик и стандартов [5].

Основным инструментом работы комплаенс-подразделения является так называемая система комплаенс-менеджмента, встраиваемая в бизнес-

процессы компании в целях принятия мер относительно всех аспектов нарушений нормативных и этических требований. Универсального решения организации работы комплаенс-подразделения не существует, так как условия деятельности организаций различны. Ключевыми компонентами системы комплаенс-менеджмента являются:

- заинтересованность и участие высшего руководства;
- оценка комплаенс-рисков;
- разработка и внедрение соответствующих политик и процедур, включая (но не ограничиваясь) утверждение кодекса поведения;
- проведение комплексной проверки в отношении контрагентов;
- надлежащее обучение и коммуникации на всех уровнях организации;
- непрерывный мониторинг и периодический аудит эффективности системы в целях реализации корректирующих мероприятий.

Каждая организация внедряет их в той форме и с той глубиной, которая соответствует ее условиям деятельности. Например, в компании *Siemens* система комплаенс-менеджмента представлена в виде матрицы «Предотвращение — Выявление — Реагирование», куда ключевые компоненты, рассмотренные выше, распределены по этим трем категориям действий [6].

Предпосылки возникновения комплаенса за рубежом и в России. Преимущества внедрения комплаенса

Изначально понятие комплаенса в отношении регулятивных норм появилось в США в 1950-е гг. В дальнейшем значимость и роль комплаенса в Америке и, как следствие, во всем мире возросли по мере принятия следующих законодательных актов: Закона о коррупции за рубежом (*Foreign corrupt practices act*) от 1977 г.; Закона Сарбейнса-Оксли от 2002 г. (*Sarbanes-Oxley Act*), а также Закона о реформировании Уолл-стрит и защите заявителей Додда-Франка от 2010 г. (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*). Важно отметить, что Закон о коррупции за рубежом относится к экстерриториальному регулированию (от латинского *ex* и *territoralis* — внеземельность), т.е. распространяет свое действие за пределы территории юрисдикции законодательного органа. Глобализация мировой экономики, появление

новых форм законодательного регулирования и норм «мягкого» права стали драйверами распространения комплаенса в российских организациях, что было обусловлено несколькими причинами:

- современные транснациональные корпорации привнесли на российский рынок не только иностранные капиталы, но и свои внутренние этические стандарты ведения бизнеса;
- принципы корпоративного управления приобрели особую актуальность для тех российских организаций, которые осуществляют листинг на зарубежных биржах. Например, Комиссия по ценным бумагам США (*Securities Exchange Commission*) утвердила требования по обязательному наличию комплаенс-оффисера (*Chief Compliance Officer*) в штате компании — эмитента Нью-Йоркской фондовой биржи в 2004 г. [7];
- требования российского законодательства в части внутреннего контроля возрастали по мере принятия соответствующих законов [2, с. 11].

Примерами международных норм так называемого мягкого права, разрабатываемых международными институтами и организациями в целях заполнения нормативных пустот в глобальном экономическом пространстве, а также сглаживания дисбаланса в нормативных требованиях различных стран, являются Руководство по надлежащей практике в области внутреннего контроля, этических норм и комплаенса ОЭСР от 2010 г., глобальный договор ООН, стандарты серии ИСО 31000 «Менеджмент риска. Принципы и руководящие указания», ИСО 31000 «Менеджмент риска. Техники оценки рисков» и др.

В России впервые термин «комплаенс-контроль» был введен указанием ЦБ РФ от 07.07.1999 № 603-У³. Функция комплаенса в банковской сфере была определена чуть позже, в 2007 г., письмом ЦБ РФ «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору» от 02.11.2007 № 173-Т, в котором было указано, что специалист по комплаенсу — «сотрудник и (или) структурное подразделение, отвечающее за проверку соблюдения нормативных правовых

актов, стандартов саморегулируемых организаций (для профессиональных участников рынка ценных бумаг СРО), учредительных и внутренних документов кредитной организации».

В Кодексе корпоративного управления 2014 г. организации комплаенса посвящена ст. 5 «Система управления рисками и внутреннего контроля», в которой обозначена роль совета директоров и исполнительных органов по определению принципов и подходов к организации внутреннего контроля и системы управления рисками с целью обеспечения «разумной уверенности в достижении поставленных перед обществом целей». Система управления рисками предполагает согласно Кодексу проведение мероприятий на двух уровнях: операционном (внедрение контрольных процедур в операционных процессах) и организационном (организация функций, координирующих деятельность общества в рамках системы управления рисками и внутреннего контроля: управление рисками, внутренний контроль, комплаенс-контроль, контроль качества и пр.) (ст. 254 гл. 5.1.1 Кодекса корпоративного управления).

Статья 258 Кодекса корпоративного управления определяет роль исполнительного органа и совета директоров по организации эффективной системы управления рисками и внутреннего контроля, указывает на необходимость создания отдельного структурного подразделения по управлению рисками и внутреннему контролю, определяет задачи этого подразделения. Кодекс корпоративного управления рекомендует обществу утверждать антикоррупционную политику; организовывать доступный способ информирования совета директоров (комитета по аудиту), включая горячую линию; проводить защиту информаторов от преследований; дважды в год совету директоров рассматривать вопросы организации внутреннего контроля и управления рисками, а результаты включать в годовой отчет.

Систематическая оценка эффективности системы управления рисками и внутреннего контроля, корпоративного управления общества может проводиться отделом внутреннего аудита (в случае его наличия в компании) или независимым аудитом, а также согласно ключевым показателям эффективности (КПЭ).

Статья 258 Кодекса корпоративного управления рекомендует создание внутреннего аудита в виде отдельного структурного подразделения, также под-

³ Указание ЦБ РФ от 07.07.1999 № 603-У «О порядке осуществления внутреннего контроля за соответствием деятельности на финансовых рынках законодательству о финансовых рынках в кредитных организациях», отменено указанием ЦБ РФ от 16.12.2003 № 1354-У.

чиненного совету директоров. В главе 5.2.2 Кодекса содержатся рекомендации, включающие оценку эффективности системы внутреннего контроля (ст. 269), системы управления рисками (ст. 270), корпоративного управления (ст. 271).

Оценка эффективности системы внутреннего контроля может проводиться путем использования сравнения с ключевым показателями эффективности помимо проведения оценки аудиторами. Для этого могут применяться ключевые показатели эффективности, разработанные на основе Национальных профессиональных стандартов для комплаенс-функции (*National Occupational Standards*) Великобритании [3, с. 57].

Одним из очевидных преимуществ наличия эффективной системы комплаенс-менеджмента является сокращение размера штрафов и санкций, наложенных на компанию. Так, в США компании, применяющие эффективные системы комплаенс-менеджмента, могут уменьшать размер штрафов на 95%, тогда как у компаний, не разработавших эффективные системы комплаенс-менеджмента, размер штрафов может увеличиваться на 400% [8, с. 32].

Рассмотрим случай из российской практики, связанный с решением Сыктывкарского городского суда от 14.03.2014 № 12–235/2014, когда сотрудник компании-дистрибьютора был вовлечен во взяточничество с целью продвижения товаров, реализуемых дистрибьютором. В отношении компании было возбуждено административное производство, однако было установлено, что компания утвердила Положение о соблюдении антимонопольного и антикоррупционного законодательства, с которым сотрудник, давший взятку, был ознакомлен. Компанией были также приняты иные меры по профилактике коррупционных нарушений. Суд заключил, что сотрудник действовал в личных интересах, поэтому дело в отношении компании было прекращено. Противоположный пример представляет кейс с компанией «Вымпелком» (торговая марка «Билайн»), в отношении которой регуляторами США было проведено масштабное расследование по факту нарушения положений Закона о коррупции за рубежом в части подкупа иностранного должностного лица в Узбекистане с целью выхода на узбекский телекоммуникационный рынок. По результатам расследования компания была оштрафована на 397,6 млн долл. США [9].

Практика комплаенса за рубежом и в России

За последние годы во многих международных компаниях созданы подразделения комплаенса, при этом в некоторых из них сотрудник, отвечающий за функцию комплаенса, занимает отдельную должность директора по комплаенсу (*Chief Compliance Officer*), тогда как в других компаниях эти функции возлагаются на руководителя юридического подразделения, руководителя подразделения внутреннего аудита или финансового директора. Однако первая практика предпочтительна.

По данным Совета по сертификации в сфере комплаенса в США (*Compliance Certification Board*) ежегодно более 1900 специалистов проходят обучение по их программам [10]. В России по данным Международной комплаенс-ассоциации (*International compliance association*) число сертифицированных этой организацией комплаенс-офицеров составляет более 200 человек [11].

В России ответственность за организацию комплаенса несет высший исполнительный орган компании (генеральный директор), а также все члены совета директоров. Ответственность за организацию комплаенса также несет сотрудник организации, на кого возложены функции комплаенса. В разных организациях сотрудников, на кого возложены функции комплаенса, могут именовать по-разному: «ответственный сотрудник по правовым вопросам», «(руководитель) служащий комплаенс-функции», комплаенс-служащий, специалист по комплаенсу, «(главный) комплаенс-риск менеджер». В 2015 г. консалтинговая компания *Deloitte* провела исследование практики в области комплаенса среди крупнейших российских компаний — членов клуба компаний по развитию корпоративного управления в России⁴. Исследование показало, что практика комплаенса получила распространение в крупнейших российских компаниях. Так, семь из восьми компаний, принявших участие в исследовании, имеют отдельно выделенную функцию комплаенса. В двух из восьми компаний создан отдел комплаенса, в большинстве компаний функция контроля за применением внутренних политик и антикоррупционного зако-

⁴ Анкеты были разосланы 12 компаниям — членам клуба: ПАО «Алроса», ПАО «Аэрофлот», ПАО «ВТБ», ЗАО «ИнтерРао», ПАО «Лукойл», ПАО АНК «Башнефть», ПАО «ГМК «Норильский никель», ОАО «РЖД», ПАО «Ростелеком», ПАО «РусГидро», ПАО «Сбербанк России», ПАО «Трансконтейнер». Ответы прислали восемь компаний.

нодательства осуществляется отделом экономической безопасности. В компаниях, возложивших функцию комплаенса на отдельных сотрудников, среди наиболее распространенных обязанностей являются периодические проверки на соответствие внутренним политикам и антикоррупционному законодательству; оценка коррупционных рисков, разработка и внедрение антикоррупционных политик и процедур и пр. Во всех компаниях организовано более трех ресурсов для сообщения о нарушениях внутренней политики согласно рекомендациям Кодекса корпоративного управления. Процедуры по защите информаторов действуют в большинстве опрошенных компаний [12].

Исследование показывает и слабые места в области практики развития комплаенса. Так, лишь половина компаний, принявших участие в опросе, проводит ежегодную оценку коррупционных рисков. Политики по закупкам (тендерам) формируют все принявшие участие в опросе компании, а политики и процедуры проверки контрагентов — все компании, за исключением одной компании. Однако большинство из опрошенных компаний (5) не имеет отдельной политики по взаимодействию с государственными компаниями и государственными служащими. Лишь в половине компаний тренинги в области комплаенса проводятся ежегодно.

В качестве недостатка можно отметить сложившуюся в отдельных компаниях практику подчинения сотрудников, отвечающих за выявление нарушений о внутренних политиках и законодательства, генеральному директору. В большинстве компаний данные сотрудники подчиняются начальнику отдела внутреннего контроля и лишь в одной компании — непосредственно совету директоров.

Лучшей практикой признается та практика, когда лицо, ответственное за комплаенс, имеет прямой доступ в совет директоров.

Выводы

Исследование практики развития комплаенса в российских компаниях свидетельствует об отсутствии единого подхода к организации комплаенс-функции. В связи с высокой коррупционной составляющей российской экономики в отечественных компаниях остро стоит проблема оппортунистического поведения топ-менеджмента, о чем свидетельствуют исследования компании КПМГ. Комплаенс позволяет снижать риски, а значит, сокращать издержки компании, повышать защиту акционеров от оппортунизма топ-менеджмента и качество корпоративного управления в целом.

В условиях цифровой революции повышается уязвимость корпоративной репутации компании, что требует дополнительных усилий и расходов на осуществление контрольных функций, включая комплаенс.

Если говорить о перспективах специальности в области комплаенс, то внедрение искусственного интеллекта в крупных российских компаниях (банках) освободит часть юристов от традиционной рутинной работы. Так, председатель правления Сбербанка Владимир Кулик на Гайдаровском форуме в январе 2017 г. сообщил о запуске программы робота-юриста, с помощью которого банк планирует высвободить до 3000 юристов, начиная уже с первого полугодия текущего года. Высвобождаемые юристы скорее чем менеджеры, бухгалтеры или иные специалисты могут занять должности комплаенс-сотрудников в подразделениях комплаенса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гончарова О. Отпетые топ-мошенники // Ведомости. № 4224 от 14.12.2016. URL: <http://www.vedomosti.ru/management/articles/2016/12/14/669476-samie-opasnie-moshenniki>.
2. Черепанова В.А. Комплаенс-программа организации. М.: Инфра-М, 2016. 288 с.
3. Амброжевич О. Комплаенс. С ним или без него // Вестник НАУФОР. 2011. № 9. С. 54–60.
4. Терехова А. Г. Трансформация комплаенса и риск-менеджмента в системе внутреннего контроля // Внутренний контроль в кредитной организации. 2011. № 1. URL: http://www.reglament.net/bank/control/2011_1_article_3.htm (дата обращения: 19.01.2017).
5. Опрос компании PWC State of compliance. Survey 2015. URL: <http://www.pwc.com/us/en/risk-management/state-of-compliance-survey/assets/pwc-2015-state-of-compliance-survey-final.pdf> (дата обращения: 21.03.2016).
6. Официальный сайт компании Siemens. URL: <https://www.siemens.com/global/en/home/company/sustainability/compliance.html>. (дата обращения: 19.01.2017).

7. Пресс-релиз Комиссии по ценным бумагам США Final Rule: Compliance Programs of Investment Companies and Investment Advisers, February 5, 2004. URL: <https://www.sec.gov/rules/final/ia-2204.htm> (дата обращения: 19.01.2017).
8. Tom Tyler, John Dienhart, and Terry Thomas, The Ethical Commitment to Compliance: Building Value-Based Cultures, *Cal. Mgmt. Rev.* 50, no. 2 (Feb. 2008): 31–51.
9. Пресс-релиз Министерства юстиции США “VimpelCom Limited and Unitel LLC Enter into Global Foreign Bribery Resolution of More Than \$795 Million”, February 18, 2016. URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/vimpelcom-limited-and-unitel-llc-enter-global-foreign-bribery-resolution-more-795-million> (дата обращения: 19.01.2017).
10. Compliance Certification Board. Candidate Handbook CCEP. URL: <http://www.compliancecertification.org/Portals/2/PDF/CCEP/ccb-ссеп-handbook.pdf> (дата обращения: 30.01.2017).
11. Панфилова Е.А. Как бороться с коррупцией в бизнесе. Интервью с президентом компании ICS Е. Пустоваловой // tvrain.ru: новостной портал. М., 16.12.2015. URL: https://tvrain.ru/teleshov/panfilova/borba_s_corrupciei_bisness-400272 (дата обращения: 24.06.2016).
12. Результаты опроса о практике в области Комплаенс. Клуб компаний по развитию корпоративного управления. ЗАО «Делойт и Туш СНГ», 11.10.2016. 29 с.

REFERENCES

1. Goncharova O. Inveterate fraudsters [Otpetye top-moshenniki]. *Vedomosti — Vedomosti daily*, 2016, No. 4224. Available at: URL: <http://www.vedomosti.ru/management/articles/2016/12/14/669476-samie-opasnie-moshenniki> (accessed 31.01.2017).
2. Cherepanova V.A. Compliance program of organization [Komplaens-programma organizatsii]. Moscow, Infra-M, 2016, 288 p.
3. Ambrozhevich O. Compliance. With or without it [Komplaens. S nim ili bez nego]. *Vestnik Naufor — Naufor Journal*, 2011, No. 9, pp. 54–60.
4. Terekhova A. G. Transformation of compliance and risk-management in the internal control system [Transformatsiia komplaensa i risk-menedzhmenta v sisteme vnutrennego kontrolya]. *Bnutrennii kontrol' v kreditnoi organizatsii — Internal controls in the organization*, 2011, No. 1. Available at: http://www.reglament.net/bank/control/2011_1_article_3.htm (accessed 19.01.2017).
5. PWC Survey State of Compliance 2015. Available at: <http://www.pwc.com/us/en/risk-management/state-of-compliance-survey/assets/pwc-2015-state-of-compliance-survey-final.pdf> (accessed 21.03.2016).
6. Siemens official web-site. Available at: <https://www.siemens.com/global/en/home/company/sustainability/compliance.html>. (accessed 19.01.2017).
7. US Securities Exchange Commission. Final Rule: Compliance Programs of Investment Companies and Investment Advisers. Available at: <https://www.sec.gov/rules/final/ia-2204.htm> (accessed 19.01.2017).
8. Tyler T., Dienhart J., and Thomas T. The Ethical Commitment to Compliance: Building Value-Based Cultures. *Cal. Mgmt. Rev.*, 2008, no. 2 (50), pp. 31–51.
9. US Ministry of Justice. VimpelCom Limited and Unitel LLC Enter into Global Foreign Bribery Resolution of More Than \$795 Million. Available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/vimpelcom-limited-and-unitel-llc-enter-global-foreign-bribery-resolution-more-795-million> (accessed 19.01.2017).
10. Compliance Certification Board. Candidate Handbook CCEP. Available at: <http://www.compliancecertification.org/Portals/2/PDF/CCEP/ccb-ссеп-handbook.pdf> (accessed 30.01.2017).
11. Panfilova E.A. How to combat corruption in business. Interview with the president of ICS E. Pustovalova [Kak borot'sia s korruptsiei v biznese. Interv'iu s prezidentom kompanii ICS E. Pustovalovoi]. Available at: https://tvrain.ru/teleshov/panfilova/borba_s_corrupciei_bisness-400272 (accessed 30.01.2017).
12. ZAO Deloitte and Touche CIS. The results of a survey on compliance practices. Corporate governance development club [Rezul'taty oprosa o praktike v oblasti Komplaens. Klub kompanii po razvitiuu korporativnogo upravleniia.]. Available at: <https://www2.deloitte.com/ru/ru/pages/risk/articles/reports-and-opinions.html> (accessed 30.01.2017).

УДК 316.012

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тюриков Александр Георгиевич, д-р социол. наук, профессор, руководитель Департамента социологии, Финансовый университет, Москва, Россия
AGTyrikov@fa.ru

Кибакин Михаил Викторович, д-р социол. наук, доцент, заместитель руководителя Департамента социологии, Финансовый университет, Москва, Россия
MVKibakin@fa.ru

В статье проанализированы методологические и практические подходы к управлению социальными ресурсами экономического роста России. *Цель работы* – выявление основных подходов к пониманию содержания, места и роли социальных ресурсов в реализации национальных приоритетов Российской Федерации в целом, а также экономического роста в частности. *Результат исследования* – на основе анализа документов стратегического планирования определены группы социальных ресурсов экономического роста, их содержание и условия эффективного использования органами государственной власти в интересах обеспечения экономической безопасности, улучшения показателей хозяйственной деятельности в условиях трансформации рыночных отношений, достижения целей экономического роста. Обоснована организационно-технологическая основа управления социальными ресурсами в современных условиях, адекватная современным подходам к стратегическому планированию. *Сделан вывод* о том, что эффективность использования социальных ресурсов экономического роста требует развития системы научного обеспечения управления ими. **Ключевые слова:** экономический рост; социальные ресурсы; экономическая безопасность; стратегическое планирование; доверие; ситуационные центры; научное обеспечение.

Management of Social Resources for Russia's Economic Growth

Tyurikov Alexander G., ScD (Sociology), full professor, Head of the Sociology Department, Financial University, Moscow, Russia
AGTyrikov@fa.ru

Kibakin Mikhail V., ScD (Sociology), associate professor, Deputy Head of the Sociology Department, Financial University, Moscow, Russia
MVKibakin@fa.ru

The paper analyzes methodological and practical approaches to the management of social resources to ensure the economic growth in Russia. *The purpose* of the work was to identify the main approaches to understanding the content, place and role of social resources in the implementation of national priorities of the Russian Federation as a whole, and in the economic growth in particular. *The result* of the research: based on the analysis of strategic planning documents, groups of social resources for the economic growth are defined along with conditions for their effective use by public authorities to ensure economic security, improve performance indices in the situation of the transforming market relations and achieve the economic growth objectives. The organizational and technological basis of the social resource management under modern conditions adequate to modern approaches to strategic planning is justified. It is concluded that the efficiency of using social resources of the economic growth requires the development of a scientific support system for their management. **Keywords:** economic growth; social resources; economic security; strategic planning; confidence; situational centers; scientific support.

Современные трудности реализации потенциала международного разделения труда, санкционная политика против нашей страны увеличивают значение эффективного управления ресурсами социально-экономического развития России.

Этим, в частности, объясняется интерес отечественных ученых и практиков к этой тематике исследования [1, 2], которая корреспондируется с современными концепциями современного сложного общества, трактующими понятия «доверие», «риски», «ресурсный поворот» [3–6].

Национальный приоритет «экономического роста» в системе обеспечения национальной безопасности

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683, (далее — Стратегия) экономический рост относится к одному из стратегических национальных приоритетов, который включает:

- а) развитие экономики страны;
- б) обеспечение экономической безопасности;
- в) создание условий для развития личности;
- г) переход экономики на новый уровень технологического развития;
- д) вхождение России в число стран — лидеров по объему валового внутреннего продукта;
- е) успешное противостояние влиянию внутренних и внешних угроз.

К экономическим угрозам Российской Федерации, которые должны снижаться различными способами, в том числе путем привлечения социальных ресурсов, государственное руководство в настоящее время относит [п.п. 56, 57 Стратегии]:

- первую группу угроз — «финансово-экономические угрозы»: незащищенность национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала; уязвимость инфраструктурной национальной финансовой системы; несбалан-

сированность национальной бюджетной системы;

- вторую группу угроз — «угрозы дисбаланса международного экономического порядка»: отставание в разработке и внедрении перспективных технологий;
- регистрацию прав собственности в отношении значительной части организаций в иностранных юрисдикциях; усиление недобросовестной конкуренции, введенные против Российской Федерации ограничительные экономические меры; низкую конкурентоспособность экономики; глобальные и региональные экономические кризисы;
- третью группу угроз — «демографические и социально-правовые угрозы»: прогрессирующую трудонедостаточность; неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения; неправомерное использование юридических средств в экономической сфере; сохранение значительной доли теневой экономики, условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, незаконной миграции;
- четвертую группу угроз — «ресурсные угрозы»: сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокую зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, нарушение стабильности тепло- и энергоснабжения субъектов национальной экономики; ухудшение состояния и истощение сырьевой базы, сокращение добычи и запасов стратегически важных полезных ископаемых, перспективу дефицита минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов.

Объективная оценка возможностей противостояния этим угрозам экономической безопасности позволяет сделать вывод о том, что население в этой ситуации неизбежно будет находиться под воздействием негативных социально-экономических факторов, снижающих качество жизни, подвергающих жесткой проверке социальные качества отдельной личности, групп, социальных институтов и в целом социума.

Перечень социальных ресурсов экономического роста

В этих условиях все большую роль играют социальные ресурсы экономической деятельности, которые отражают особые механизмы обеспечения заинтересованного участия экономически активного населения в решении задач развития экономики нашей страны.

Посредством содержательного анализа текста документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности можно выделить следующие группы социальных ресурсов, которые влияют на обеспечение стабильности и устойчивое развитие России:

а) ценностные ресурсы: приверженность людей традиционным российским духовно-нравственным ценностям; гражданственность и патриотизм населения;

б) интегрирующие ресурсы: устойчивые социальные связи между людьми, социальными группами и народами, обеспечивающие социальную стабильность в обществе; толерантность к национальному и религиозному многообразию; общероссийская идентичность народов Российской Федерации; мотивация к взаимопомощи, установки на коллективизм; консолидированность людей в едином гражданском обществе;

в) ресурсы социального контроля и порядка: доверие к государственным институтам; нормативные (декриминализованные) отношения во всех сферах жизни;

г) ресурсы развития: мотивация к созидательному труду; мотивация служения Отечеству;

д) компенсирующие ресурсы: устойчивость к деструктивному воздействию; включенность в механизмы взаимодействия государства и гражданского общества.

Нормативно закрепленное понимание социальных ресурсов национальной безопасности может быть трактовано системой понятий современных концепций социального риска, сложного общества — «новой нормальности». В рамках понятийно-категориального аппарата общей социологии, экономической социологии и социологии управления к социальным ресурсам экономической деятельности целесообразно отнести социальное доверие основных

страт к институтам государственного управления и формулируемым ими планам; социальный порядок, лояльность населения к существующей системе организации различных сфер жизнедеятельности; социальную терпимость населения, предполагающую способность переносить отдельные трудности, экономические проблемы; социальную ответственность людей, их мотивацию на добросовестный труд; социальную включенность в целом населения, а также его отдельных групп в процессы поддержания стабильности и одновременно в процессы устойчивого развития; способность к позитивной социальной самоорганизации населения и другие.

Одно из центральных мест в иерархии социальных ресурсов занимает доверие субъектов социально-экономических и правовых отношений.

Для российской рыночной экономики существенное значение имеют отношения доверия при совершении сделок, заключении договоров. Можно утверждать, что эта форма экономического взаимодействия формализует процесс согласования интересов, способов действий по достижению взаимоприемлемых целей. В договорах важную роль занимают специально введенные в гражданское законодательство способы защиты прав субъектов правоотношений, а также способы гарантирования доверительных отношений при совершении сделок, чему служат правовые институты залога (заклада), аванса, поручительства и доверенности, а также государственные институты контроля за хозяйственной деятельностью — лицензирование, сертификация, функционирование налоговых служб и другие.

Особый вид доверия связан с социально-политическим взаимодействием населения и органов власти.

Без доверия населения к органам государственной власти нельзя избежать рисков социальных протестов при реформировании существенных для жизни норм, включающих в том числе повышение пенсионного возраста, ограничение хождения валют, изменение правил потребительского кредитования, долевого строительства, проведение реновации жилья, что связано с рисками социальных протестов.

Укрепление отношений доверия общества и власти происходит как в форме повседневных социально-экономических коммуникаций, совершения сделок, получения государственных услуг, так и в процессе специальной деятельности по информированию населения о выполнении корпоративными структурами социальной миссии. При характеристике доверия как социального ресурса экономического роста необходимо особо указывать на его чувствительность к фактам коррупции, мошенничества, которые могут вызвать социальную апатию, неверие людей в государственные институты поддержания норм хозяйственной деятельности.

Организационно-технологическая основа управления социальными ресурсами в современных условиях

Обеспечение эффективности управления социальными ресурсами экономического роста России на федеральном уровне осуществляется посредством использования современных институциональных механизмов стратегического планирования, регулирования и действий в кризисных ситуациях.

Для российской рыночной экономики существенное значение имеют отношения доверия при совершении сделок, заключении договоров

Методическую основу современного государственного управления в Российской Федерации составляет программно-целевая концепция, содержащаяся в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Реализация этой концепции осуществляется в соответствии с конституционной нормой о том, что установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологиче-

ского, социального, культурного и национального развития страны находится в ведении Российской Федерации.

В системе управления социальными ресурсами экономического роста особого внимания заслуживают принятые в нашей стране показатели, критерии и параметры оценки результатов деятельности органов власти.

В этой связи целесообразно отметить, что в настоящее время к основным показателям состояния национальной безопасности, в частности, относятся «удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств», «ожидаемая продолжительность жизни», а также децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее обеспеченного населения и 10% наименее обеспеченного населения) [п. 115 Стратегии], которые имеют существенное социальное наполнение.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» установленные в нашей стране показатели эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации также включают социально ориентированные характеристики, в частности «ожидаемую продолжительность жизни при рождении», «оценку населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», «смертность населения», а также «долю детей, оставшихся без попечения родителей».

На основе Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в системе государственных показателей эффективности государственного управления можно также выделить социальные показатели, используемые для оценки деятельности органов местного самоуправления. К ним относятся «доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района)», а также «удовлетворенность населения

деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных)».

В связи с этим можно утверждать, что учет социальных ресурсов в системе показателей эффективности деятельности органов власти в настоящее время осуществляется в нормативно закреплённых рамках, что создает условия для адекватного внимания к их развитию и сохранению уполномоченными должностными лицами.

Все большее значение для организации системы государственного управления в современных условиях играют ситуационные центры (п. 112 Стратегии), которые ориентированы прежде всего на достижение целей национальной безопасности.

Ситуационные центры занимают особое место в системе информационно-аналитической поддержки стратегического планирования и управления страной, что применительно к национальному приоритету «экономический рост» и предполагает своевременную оценку экономических угроз Российской Федерации.

Финансовый университет как научно-образовательная площадка апробации современных инфраструктурных технологий управления в финансово-экономической сфере, подготовки компетентных специалистов для современной экономики может более полно использовать свои возможности для содействия развитию системы ситуационных центров.

Так, исследование социально-экономических явлений и процессов, которые представляют собой угрозу национальной безопасности, может быть значительно более эффективным при опоре на международную сеть компетентных экспертов, обобщенные оценки которых подвергаются анализу, приобретают дополнительную факторную и прогнозную интерпретацию в ходе современных организационных, информационных технологий на основе модельного ситуационного центра Финансового университета.

Научное обеспечение управления социальными ресурсами экономического роста

Выполнение задач эффективного управления социальными ресурсами экономического ро-

ста требует его всестороннего научного обеспечения в части уточнения содержания, места и роли социальных ресурсов в современной экономике, которая изменяется под влиянием технологических прорывов в рамках становления «цифровой экономики», «экономики знаний».

Без доверия населения к органам государственной власти нельзя избежать рисков социальных протестов при реформировании существенных для жизни норм, включающих в том числе повышение пенсионного возраста, ограничение хождения валют, изменение правил потребительского кредитования

Целесообразно обратиться под этим углом зрения к работам нобелевских лауреатов по экономике, а именно по теориям контрактов, современной концепции мотивации собственников и менеджмента (Харт; Хольмстрем, 2016), исследованиям в области влияния бедности и богатства на потребление, разработке индекса счастья и изучению простых человеческих удовольствий в системе экономических отношений (Энгус Дитон, 2015), описанию феномена «иррационального оптимизма» в экономике (Роберт Шиллер; Юджин Фама; Ларс Петер Хансен, 2013) и другим.

Нуждается в дальнейшем научном обосновании перечень социальных показателей достижения национальной безопасности, в том числе в национальном приоритете «экономический рост», которые включены в документы стратегического планирования. Представляется, что целесообразно в пилотном варианте внедрить в ряде регионов применение таких показателей эффективности деятельности органов государственной власти, как «уровень соци-

ального доверия населения к органам регионального управления», «социальные установки нормативного поведения населения», «уровень социальной терпимости населения на жизнь в условиях возникновения социально-экономических проблем» и другие.

Отдельной задачей ученых в области развития методического аппарата управления социальными ресурсами является построение моделей верификации получаемых первичных данных о состоянии и тенденциях изменения явлений и процессов в экономике, их обработке с выходом на интегративные показатели, характеризующие качество социальных ресурсов, а также их влияние на показатели экономического роста.

Выводы

В настоящих условиях задача эффективного управления социальными ресурсами экономического роста нашей страны предполагает всестороннее изучение как самих этих ресурсов, так объектов их воздействия, а также организации и использования релевантных технологий управления со стороны органов государственной власти различного уровня. Созданная в Российской Федерации система управления сферой национальной безопасности позволяет нарастить усилия по укреплению социального доверия, порядка, более полному учету социальных характеристик населения, что позволит более успешно решать задачи экономического роста.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вотинов А. В. Социальные ресурсы экономического развития региона // Социология власти. 2012. № 2. С. 175–182.
2. Романов В. Л., Саркисян В. Ю. Социальный ресурс динамического развития России / Стратегия динамического развития России: единство самоорганизации и управления. Материалы первой международной научно-практической конференции. М.: Проспект, 2004.
3. Beck U. Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes // The Risk Society and Beyond. B. Adam, U. Beck, J. van Loon (ed.). L.: Sage Publication, 2007.
4. Luhmann N. Trust and Power. New York: Free Press, 1979.
5. Giddens A. The Consequences of Modernity. Cambridge: Polity Press, 1990.
6. Sztompka P. Trust: A Sociological Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

REFERENCES

1. Votinov, A. V. Social resources economic development of the region [Social'nye resursy ekonomicheskogo razvitija regiona]. *Sociologija vlasti – Sociology of power*, 2012, No. 2, pp. 175–182.
2. Romanov, V. L., Sargsyan, V. Y. Social resource of dynamic development of Russia / Strategy of dynamic development of Russia: the unity of self-organization and management. Proceedings of the first international scientific-practical conference [Social'nyj resurs dinamicheskogo razvitija Rossii / Strategija dinamicheskogo razvitija Rossii: edinstvo samoorganizacii i upravlenija]. Moscow, Prospect, 2004.
3. Beck, U. Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes // The Risk Society and Beyond. B. Adam, U. Beck, J. van Loon (ed.). — L.: Sage Publication, 2007.
4. Luhmann, N. Trust and Power. — New York: Free Press, 1979.
5. Giddens, A. The Consequences of Modernity. — Cambridge: Polity Press, 1990.
6. Sztompka, P. Trust: A Sociological Theory. — Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

УДК 346.24(574)

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СЕТЕВЫХ СОПРЯЖЕННЫХ ПРОИЗВОДСТВ: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ОТРАСЛЕВЫЕ РЫНКИ*

Акбердина Виктория Викторовна, д-р экон. наук, профессор РАН, заведующая отделом региональной промышленной политики и экономической безопасности, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук, заведующая кафедрой, теории управления и инноваций, Уральский федеральный университет, Екатеринбург, Россия
akb_vic@mail.ru

Смирнова Ольга Павловна, отдел региональной промышленной политики и экономической безопасности, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук, аспирант, кафедра теории управления и инноваций, Уральский федеральный университет, Екатеринбург, Россия
olysmirnova95@gmail.com

В статье рассматриваются проблемы экономической безопасности в сетевых сопряженных производствах. Предложена методология изучения экономической безопасности сетевых сопряженных производств, включающая синергетический подход, воспроизводственный и институциональный. Проанализирована реализация четвертой промышленной революции в условиях сетецентричности отраслевых рынков. Выявлены угрозы в рамках Индустрии 4.0. *Результаты.* На основе комплексного изучения экономической безопасности определены проблемы замедления экономического роста. Предложена методика построения эффективной системы обеспечения экономической безопасности в сетевых сопряженных производствах. *Выводы.* Для повышения эффективности экономической безопасности в сетевых сопряженных производствах необходима комплексная оценка внешних и внутренних угроз, а также оценка макроэкономических показателей.

Ключевые слова: экономическая безопасность; индустрия 4.0; отраслевые рынки; сетевое взаимодействие.

Assessment of the Effectiveness of Network Conjugate Productions: Economic Security and Sectoral Markets

Akberdina Viktoria V., ScD (Economics), professor of the Russian Academy of Sciences, Head of the Regional Industrial Policy and Economic Security Department, the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Head of the Management Theory and Innovation Department, Ural Federal University, Yekaterinburg, Russia
akb_vic@mail.ru

Smirnova Olga P., the Regional Industrial Policy and Economic Security Department, the Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, PhD student at the Management Theory and Innovation Department, Ural Federal University, Yekaterinburg, Russia.
olysmirnova95@gmail.com

The paper deals with economic security problems in network conjugate productions. A methodology for studying the economic security of network conjugate productions is proposed including synergistic, reproductive and institutional

* Статья подготовлена в соответствии с планом НИР ИЭ УрО РАН «Методология исследования структурных изменений отраслевых рынков в условиях трансформации механизмов управления государственными ресурсами» № 0404–2015–0015 в ИСГЗ ФАНО.

approaches. The implementation of the fourth industrial revolution under the conditions of network-centricity of the industry markets is analyzed. The 4.0 Industry threats are identified. It is concluded that to increase the economic security effectiveness in network conjugate productions a comprehensive assessment of external and internal threats is required as well as the assessment of macroeconomic indices.

Keywords: economic security; industry 4.0; sectoral markets; network interaction.

Реализация четвертой индустриальной революции — Индустрии 4.0

Мировая промышленность находится сегодня на пороге четвертой индустриальной революции — Индустрии 4.0, называемой также четвертой промышленной революцией, с которой связывают возможности кардинальной модернизации производства и экономики, а также появление таких явлений, как цифровое производство, экономика «совместного использования» (*shared economy*), коллективное потребление, «уберизация» экономики, модель облачных вычислений, распределенные сети, сетевая модель управления, децентрализация управления и т.д. Технологической основой для перехода к новой экономической парадигме служит Интернет вещей¹.

Исследованию отраслей сферы услуг и промышленности уделяется основное внимание в теории организации отраслевых рынков. Промышленный сектор является основой экономического роста и повышения эффективности труда в любой стране. Развитие промышленности сопровождается ростом научной и исследовательской деятельности, способствует формированию базы новых знаний и новых индустрий, появлению инноваций и изобретений внутри страны [1, 2].

Методология долгосрочного прогнозирования используется для оценки рынка предложения и потребления. Основные принципы макропрогнозирования [3]:

1) основу предвидения составляют познание объективных закономерностей развития общества и их использование в долгосрочных прогнозах;

2) при разработке прогнозов следует учитывать цикличность развития социально-экономических систем и взаимодействие циклов;

3) интегральное макропрогнозирование базируется на сочетании логического предвидения и количественных оценок, выводимых с помощью балансовых макромоделей и многофакторных матриц. Это делает процесс долгосрочного прогнозирования более строгим с научной точки зрения и позволяет учитывать возможные сдвиги в пропорциях.

Анализ применяемых методов дает ответ на многие вопросы об особенностях существования отраслевых рынков (*рис. 1*).

В экономической системе развивающихся стран существенное значение имеет интеграция отраслевых рынков, в частности рынков производственных отраслей на межрегиональном уровне. Усиление межрегиональных связей способствует развитию отраслей, улучшению инвестиционного климата на внутренних рынках, снижению транзакционных издержек. В последнее десятилетие наблюдается тенденция интеграции (в особенности вертикальной) производств в крупные холдинги. Эффективность этого процесса в полной мере доказала металлургическая отрасль, в которой успешно функционируют вертикально интегрированные холдинги с полным циклом производства.

Основная форма организации производства в рамках Индустрии 4.0 — это сети. Внедрение сетевого взаимодействия между машинами, оборудованием, зданиями и информационными системами, возможность осуществлять мониторинг и анализ окружающей среды, процесса производства и собственного состояния в режиме реального времени, передача функции управления и принятия решений интеллектуальным системам приводят к смене «парадигмы» технологического развития, называемой также четвертой промышленной революцией.

Четвертая индустриальная революция — это переход на полностью автоматизированное цифровое производство, управляемое интеллектуальными системами в режиме реального времени в постоян-

¹ Интернет вещей (англ. *Internet of Things, IoT*) — концепция вычислительной сети физических предметов («вещей»), оснащенных встроенными технологиями для взаимодействия друг с другом или с внешней средой [1], рассматривающая организацию таких сетей, как явление, способное перестроить экономические и общественные процессы, исключаяющее из части действий и операций необходимость участия человека.

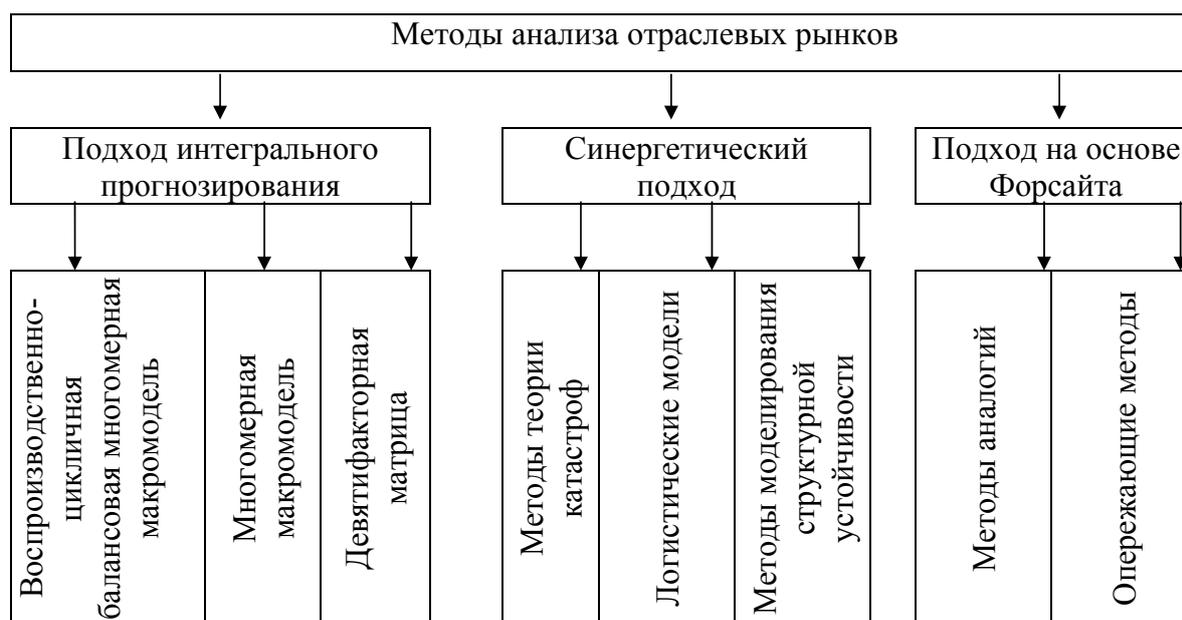


Рис. 1. Методы анализа и прогнозирования отраслевых рынков

ном взаимодействии с внешней средой, выходящее за границы одного предприятия, с перспективой объединения в глобальную промышленную сеть вещей и услуг.

Несмотря на различия в методологии разных стран, можно констатировать, что применение новой концепции будет характеризоваться широким использованием Интернета вещей в отраслях экономики.

Анализ отраслевых рынков

Исследование структурной устойчивости и, как следствие, способности конкретных отраслевых рынков к распространению новшеств осуществляется различными способами, в том числе с помощью математических (имитационных) моделей. При этом для моделирования социально-экономических проблем можно использовать универсальный логистический подход.

Представляется целесообразным до того, как начать моделирование структурной динамики отраслевого рынка, рассмотреть в целом модель инновационного развития отраслевого рынка с помощью простейшего дифференциального уравнения вида

$$\frac{dE}{dt} = gE \cdot (P - E). \quad (1)$$

Здесь переменная t выражает время; $E = E(t)$ — результат (эффект) инновационного развития, кото-

рым могут выступать различные показатели; $g > 0$ — положительная постоянная (параметр масштаба), характеризующая в среднем темп инновационного развития в отрасли; P — положительная величина, ограничивающая сверху эффект инновационного развития (максимальное значение величины E); минимальный эффект инновационного развития предполагается равным нулю.

Дифференциальное уравнение (1) можно рассматривать как количественное выражение действия закона взаимного перехода количественных и качественных изменений применительно к кумулятивным процессам, в том числе инновационным.

Дифференциальное уравнение (1) легко решается в явном виде. Действительно, разделяя пере-

менные, имеем $\frac{dE}{E \cdot (P - E)} = g \cdot dt$, или после интег-

рирования, $\frac{1}{P} \ln \frac{E}{(P - E)} + \frac{1}{P} \ln c = gt$ (здесь посто-

янная интегрирования, определяемая начальными условиями, выбрана в виде $\frac{1}{P} \ln c$ для удобства

дальнейших преобразований). Потенцируя последнее равенство, после очевидных преобразований получаем:

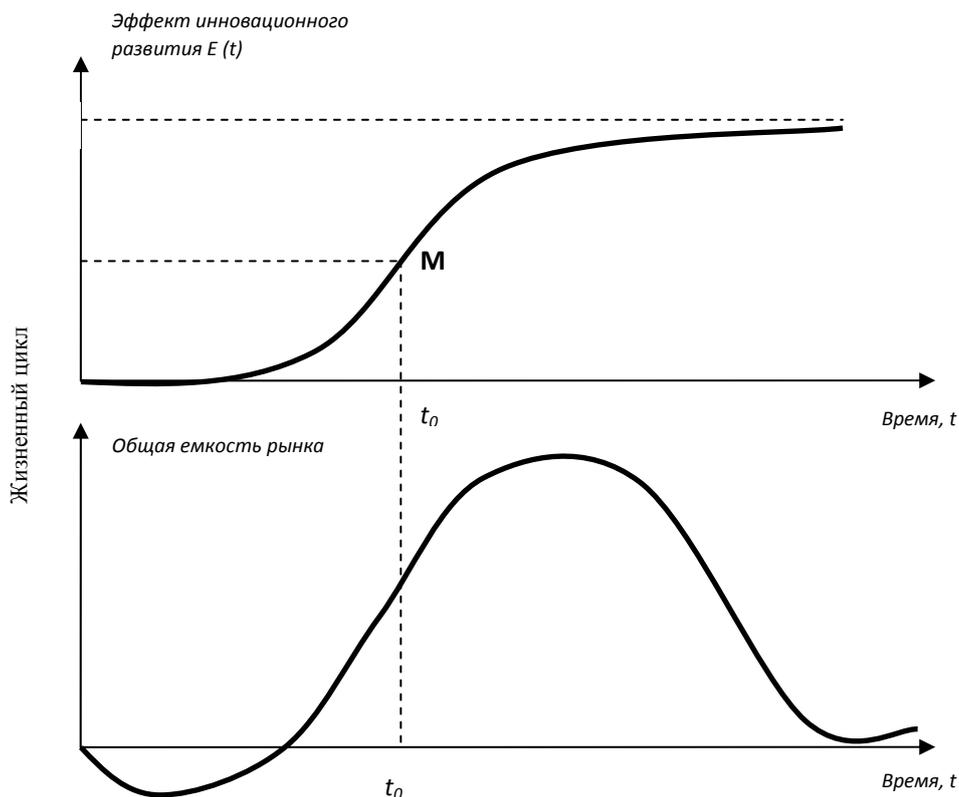


Рис. 2. Моделирование эффекта инновационного развития отраслевого рынка

$$E(t) = \frac{P}{1 + ce^{-Pgt}}. \quad (2)$$

Графиком функции $E(t)$ является известная логистическая кривая (рис. 2).

В начальные моменты времени, когда $E(t)$ много больше P , кривая практически совпадает с экспонентой $E(t) = Pe^2 \times (-Pgt)$. По мере возрастания эффекта все более проявляется наличие сдерживающих факторов. Прямые $E = 0$ и $E = P$ являются асимптотами логистической кривой, точка M — точкой ее перегиба. Именно в этой точке меняется характер процесса: скорость роста эффекта инновационного развития; возрастающая до точки M после ее прохождения начинает убывать. Координаты точки $M(t_0; E_0)$ определяются геометрической логистической кривой и находятся из условия $(d^2E)/(dt^2) = 0$.

Принципиальным отличием понятия «сетевые сопряженные производства» от таких понятий, как «технологическая» или «производственная» цепочка, является использование параметра «добавленная стоимость» в качестве системообразующего фактора.

Экономическая безопасность в сетевых сопряженных производствах может быть охарактери-

зована как «долгосрочная устойчивость совокупности экономических секторов, объединенных последовательными технологическими и воспроизводственными связями, по отношению как к внутренним угрозам, связанным с межсекторными институциональными взаимодействиями, так и к внешним угрозам, характеризующим влияние глобальных, национальных и региональных рынков».

Рассматривая влияние сопряженных видов деятельности, выделим отраслевые взаимосвязи, отобразив их на схеме (рис. 3).

На схеме обозначены направления развития сопряженных производств в строительной сфере, на основе которых можно выделить объективные проблемы развития, интерпретируемые как угрозы экономической безопасности предприятий строительного комплекса. Строительство занимает одно из ведущих мест в экономике страны. Это многопрофильная и многофункциональная структура. В условиях рыночной экономики в сфере строительства создается добавочный капитал, который затем рассредоточивается по другим отраслям народного хозяйства [4].

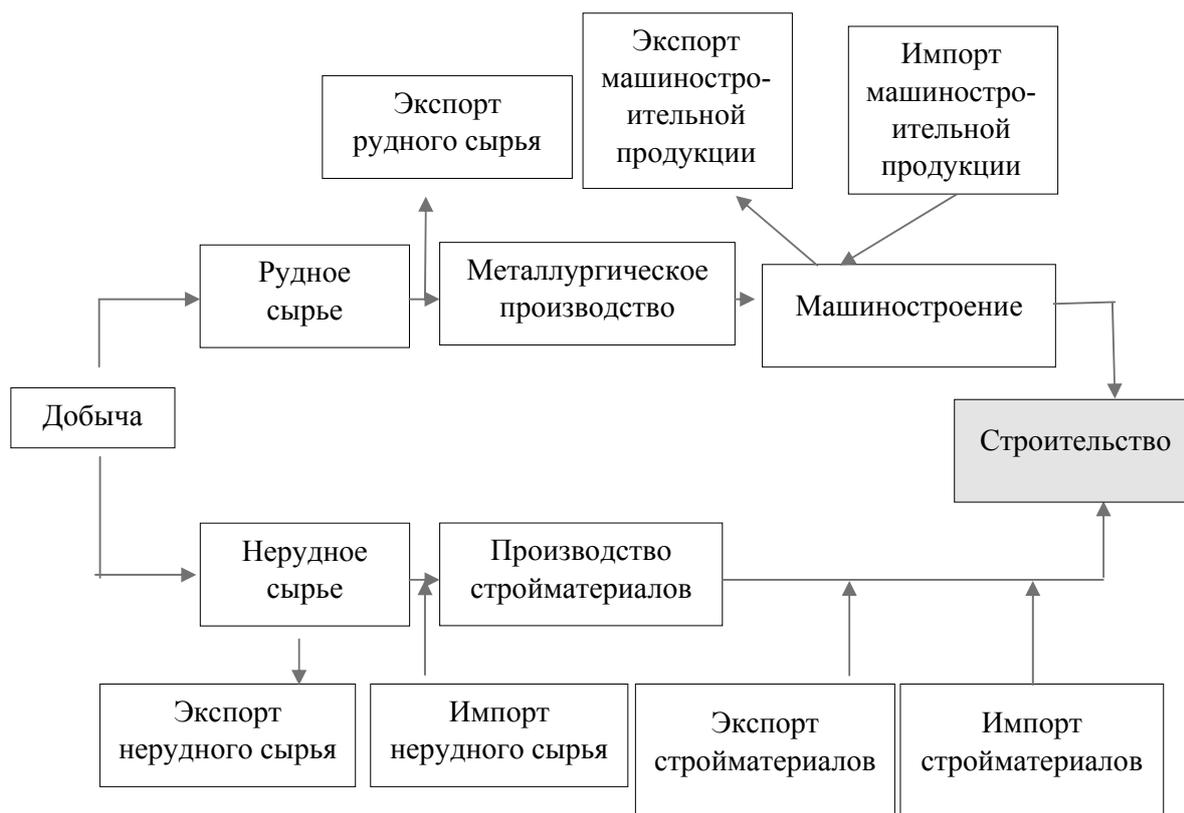


Рис. 3. Технологическая схема сетевых сопряженных производств (на примере строительной отрасли)

Тенденции экономической безопасности

Внимание политиков, ученых, экспертов и широких слоев населения привлекают современные проблемы экономической безопасности, от решения которых зависит действенное развитие государства, общества, предприятия и личности. В этих условиях важным требованием является выявление существующих проблем, внутренних и внешних угроз. Нестабильная среда и кризисная ситуация в экономике имеют негативные последствия для каждой отрасли в отдельности, в том числе для сопряженных производств. На экономическую безопасность страны оказывают негативное влияние «теневая экономика», коррупция, «бегство капитала за рубеж» и использование офшоров для нелегальной минимизации налогов. В результате оценки структуры и масштабов этих негативных явлений должны создаваться новые формы борьбы с этими угрозами.

Выделяются следующие основные современные тенденции экономической безопасности в сетевых сопряженных производствах: недобросовестная конкуренция; высокая степень монополизации от-

дельных отраслей экономики; ухудшение состояния научно-технического потенциала; дезинтеграция единого экономического пространства и кризис в большинстве регионов; криминализация отдельных отраслей экономики; рост влияния административных рисков; разглашение коммерческой тайны без согласия ее владельца.

В качестве методологической основы исследования экономической безопасности многие исследователи применяют воспроизводственный подход, который обусловлен фазами воспроизводственного цикла, ключевым показателем эффективности которого выступают добавленная стоимость; синергетический подход, который позволяет сделать следующие выводы: развитие экономических систем не всегда подчиняется законам линейности, а значит, его исследование не может опираться только на использование детерминистской логики (анализ причин); в открытых системах могут осуществляться процессы самоорганизации, трактовка и анализ которых находятся за пределами традиционных научных подходов [5, с. 8]; объяснение характерных особенностей трансформации структуры экономи-

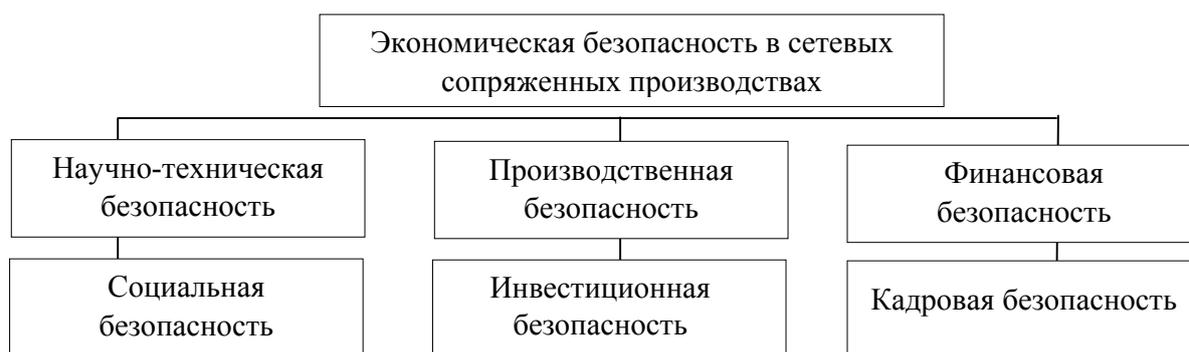


Рис. 4. Состав экономической безопасности

ческих систем может находиться в сфере реализации процессов их самоорганизации и хаотичности; от степени хаотичности зависит выбор методов преодоления негативных тенденций в развитии экономических систем; институциональный подход к оценке экономической безопасности основан на оценке институциональных взаимодействий участников сетевых сопряженных производств, формировании норм и правил, а также оценке угроз, связанных с оппортунистическим поведением участников.

Экономическая безопасность в сетевых сопряженных производствах связана, прежде всего, с технологической безопасностью функционирования различных промышленных, информационных и других объектов, а также с уровнем развития производственного, научно-технического и интеллектуального потенциала экономической системы. Существуют две основные особенности сетевых сопряженных производств: конкурентоспособность и экономическая эффективность. Развитие конкурентной базы как средства, позволяющего оставить основных конкурентов позади, является стратегической целью и основой устойчивого социально-экономического роста любой отрасли. Состав экономической безопасности представлен на рис. 4.

В процессе мониторинга угроз экономической безопасности в сетевых сопряженных производствах должен использоваться широкий круг аналитических индикаторов, характеризующих практически все стороны социально-экономического развития анализируемых отраслей промышленности [6, с. 56].

Таким образом, для того чтобы проанализировать сетевые сопряженные производства с точки зрения экономической безопасности, необходимо исследовать не только уровень конкуренции предприятия в отрасли, но и уровень инноваций. Нестабильная макроэкономическая ситуация в стране является

основной проблемой замедления инновационного потенциала.

Основное условие обеспечения экономической безопасности в каждой стране — макроэкономическая стабилизация в условиях полной занятости и структурной сбалансированности экономики. Все же в изменяющейся экономике проблемы экономической безопасности обостряются в основном из-за влияния институциональных факторов.

Для оценки экономической безопасности страны существуют макроэкономические показатели, определяющие пороговые значения экономической деятельности.

Разработана информационная система анализа рисков, в которой посредством оценки рисков инвестирования используют методику снижения потоков чистого денежного дохода, прогнозируют увеличение доходов от отдельных элементов инвестиций, находят показатель увеличения совокупных инвестиций и рассчитывают инвестиционную эффективность. Индикаторы инвестиционной безопасности — это предельные величины на микро-, макро- и мезоуровне. На микроуровне индикаторы определяются в пределах фирм, на макроуровне — для национальной экономики, на мезоуровне — для экономических регионов страны. Для оценки индикаторов инвестиционной безопасности учитываются следующие факторы инвестиционных рисков.

1. На макроуровне — политические риски внутри государства, включая законодательно-правовые; нестабильность социальных условий; непредвиденные обстоятельства во внешнеполитических отношениях; непредвиденные изменения финансовой и экономической ситуации на рынке; инфляционные и дефляционные риски; техногенные и экологические риски; риск цикличности; рыночный риск — риск изменения стоимости активов при

условии изменения валютных курсов, кредитных ставок, котировок ценных бумаг, цен товаров, являющихся объектом инвестирования.

2. На микроуровне — привлечение и возврат кредитов; технологический риск — риск, возникающий из-за неправильных действий сотрудников вследствие аварийных ситуаций; сбоев в работе информационных систем; нарушения безопасности; риск упущенной выгоды — это риск неполучения или недополучения прибыли вследствие непредусмотренной операции, например страхования.

Внешние угрозы представляют собой резкие изменения курса национальной валюты, мировых цен, уменьшение иностранных инвестиций, ухудшение условий внешней торговли, большую долю сырья в экспорте продукции, большой внешний долг. Резкие изменения курса национальной валюты происходят в условиях нестабильной ситуации в экономике, в фазе кризиса. Внутренние угрозы — небольшая доля инновационной продукции, неэффективное государственное регулирование экономики, амортизация основного капитала, недостаточное инвестирование, низкая конкурентоспособность продукции, невысокий уровень жизни большей части населения, утечка капитала за рубеж [7, с. 18].

Обеспечение экономической безопасности является одним из важнейших национальных приоритетов. Развитие реального сектора экономики невозможно без инвестиционной активности, а инновационная привлекательность отраслей поможет конкурировать на рынке. Экономическая безопасность в отраслевой цепочке обладает специфическими экономическими институтами, которые с учетом ресурсозависимости делают экономическую динамику неустойчивой: экономический рост легко сменяется спадом [8, с. 69].

Экономическая безопасность — это наилучшее состояние экономики государства, отрасли, предприятия по защите от угроз во всех функциональных зонах деятельности, которая обеспечивается финансово-коммерческим успехом; расширенным воспроизводством; устойчивым расширением

деятельности на разных рынках; определяющим развитием в части инновационного обновления, конкурентоспособности, эффективности; решением социальных проблем персонала; гармонизацией интересов государства и предприятия [9, с. 120].

Основным этапом построения эффективной системы обеспечения экономической безопасности в сетевых сопряженных производствах является ее интеграция в систему управления [10, с. 42] развитием социально-экономической системы сопряженных производств, что требует формирования на регулярной основе связей со всеми подразделениями законодательных, исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации, профессиональных ассоциаций и организаций, осуществляющих регуляторные функции; привлечения экспертов для решения конкретных задач оценки социально-экономических процессов, создания прямых и обратных информационных потоков с федеральными органами исполнительной власти, в частности налоговых и правоохранительных органов; развитие различных форм взаимодействия с субъектами экономики.

Выводы

В результате проведенного анализа экономической безопасности и отраслевых рынков в качестве общих характеристик выявлено влияние внешних и внутренних угроз. Таким образом, с увеличением сетевого взаимодействия растет потребность в обеспечении экономической безопасности основных промышленных систем и производственных линий. В результате неотъемлемыми критериями безопасности становятся защищенный доступ, надежная связь, а также тщательный контроль доступа оборудования и пользователей к сетям управления. Взаимодействие между большим количеством отдельных компонентов позволит выработать решения, которые ранее было невозможно осуществить без сетцентричности отраслей народного хозяйства и тем самым существенно повысить производительность и гибкость.

ЛИТЕРАТУРА

1. Родионова И.А. Мировая промышленность: структурные сдвиги и тенденции развития (вторая половина XX — начало XXI вв.): монография. М.: МГУЛ, 2009. 231 с.
2. Романова О.А., Акбердина В.В. Методология и практика формирования высокотехнологичного сектора экономики и создания новых рабочих мест в индустриальном регионе // Экономика региона. 2013. № 3. С. 152–161.

3. Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Интегральный макропрогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 года. М.: Институт экономических стратегий, 2006. С. 300.
4. Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 4–13.
5. Гребеник В.В., Павлов А.П. Управление экономической безопасностью региона как элемент обеспечения экономической безопасности государства // Наукоедение. 2012. № 3 (12) С. 1–5.
6. Сенчагов В.К. Конкурентоспособность, открытость и безопасность российской экономики // Федерализм. 2002. № 2. С. 212.
7. Бендиков М.А. Экономическая безопасность промышленного предприятия в условиях кризисного развития // Менеджмент в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 102.
8. Жумабеков Б.Е., Абдимомынова А.Ш. Проблемы обеспечения экономической безопасности государства // Молодой ученый. 2016. № 5. С. 328–331.
9. Богатуров А.Д. Экономическая политология: Отношения бизнеса с государством и обществом. М.: Аспект Пресс, 2012. 240 с.
10. Емельянов Г.В. Проблемы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации // Информационное общество. 2015. № 1. С. 35–47.

REFERENCES

1. Rodionova I.A. World industry: structural shifts in and development trends (second half of XX-beginning of XXI centuries) [Mirovaya promyshlennost': strukturnyye sdvigi v i tendentsii razvitiya (vtoraya polovina XX — nachalo XXI vv.)] *Monografiya — Monograph*. Moscow, MGUL, 2009. 231 p.
2. Romanova O.A., Akberdina V.V. Methodology and practice of forming a high-tech sector of the economy and creating new jobs in the industrial region. [Metodologiya i praktika formirovaniya vysokotekhnologichnogo sektora ekonomiki i sozdaniya novykh rabochikh mest v industrial'nom regione]. *Ekonomika regiona — The Economy of the Region*, 2013, No. 3, pp. 152–161.
3. Kuzyk B.N., Yakovets Yu.V. The integral macro forecast of the innovation-technological and structural dynamics of the Russian economy for the period up to 2030 [Integral'nyy makroprognoz innovatsionno-tekhnologicheskoy i strukturnoy dinamiki ekonomiki Rossii na period do 2030 goda]. Moscow, Institute for Economic Strategies, 2006, p. 300.
4. Abalkin L.I. Economic Security of Russia: Threats and Their Reflection [Ekonomicheskaya bezopasnost' Rossii: ugrozy i ikh otrazheniye]. *Voprosy ekonomiki — Issues of economics*, 1994, No. 12, pp. 4–13.
5. Grebenik VV, Pavlov AP Management of economic security of the region as an element of ensuring the economic security of the state [Upravleniye ekonomicheskoy bezopasnost'yu regiona kak element obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti gosudarstva]. *Naukovedenie — Naukovedeniye*, 2012, No. 3 (12), pp. 1–5.
6. Senchagov V. Competitiveness, openness and security of the Russian economy [Konkurentosposobnost', otkrytost' i bezopasnost' rossiyskoy ekonomiki]. *Federalizm — Federalism*, 2002, No. 2, p. 212.
7. Bendikov M.A. Economic security of an industrial enterprise in conditions of crisis development. [konomicheskaya bezopasnost' promyshlennogo predpriyatiya v usloviyakh krizisnogo razvitiya]. *Menedzhment v Rossii i za rubezhom — Management in Russia and Abroad*, 2015, No. 2, p. 102.
8. Zhumabekov B.E., Abdimomynova A. Sh. Problems of Ensuring Economic Security of the State. [Problemy obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti gosudarstva]. *Molodoy uchenyy — Young Scientist*, 2016, No. 5, pp. 328–331.
9. Bogaturov AD Economic Political Science: Business Relations with the State and Society [Ekonomicheskaya politologiya: Otnosheniya biznesa s gosudarstvom i obshchestvom]. Moscow, Aspect Press, 2012, 240 p.
10. Emelyanov, G.V. Problems of ensuring economic security of the Russian Federation. [Problemy obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii]. *Informatsionnoye obshchestvo — The Information Society*, 2015, No. 1, pp. 35–47.

УДК 339.166.8:658.62:663.2/5

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ФАКТОРЫ ОБРАЩЕНИЯ АДДИКТИВНЫХ ТОВАРОВ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Скоков Роман Юрьевич, канд. экон. наук, доцент кафедры менеджмента, Волгоградский государственный аграрный университет, Волгоград, Россия
rskokov@mail.ru

Расширение спектра товаров, вызывающих привыкание, нарастание отрицательных эффектов их потребления, институционализация теневой деятельности свидетельствуют о низкой эффективности государственного регулирования. Целью исследования является изучение специфики влияния основных детерминантов на спрос и предложение аддиктивных товаров для разработки практических рекомендаций повышения эффективности их государственного регулирования. С 1992 по 2015 г. установлено ограниченное действие закона спроса к изменению цены по видам алкогольной продукции. Алкогольная продукция в России менее доступна, чем в других странах, однако потребление выше. На рынках аддиктивных товаров увеличение числа покупателей ограничивается искусственным и естественным путем. Значительным детерминантом предложения легальных аддиктивных товаров является цена, из состава которой свыше 75% уплачивается государству в виде акциза. Уклонение производителями от уплаты налогов позволяет получать сверхдоход и увеличивать предложение. Акцизную нагрузку несут потребители. Между ее изменением и теневой деятельностью преобладает прямая зависимость. Эффективность использования институциональной силы государства – около 45%. С учетом выявленной специфики механизма обращения аддиктивных товаров сформированы предложения для повышения эффективности государственного регулирования.

Ключевые слова: аддиктивные товары; детерминанты спроса и предложения; государственное регулирование; институциональная сила.

The Government Regulation Efficiency and Factors of Addictive Goods Circulation: Current State and Prospects

Skokov Roman Yu., PhD (Economics), associate professor of the Management Department, Volgograd State Agrarian University, Volgograd, Russia
rskokov@mail.ru

The expansion of the range of goods that cause addiction, the growth of negative effects of their consumption and institutionalization of shadow activities highlight the low effectiveness of the government regulation. The purpose of the research was to study the influence of the main determinants on the supply and demand of addictive goods to develop practical recommendations for increasing the effectiveness of government regulation. Between 1992 and 2015, it was established that the law of demand has a limited effect on the change in prices by types of alcoholic products. Alcohol products in Russia are less affordable than in other countries but the consumption is higher. In the markets of addictive goods, the increase in the number of buyers is limited by artificial measures and in the natural way. A significant determinant of the legal addictive goods supply is the price in which more than 75% is paid to the state as the excise. The evasion from paying taxes by producers allows them to receive super-profits and increase the supply. The excise burden is borne by consumers. Changes in the burden and the shadow activity are in the direct relationship. The effectiveness of using the government institutional power is about 45%. Taking into account the revealed specifics of the mechanism for the addictive goods circulation, measures to improve the government regulation efficiency are proposed.

Keywords: addictive goods; determinants of supply and demand; state regulation; institutional strength.

Расширение спектра товаров, вызывающих привыкание, нарастание отрицательных индивидуальных и общественных эффектов их потребления, институционализация теневой деятельности свидетельствуют о недостаточной эффективности государственного регулирования спроса и предложения аддитивных¹ товаров.

Для решения вопросов государственного регулирования производства, оборота, розничной продажи и потребления аддитивных товаров необходимо учитывать особенности формирования спроса и предложения на их рынках, включая эластичность спроса [1] и предложения, ценовую доступность, неценовые детерминанты спроса и предложения, распределение налоговой нагрузки между производителем и потребителем и т.д.

Детерминанты² спроса и государственное регулирование

На практике устойчивым выводом экономических исследований спроса на основные аддитивные товары является демонстрация обратной связи между их приобретением и ростом цен.

В табл. 1 представлены сводная характеристика действия закона спроса³ и оценка его эластичности⁴ по цене на различные виды алкогольной продукции в России в 1992–2015 гг.

Действие закона спроса на все виды алкогольной продукции ограничено, поскольку с 1992 по 2015 г. в среднем 10 лет из 23 связь между ценой и спросом прямая, т.е. с изменением цены спрос изменяется в том же направлении. Таким образом, на легальном рынке водки и ликерно-водочных изделий в течение 13 лет изменение цен и спроса происходит в разных направлениях и 10 лет — в одном.

Уровни чувствительности спроса к изменению цены различны по видам алкогольной продук-

ции. Измерение степени ценовой эластичности или неэластичности спроса на различные виды алкогольной продукции проведено при помощи коэффициента

$$Ed = \frac{\Delta Q / \bar{Q}}{\Delta P / \bar{P}},$$

где $\Delta Q, \Delta P$ — изменение количества и цены реализуемой продукции;

\bar{Q}, \bar{P} — средние значения соответствующих величин.

С 1992 по 2015 г. спрос на вина, коньяк и пиво более эластичный (в среднем 15 лет из 23 спрос эластичный), чем на водку и ликеро-водочные изделия (13 лет из 23 спрос эластичный). Эластичность спроса на нелегальную водку заметно выше (19 лет из 23 спрос эластичный), чем на легальную (13 лет из 23 спрос эластичный). Причиной тому может быть большая чувствительность к изменению цен низкодоходных групп населения, которые преобладают в данном сегменте.

Противоречивость полученных результатов подтверждает, что гипотезу неэластичности в потреблении аддитивных товаров можно применить только к группе полностью зависимых потребителей [2].

Таким образом, государство, увеличивая ставку акциза, не всегда может ожидать роста поступления в бюджет или сокращения потребления и негативных последствий, поскольку совокупный спрос может не измениться, а спрос на легальную продукцию — сократиться за счет переориентации на нелегальный сектор.

Опираясь на методологический подход К. Макконнелла и С. Брю [3, с. 64–70], рассмотрим специфику влияния неценовых детерминантов рыночного спроса на покупку аддитивных товаров.

1. *Доход потребителя.* В табл. 2 сравнивается прожиточный минимум со среднедушевыми денежными доходами населения России.

Если из суммы ежемесячного дохода исключить расходы, входящие в прожиточный минимум человека, то получится, что для 12–20% населения аддитивные товары являются недоступными. На данную низкодоходную группу населения приходится значительная доля потребления аддитивных товаров, как правило, нелегально произведенных или суррогатов. Поэтому недо-

¹ От лат. *addicere* — присуждать, приговорить; англ. *addiction* — пагубная привычка, порочная склонность. Прилагательное, производное от существительного «аддитивность», — это способность вещества или/и действия вызывать зависимость у потребителя.

² Факторы, обуславливающие то или иное явление.

³ Обратная связь между ценой и величиной спроса.

⁴ Показывает, на сколько процентов изменится величина спроса при изменении цены на 1%. При эластичном спросе он изменяется больше, чем цена.

Таблица 1

Действие закона спроса и его эластичность на алкогольную продукцию в России

Вид алкогольной продукции	Годы	Связь между ценой и спросом, лет		Дуговая эластичность спроса, лет		
		обратная	прямая	эластичная	неэластичная	единичная
Водка и ликероводочные изделия, в том числе:	1992–2015	12	11	12	10	1
легальные	1992–2015	13	10	13	10	
нелегальные	1993–2015	11	11	18	4	
Виноградные и плодовые вина	2000–2015	11	4	10	5	
Коньяк	1992–2015	13	10	16	7	
Шампанские и игристые вина	1992–2015	15	8	13	10	
Пиво	1992–2015	13	10	15	8	

Источник: составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики.

Таблица 2

Сравнение прожиточного минимума со среднедушевыми денежными доходами населения России

Наименование показателя	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Величина прожиточного минимума населения, руб.	5144	5902	6209	6705	7326	8234	9452
Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов (в процентах к итогу), в том числе с доходами в месяц, руб.:	100	100	100	100	100	100	100
до 5000,0	12,2	9,4	7,3	5,7	4,2	3,3	2,4
от 5000,1 до 7000,0	10,9	9,4	8,1	6,8	5,6	4,8	3,8
от 7000,1 до 9000,0	10,8	9,8	8,9	7,9	6,8	6,1	5,1
от 9000,1 до 12000,0	14,2	13,6	12,9	12	10,8	10	8,9
от 12000,1 до 15000,0	11,3	11,3	11,3	10,8	10,3	9,9	9,2
от 15000,1 до 20000,0	13,4	14,1	14,6	14,6	14,5	14,4	14
от 20000,1 до 25000,0	8,6	9,5	10,2	10,7	11,2	11,4	11,6
от 25000,1 до 30000,0	5,6	6,4	7,1	7,8	8,4	8,8	9,2
от 30000,1 до 35000,0	3,7	4,4	5	5,7	6,3	6,7	7,2
от 35000,1 до 40000,0	2,5	3,1	3,6	4,1	4,7	5,1	5,6
от 40000,1 до 50000,0	6,8	3,8	4,5	5,4	6,3	7	7,9
от 50000,1 до 60000,0	...	5,2	6,5	3,1	3,8	4,2	4,9
свыше 60000,0	5,4	7,1	8,3	10,2

Источник: составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики.

ступность легальной алкогольной продукции по административным причинам или из-за высоких цен приводит к массовым отравлениям суррогатами потребителей с низким уровнем дохода: антисептиками и дезинфицирующими жидкостями «Экстрасепт», «Антисептин», «Антин» и др., в 2006 г.; спиртосодержащим парфюмерно-косметическим средством «Концентрат для ванн «Боярышник» в 2016 г.

В классической теории рациональные потребители испытывают на себе сдерживающее влияние бюджета, оптимально выбирая сочетание количества и цены товара. Аддиктивный потребитель, когда теряет возможность увеличить доход каким бы то ни было легальным способом, прибегает к криминальным источникам.

Совместно пара детерминантов доход-цена характеризует ценовую доступность аддиктивных товаров. В табл. 3 показано соотношение средней ежемесячной заработной платы и цены на крепкий алкоголь.

Крепкая алкогольная продукция в России менее доступна, чем во многих развитых странах, в том числе со схожим стереотипом потребления, однако уровень ее потребления выше.

2. *Число и состав покупателей.* На рынках аддиктивных товаров увеличение числа покупателей ограничивается искусственным и естественным путем. Искусственные барьеры устанавливаются государственными и общественными институтами. Только естественный барьер создается по объективным причинам ухода потребителей с рынка: вследствие отравления, передозировки, самоубийства, гибели в криминальных разборках, попадания в тюрьму и пр. В данном случае прирост числа покупателей достигается продавцами вследствие применения ими агрессивного маркетинга: упрощенное вхождение на рынок при помощи более легких наркотиков (например, жевательных резинок с наркотическими веществами), бесплатной первой дозы, продажи спиртосодержащих косметических средств через автоматы (например, автоматы «Боярка», «Боярин»), вовлечения в прямые продажи зависимых потребителей, труд и риски которых оплачиваются аддиктивным товаром, и др. Наиболее уязвимыми группами населения становятся дети, молодежь, женщины.

3. *Цены на сопряженные товары.* Аддиктивные товары являются взаимозаменяемыми и взаимодополняющими. Приведет ли изменение цены на сопряженный взаимозаменяемый товар к повышению или снижению спроса на рассматриваемый товар, зависит от того, на какой стадии болезненного привыкания находится потребитель.

4. *Потребительские предпочтения.* На потребительские вкусы в современном обществе значительно влияют реклама, мода. Для подавления их стимулирующего воздействия на потребление аддиктивных товаров государство ужесточает административные ограничения и запреты на их рекламу. Наследственные и другие врожденные предпочтения играют важную роль в аддиктивном поведении и заслуживают внимания в анализе принятия решений. М. Пономарева в числе факторов потребления алкоголя молодыми людьми выделяет негативные психологические условия (стресс) [5].

5. *Прошлое потребление и ожидания.* В традиционной экономической теории рассматриваются факторы потребительского ожидания, способные изменить текущий спрос на товар, как будущие цены на товар [6], будущий доход потребителя. На рынках аддиктивных товаров они дополнены детерминантами прошлого потребления и будущих последствий потребления, которые вытекают из BGM-модели теории рационального потребления Г. Беккера, М. Гроссмана и К. Мэрфи [7].

На рынках аддиктивных товаров следует преодолеть ориентацию государства на фискальную цель акцизного налогообложения. Увеличение цены акцизами должно носить целевой характер — обеспечивать компенсацию отрицательных эффектов для общества и подавлять спрос на аддиктивные товары.

Детерминанты предложения и государственное регулирование

Государственное регулирование является самой значительной детерминантой величины предложения аддиктивного товара, поскольку может активно либо пассивно воздействовать практически на любой из факторов предложения, заставляя кривую предложения смещаться.

Таблица 3

Ценовая доступность крепкой алкогольной продукции

Страна	Средняя заработная плата в 2011 г., евро в месяц	Средняя цена на крепкий алкоголь в 2011 г., евро за 1 литр	Соотношение заработной платы и цены
Россия	571	10	57
Швеция	2576	43	60
Словакия	780	13	61
Чехия	990	12	81
Венгрия	1213	15	83
Финляндия	3111	29	108
Дания	2947	26	115
Польша	1320	11	120
Португалия	1712	14	121
Великобритания	3118	25	125
Франция	2462	15	163
Нидерланды	3007	18	163
Бельгия	2784	16	170
Австрия	2746	15	182
Германия	2980	12	255

Источник: составлено автором по данным [2, 4].

На рынках аддиктивных товаров цена, являясь детерминантой предложения, выступает непосредственным индикатором экономической заинтересованности не столько предпринимателя, как на рынках обычных товаров, сколько государства, которому в цене принадлежит значительная составляющая в виде акциза.

В структуре минимальной отпускной цены производителя водки в 2017 г. (165 руб. за 0,5 л) доля косвенных налогов (акциз и НДС) составляет около 76% (125 руб.), себестоимости около 18% (30 руб.), прибыли около 6% (10 руб.).

На рис. 1 представлена динамика изменения величины акцизной нагрузки на покупателя крепкой алкогольной продукции и уровня скрытой

деятельности. Расчет акцизной нагрузки (E_b) осуществлен по формуле

$$E_b = \frac{E + VAT_E}{P} \cdot 100\%,$$

где E — акциз, руб.; VAT_E — налог на добавленную стоимость с акциза, руб.; P — потребительская цена единицы продукции, руб.

На протяжении четырнадцати из двадцати трех лет связь между уровнем акцизной нагрузки и скрытой деятельностью прямая.

В соответствии с исследованиями, опирающимися на теорию А. Лаффера, при ставке свыше $H_{ст} = 0,368$ начинается падение налоговых сборов

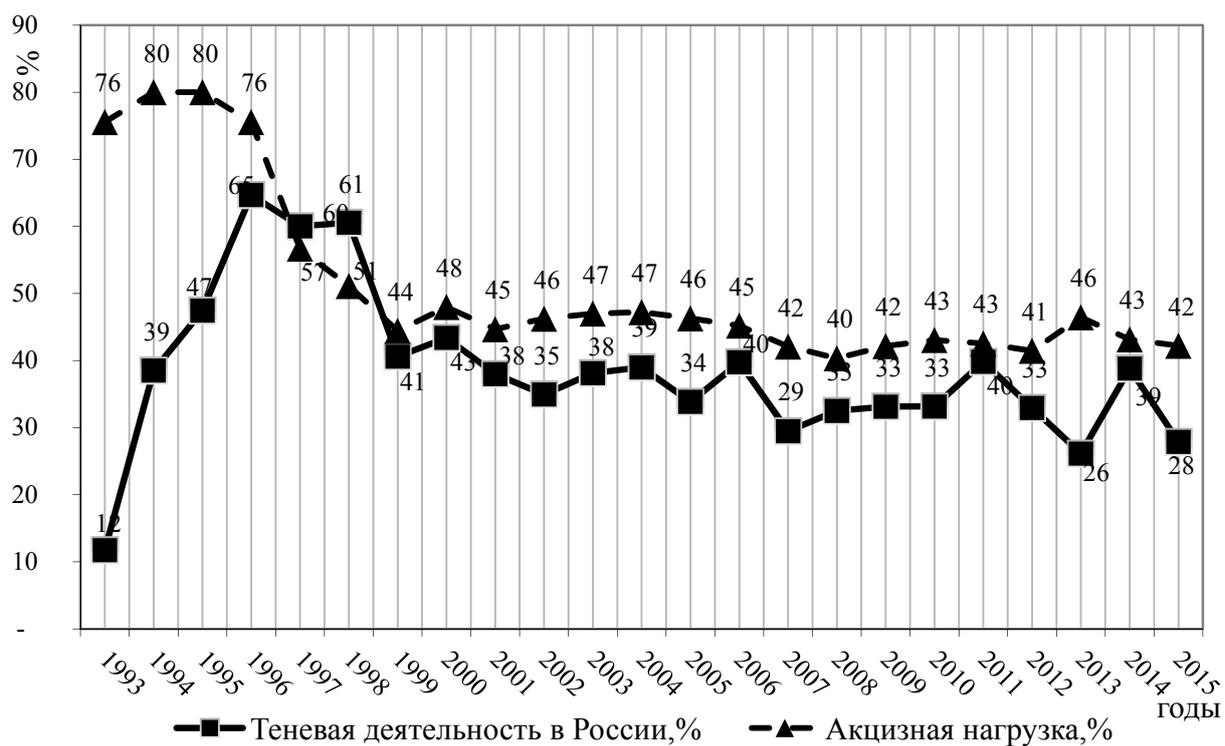


Рис. 1. Динамика изменения акцизной нагрузки и скрытой деятельности в ликероводочной отрасли

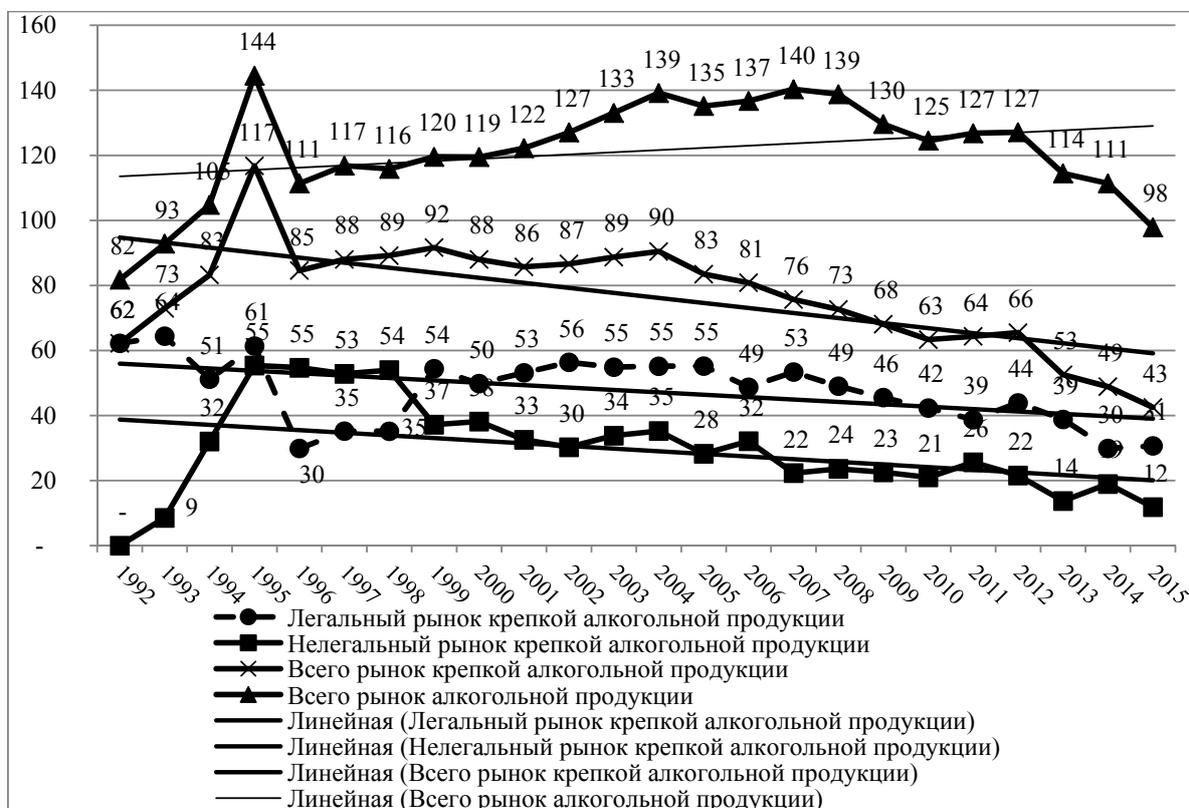


Рис. 2. Динамика рынка алкогольной продукции, дкл абс. алк.

Таблица 4

Сравнение действующей и эффективной ставки акциза на крепкую алкогольную продукцию

Год	Действующая ставка акциза за 1 л безводного спирта, руб.	Эффективная ставка акциза за 1 л безводного спирта, руб.	Эффективная ставка в % к действующей ставке
1998	50	12	23
1999	60	21	35
2000	84	30	35
2001	88	41	46
2002	99	48	49
2003	114	53	46
2004	135	47	35
2005	146	60	41
2006	159	65	41
2007	162	84	52
2008	174	85	49
2009	191	81	43
2010	210	97	46
2011	231	104	45
2012	277	151	54
2013	400	223	56
2014	500	256	51
2015	500	311	62

Источник: оценка автора по данным Налогового кодекса РФ, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной статистики.

[8, с. 142–143]. В период 2011–2015 гг. акцизная нагрузка составила в среднем 0,432.

На рис. 2 представлена динамика потребления в России алкогольной продукции.

Потребление крепкой алкогольной продукции складывается из легально и нелегально произведенных изделий. В 2011–2015 гг. уровень неформальной деятельности составил в среднем 33% от потребления крепкой алкогольной продукции. В целом с 1992 по 2015 г. потребление крепкой алкогольной продукции снижается за счет сокращения как легального, так и нелегального рынков. Однако с 1992 по 2015 г. в целом потребление алкогольной продукции увеличивается за счет других видов алкогольных изделий. Анализ изменения легального и нелегального рынка крепкой алкогольной продукции показывает, что на

протяжении шестнадцати лет из двадцати трех зависимость между легальным и нелегальным рынком крепкой алкогольной продукции обратная.

Индикатором институциональной силы государства является эффективная ставка акциза на крепкую алкогольную продукцию. В табл. 4 представлена динамика действующей и эффективной ставки акциза на крепкую алкогольную продукцию.

Расчет эффективной ставки акциза на крепкую алкогольную продукцию (ERR_{ab}) осуществлен по формуле [9]

$$ERR_{ab} = \frac{GIF}{RS} \cdot C_{aa},$$

где GIF — валовое поступление акцизов с крепкой алкогольной продукции, руб.; RS — рознич-

ная продажа алкогольной продукции, l ; c_{aa} — коэффициент перевода в абсолютный алкоголь.

С 1998 по 2015 г. эффективная ставка акциза, т.е. ставка, которую способен платить потребитель, в среднем ниже в 2,3 раза действующей ставки. Следовательно, государство позволяет контролировать более 50% рынка крепкой алкогольной продукции теневым структурам.

Положение кривой предложения аддитивных товаров претерпевает изменения под воздействием неценовых детерминант.

1. *Цены на ресурсы.* На рынках индифферентных благ между издержками производства и предложением существует тесная обратная связь.

Цены на ресурсы определяются природно-климатическими и почвенными условиями. Важнейшим фактором масштабов выращивания мака в Афганистане, на который согласно данным Управления ООН по наркотикам и преступности приходится более 90% опиума, поступающего на мировой рынок, являются чрезвычайно сухой климат, отсутствие орошения для ведения легальных видов сельского хозяйства. В благоприятных регионах для выращивания винограда развивается винодельческая отрасль.

2. *Технологии.* Развитие новых технологий производства аддитивных товаров позволяет не только изготавливать продукцию с меньшими издержками, но и выводить на рынок новые товары, которые государство еще не внесло в список запрещенных. Так, появились энергетические напитки, кофеиновые ингаляторы, электронные сигареты, алкоспреи, курительные смеси и т.п. Поэтому можно говорить о прямой связи между развитием технологий и изменением предложения.

3. *Налоги.* С одной стороны, косвенные налоги влияют на сокращение спроса и, как следствие, предложения аддитивных товаров, с другой стороны, возможности по уклонению от налогов позволяют организациям получать сверхдоход и соответственно увеличивать предложение.

4. *Цены на другие аддитивные товары.* На рынках индифферентных товаров считается, что снижение цен на данный товар стимулирует производителей выпускать другие, более дорогие товары. На рынках аддитивных товаров государство высокими акцизными ставками может

сделать недоступным потребителю тот или иной товар, продажи которого сократятся. И поэтому, вопреки закону предложения повышение цены, например на водку, может заставить производителей сократить ее выпуск и увеличить выпуск более дешевых портвейнов.

5. *Ожидания.* Ожидания производителей на рынках аддитивных товаров связаны с ежегодной индексацией акцизов и увеличением цен, введением новых ограничительных мер. Ожидаемый рост ставки акциза отражается на увеличении выпуска продукции по старым ставкам, как правило, накапливаемой на складах. Поэтому после введения новой ставки некоторое время наблюдается спад производства. Институциональная нестабильность на рынках аддитивных товаров с достаточно великой амплитудой колебаний осложняет бизнесу долгосрочное развитие.

6. *Число продавцов.* Предложение аддитивных товаров тем больше, чем больше число их поставщиков. Данный фактор имеет одинаковое влияние на предложение как на легальном, так и на теневом рынке.

Выводы

Проведенное исследование показало, что изменение стандартных ценовых и неценовых детерминантов оказывает специфическое влияние на спрос и предложение аддитивных товаров по сравнению с выводами традиционной экономической теории в отношении обычных товаров, что недостаточно учитывается в современном государственном регулировании, обуславливая его низкую эффективность.

В практике государственного регулирования рынков аддитивных товаров перспективными являются следующие выводы: увеличение ставки акциза не всегда приведет к росту поступлений в бюджет или сокращению потребления, поскольку может сопровождаться расширением нелегального сектора; административные ограничения предложения легальных аддитивных товаров могут привести к росту преступной деятельности, массовым отравлениям суррогатами; взаимозаменяемость аддитивных товаров должна использоваться в целях замещения более вредных менее вредными; необходимо переориентировать фискальную цель акцизного налогообложения на компенсаторную и регулируемую.

ЛИТЕРАТУРА

1. Левин М.И. Экономические модели аддиктивного поведения. URL: finbiz.spb.ru/download/4_2008_levin.pdf (дата обращения: 19.08.2012).
2. Соколов И.А. Исследование акцизной нагрузки на отдельные категории алкогольных продуктов (вино, пиво, крепкий алкоголь) в разных странах мира. М.: Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара. 2013. 188 с. URL: [//www.docme.ru/doc/664777/polnaya-versiya---institut-e-konomicheskoy-politiki-imeni-e.t](http://www.docme.ru/doc/664777/polnaya-versiya---institut-e-konomicheskoy-politiki-imeni-e.t) (дата обращения: 20.01.2017).
3. Макконнелл К.Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика: пер. с англ. В 2 т. Таллин: Римол, 1993. Т. 2. 400 с.
4. Средние зарплаты в Европе. URL: <http://btimes.ru/job/srednie-zarplaty-v-evrope> (дата обращения: 22.09.2013).
5. Пономарева М.С. Алкоголизм среди молодежи: экономические оценки: магистерская диссертация. М., 2009. 116 с.
6. Андриенко Ю.В., Немцов А.В. Оценка индивидуального спроса на алкоголь // EERC. М., 2005. 5 окт. URL: <http://trezvenie.org/files/books/ocenka.pdf> (дата обращения: 30.08.2012).
7. Becker G.S. An empirical analysis of cigarette addiction / G.S. Becker, M. Grosman, K.M. Murphy // *American Economic Review*. 1994. № 84. P. 396–418.
8. Экономика: учебник / под ред. д-ра экон. наук, проф. А.С. Булатова. М.: Экономистъ, 2003. 896 с.
9. Скоков Р.Ю. Институциональное развитие рынков аддиктивных благ в современной России: монография. Федер. гос. авт. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т». Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2014. 475 с. URL: http://www.volgau.com/Portals/0/common/15/151023/skokov_ryu_monografiya_16032015.pdf?ver=2015-10-23-135625-650 (дата обращения: 04.02.2017).

REFERENCES

1. Levin M.I. the Economic model of addictive behavior [Jekonomicheskie modeli addiktivnogo povedeniya]. Available at: finbiz.spb.ru/download/4_2008_levin.pdf (accessed 19.08.2012).
2. Sokolov I.A. investigation of the excise burden on certain categories of alcoholic products (wine, beer, spirits) in different countries of the world [Issledovanie akciznoj nagruzki na otdel'nye kategorii alkogol'nyh produktov (vino, pivo, krepkij alkogol') v raznyh stranah mira]. Moscow, Institute for economic policy. E. T. Gaidar. 2013, 188 p. Available at: www.docme.ru/doc/664777/polnaya-versiya---institut-e-konomicheskoy-politiki-imeni-e.t (accessed 20.01.2017).
3. McConnell Economics: principles, problems and policies [Jekonomiks: principy, problemy i politika] in 2 vol. Tallinn, Rimol, 1993, vol. 2, 400 p.
4. Average salaries in Europe [Srednie zarplaty v Evrope]. Available at: <http://btimes.ru/job/srednie-zarplaty-v-evrope> (accessed 22.09.2013).
5. Ponomareva M. S. Alcohol abuse among young people: economic evaluation [Alkogolizm sredi molodezhi: jekonomicheskie ocenki]: the master's thesis. Moscow, 2009, 116 p.
6. Andrienko Yu. V., Nemtsov A.V. Estimation of individual demand for alcohol. [Ocenka individual'nogo sprosa na alkogol']. EERC. Moscow, 2005. 5 Oct. Available at: <http://trezvenie.org/files/books/ocenka.pdf> (accessed 30.08.2012).
7. Becker, G.S. An empirical analysis of cigarette addiction / G.S. Becker, M. Grosman, K.M. Murphy // *American Economic Review*, 1994, No. 84, pp. 396–418.
8. Economics [Jekonomika]: the textbook / under the editorship of the Dr. Ekon. Sciences, Professor A.S. Bulatov. Moscow, Economist, 2003, 896 p.
9. Skokov R. Y. the Institutional development of markets for addictive goods in modern Russia [Institucional'noe razvitie rynkov addiktivnyh blag v sovremennoj Rossii]: monography. Feder. state ed. institution of higher professional education. State Univ. Volgograd, Publishing house VolGU, 2014, 475 p. Available at: http://www.volgau.com/Portals/0/common/15/151023/skokov_ryu_monografiya_16032015.pdf?ver=2015-10-23-135625-650 (accessed 04.02.2017).

УДК 338.2:332.02

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

*Мастеров Андрей Игоревич, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Центра финансовой политики Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
andrey-masterov@yandex.ru*

В статье обосновывается необходимость внедрения инструментария экономического анализа при обосновании целесообразности инвестиционных проектов, реализуемых за счет средств государственного бюджета. Предмет исследования – текущие сложности, возникающие в ходе реализации мероприятий, по созданию и развитию российских суверенных фондов, внедрению программно-целевых подходов в бюджетный процесс, которые связаны в том числе и с низким уровнем информационно-аналитического обоснования принимаемых управленческих решений при инвестировании средств государственного бюджета в соответствующие проекты.

Сделан вывод, что одной из причин низкой эффективности принимаемых мер, направленных на повышение устойчивости российской экономики, является низкий уровень экономической обоснованности управленческих решений. По результатам проведенного исследования с использованием зарубежного опыта даны рекомендации, направленные на развитие методологии плано-аналитического обоснования управленческих решений, в том числе путем привлечения на конкурсной основе предприятий корпоративного сектора, к реализации государственных проектов за счет средств бюджета и суверенных фондов.

Ключевые слова: экономический анализ; инвестиции; управленческие решения; инвестиционные проекты; суверенные фонды; программно-целевое бюджетирование.

Economic Analysis of Investment Projects as a Tool to Improve the Budgetary Policy Effectiveness

*Masterov Andrey I., PhD (Economics), leading research fellow at the Center for Financial Policy, the Public Finance Department, Financial University
andrey-masterov@yandex.ru*

The paper substantiates the use of the economic analysis tools for the feasibility study of investment projects funded from the state budget. The subject of the study is the current difficulties arising during the implementation of measures related to the creation and development of Russian sovereign funds and application of program-targeted approaches to the budgeting process caused, among other things, by a low level of information and analytical justification of management decisions when investing state budget funds in relevant projects.

It is concluded that one of the reasons for the low effectiveness of measures taken to increase the stability of the Russian economy is the poor economic justification of managerial decisions. Based on the research findings and using foreign experience, recommendations are given aimed at developing a methodology for planning and analytical justification of management decisions, particularly by involvement of corporate sector enterprises in the implementation of state projects funded from the budget and sovereign funds on a competitive basis.

Keywords: economic analysis; investment; management decisions; investment projects; sovereign funds; program-target budgeting.

Роль информационно-аналитического обеспечения в повышении эффективности бюджетной политики

Экономическая ситуация, складывающаяся в России, отличается нестабильностью и обусловлена значительным уровнем неопределенности. Сохраняющаяся высокая зависимость российской экономики от внешнеэкономических и политических факторов и ее чрезвычайная уязвимость по отношению к внешним негативным воздействиям приводят к тому, что неопределенность в отношении конъюнктуры мирового рынка сырья, геополитических аспектов, общего состояния мировой экономики неизбежно проецируется на российскую экономику. Так, сохраняются угрозы ухудшения рыночной конъюнктуры сырьевых рынков, прежде всего со стороны прежнего драйвера спроса — Китая. В частности, снижение темпов роста китайской экономики или ее погружение в рецессию может способствовать дальнейшей негативной динамике цен на нефть [1, с. 35].

Кроме того, в ближайшей перспективе предполагается сохранение действия негативных факторов, отрицательно воздействующих на оживление инвестиционной активности и динамику производственной деятельности (санкции, низкие цены на нефть, высокие процентные ставки по кредитам) [2].

Вместе с тем приходится констатировать, что на сегодняшний день российская экономика обладает значительно меньшим запасом прочности по сравнению с тем запасом прочности, который имелся у нее на начальных этапах развития экономических кризисов 2008–2009 и 2014–2015 гг. Произошло значительное снижение уровня активов Резервного фонда, интенсивно расходуются средства Фонда национального благосостояния, растет бюджетный дефицит. В отношении бюджетной системы Российской Федерации отмечается существенное снижение ее устойчивости по отношению к внешним воздействиям, которая обеспечивалась планированием и исполнением федерального бюджета с профицитом в 2000–2008 гг. [3, с. 74]. Существует также вероятность того, что Резервный фонд может быть полностью исчерпан уже в ближайшие годы.

Таким образом, в случае дальнейшего влияния неблагоприятных внешних факторов на российскую экономику, возможности маневрирования, которые позволили бы снизить степень негативного воздействия кризисных явлений на экономику (в частности, давление на бюджетную систему), будут сильно ограничены. При неблагоприятном развитии событий данные обстоятельства чреваты обострением социально-экономической ситуации в стране.

В этих условиях важное значение имеет эффективность проводимой государством бюджетной политики, под которой понимается совокупность мероприятий, реализуемых государством в области налогообложения, государственных доходов и расходов [4, с. 848].

Из проведенных в последние 10–15 лет наиболее крупных реформ, затрагивающих факторы стабилизации доходов бюджета и повышения эффективности бюджетных расходов, следует выделить прежде всего:

- создание в 2004 г. Стабилизационного фонда с разделением его в 2008 г. на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, которые пополнялись нефтегазовыми сверхдоходами. Данная мера носила антициклический характер и была призвана защитить российскую бюджетную систему от резких колебаний цен на мировые энергоресурсы в условиях высоких цен на сырьевые ресурсы. Наличие суверенных фондов позволило значительным образом смягчить эффект от негативного воздействия последствий экономических кризисов 2008–2009 и 2014–2015 гг. на российскую экономику;
- переход с 2004 г. на бюджетирование, ориентированное на результат, получившее с 2010 г. более глубокое развитие, направленное на преобразование федерального бюджета из преимущественно непрограммного (более 90% непрограммных расходов) в преимущественно программный вид. Для достижения этих целей с 2010 г. осуществляется разработка государственных программ. Основная идея программно-целевого бюджетирования заключается во взаимной увязке

затрат и результатов на всех этапах бюджетного процесса. При этом основные цели, на которые ориентируется бюджетирование в рамках данной модели, — повышение эффективности бюджетных расходов, увязка их с конкретными результатами.

Однако во многом принятые меры не дали желаемых результатов как в отношении создания и использования средств суверенных фондов, так и в части повышения эффективности бюджетных расходов.

Так, в условиях развития кризисной ситуации в российской экономике в 2014–2015 гг. произошло значительное сокращение российских суверенных фондов, а в отношении Резервного фонда существует угроза его полного исчерпания уже в ближайшее время.

Российская практика управления суверенными фондами отличается высокой степенью консервативности. И если в отношении Резервного фонда, являющегося стабилизационным по своему назначению, такая стратегия является в целом оправданной, то управление средствами Фонда национального благосостояния на текущем этапе сложно назвать эффективным.

Несмотря на заявленные цели, задачи и инвестиционную стратегию, характерные для сберегательных фондов (фондов будущих поколений), инвестиционная политика Фонда национального благосостояния на протяжении большей части времени носила крайне консервативный характер и характеризовалась низкой доходностью. Лишь относительно недавно средства Фонда национального благосостояния стали использоваться для финансирования инвестиционных инфраструктурных проектов.

В то же время ряд текущих вложений Фонда национального благосостояния в инфраструктурные проекты подвержен значительным рискам. По ряду проектов не установлен срок окупаемости размещенных средств, что делает труднореализуемым осуществление действенного контроля своевременного возврата инвестированных средств фонда. По некоторым проектам установлена очень низкая доходность, а по другим проектам она и вовсе не определена. Одной из основных проблем, возникающих

в ходе реализации крупных инфраструктурных проектов в российской практике, являются изменение фактических расходов (в основном рост по сравнению с утвержденным размером) и увеличение сроков реализации проектов. Как отмечается [5, с. 43], отсутствие четко разработанных и научно обоснованных правил отбора инвестиционных проектов, в которые инвестируются средства Фонда национального благосостояния, заставляет усомниться в возможности эффективного использования средств данного фонда для достижения цели стимулирования инновационного развития экономики.

Хотя отдельные вопросы методологии информационно-аналитического обеспечения процесса управления суверенными фондами прорабатывались российскими учеными (см., например, [6]), приходится констатировать низкое качество разработки инвестиционных решений, связанных с управлением средствами российских суверенных фондов.

Таким образом, инвестиционная стратегия российских суверенных фондов отличается высоким уровнем риска. Несмотря на то что Резервный фонд и Фонд национального благосостояния функционируют уже около 9 лет, механизм эффективного использования их средств для целей долгосрочного развития экономики страны остается слабо проработанным.

В результате, несмотря на достаточно продолжительный период благоприятной конъюнктуры на сырьевых рынках, политика управления российскими суверенными фондами так и не привела к созданию необходимого запаса прочности на случай сохранения неблагоприятной экономической конъюнктуры в течение длительного времени.

Часто не приводят к ожидаемым результатам и попытки внедрения программных подходов в бюджетный процесс. Как отмечается в [7, с. 4], «в настоящее время можно говорить лишь о самом начальном и в значительной степени формальном внедрении „программного“ бюджетирования в РФ». Остается нерешенным ряд важнейших вопросов, без которых эффективное внедрение программно-целевого подхода в бюджетировании не представляется возможным:

- не осуществлен в полной мере переход от функциональной к программной классификации бюджетных расходов;
- среди министерств и ведомств не проведено четкого разграничения ответственности за эффективную реализацию государственных программ;
- не решены полностью вопросы, связанные с ресурсным обеспечением государственных программ с уточнением точных лимитов расходов на их реализацию;
- не выработано единого подхода к порядку формирования государственных программ, включая вопросы формирования приоритетных целей, задач и целевых показателей;
- не решены проблемы низкого качества самих государственных программ.

Вследствие несовершенства государственных программ и подходов к их реализации, недостаточной обоснованности плановых расчетов на практике нередко происходит неблагоприятные отклонения фактических значений ключевых показателей от плановых. Утвержденные программы постоянно пересматриваются, сроки и эффективность достижения конечных результатов подвергаются корректировкам.

Отдельного рассмотрения требуют вопросы внедрения проектного подхода в программно-целевом бюджетировании. В условиях наличия значительного круга сложностей организационного и методологического характера, связанных с переходом к разработке программных бюджетов, проблемам аналитического обеспечения инвестиционной эффективности соответствующих проектов, реализуемых в рамках программного подхода, должного внимания практически не уделяется. Вместе с тем проблемы недостаточной экономической обоснованности инвестиционных проектов, слабой проработанности вопросов обеспечения их доходности, окупаемости, проявились в настоящее время в практике управления суверенными фондами в Российской Федерации — низкое качество управленческих решений, связанных с инвестированием средств суверенных фондов, стало одной из причин существенного сокращения Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в последние годы.

С нашей точки зрения, данная проблема актуальна также и для программно-целевого бюджетирования. Организация системы учетно-аналитического обеспечения, способствующей разработке эффективных и своевременных управленческих решений, — это одна из важных проблем, с которыми предстоит столкнуться в рамках проектного подхода в программно-целевом бюджетировании. Необходимость ее решения уже отмечалась в соответствующих на данный момент пока немногочисленных работах, посвященных этой тематике (см., например, [8]). Однако вопросы, связанные как с методологией, так и с механизмами (в том числе и законодательными) внедрения информационно-аналитического обеспечения в практику проектного подхода в рамках программно-целевого бюджетирования, еще предстоит решить.

Несмотря на то что соответствующие вопросы были достаточно глубоко проработаны рядом отечественных ученых (В. И. Бариленко, М. А. Вахрушиной, Л. Т. Гиляровской, А. Д. Шереметом и др.) для корпоративного сектора, проблема информационного обеспечения разработки качественных управленческих решений российских предприятий на практике остается нерешенной. Учетно-аналитическая информационная система коммерческих организаций рассматривается по большей части как поставщик информации для финансовой и налоговой отчетности в интересах внешних пользователей и государственных контролирующих органов, в то время как ее управленческий аспект зачастую недооценивается.

Такое положение вещей приводит к тому, что во многих российских организациях управленческие решения, принимаемые менеджментом, носят в значительной степени интуитивный характер, не имея при этом должного экономико-аналитического обоснования. В результате нередко случаи принятия ошибочных решений, негативно влияющих на результаты деятельности организаций и в значительной степени снижающих их конкурентоспособность и финансовую устойчивость. Все это не лучшим образом влияет на состояние корпоративного сектора и, как следствие, российской экономики в целом. В этих условиях государство не

может в полной мере рассчитывать на корпоративный сектор, доверяя ему на конкурсной основе практическую реализацию проектного подхода в рамках конкретных инвестиционных проектов, как это имеет место в зарубежной практике, в частности в США.

В этих условиях требуется проработка механизмов эффективного управления инвестиционными проектами на государственном уровне, в том числе в вопросах информационно-аналитического обеспечения.

Примеры успешного зарубежного опыта при реализации эффективной бюджетной политики

Примеры успешной зарубежной практики в вопросах управления суверенными фондами, а также программно-целевого бюджетирования подчеркивают актуальность решения вопросов информационно-аналитического обеспечения при реализации эффективной бюджетной политики.

Инвестиционная стратегия российских суверенных фондов отличается высоким уровнем риска

В части решения вопросов, связанных с повышением эффективности деятельности суверенных фондов, значительный интерес представляет успешный опыт норвежского пенсионного фонда «Глобальный». Данный фонд был создан в 1990 г., при этом его формирование предполагалось осуществить за счет части поступающих в бюджет страны нефтяных доходов. Первые средства в фонд были направлены лишь в 1996 г., а к 2012 г. данный фонд стал крупнейшим суверенным фондом в мире, сохраняя этот статус и в настоящее время. Только за последние шесть лет объем активов данного фонда увеличился почти вдвое.

Концепция фонда «Глобальный» заключается в максимизации «международной» покупа-

тельной способности активов при допустимых уровнях рисков. В 2005–2008 гг. в структуре активов норвежского пенсионного фонда преобладали инвестиции в финансовые инструменты с фиксированным доходом. Однако уже в 2008 г. уровень активов с более высоким доходом и повышенным риском (акций) практически сравнялся с уровнем финансовых инструментов с фиксированным доходом, а с 2009 г. к ним перешла преобладающая роль в портфеле активов (около 60%).

Анализ деятельности данного фонда показывает, что выбор более активной стратегии с инвестированием в финансовые инструменты с повышенной доходностью позволяет значительно увеличить доходность активов суверенного фонда. Вместе с тем данная практика сопряжена и с высоким риском, что создает опасность резкого падения доходности активов и потери части средств фонда в кризисные периоды. В этих условиях на первый план выходит качество управления активами и инвестиционной стратегией суверенного фонда: обоснованные и своевременные управленческие решения будут способствовать значительному увеличению уровня активов суверенного фонда, в то время как ошибочная политика может привести к их существенному сокращению. В свою очередь принятие подобных решений требует наличия полной и объективной информации о доходности, окупаемости, рисках проектов, подготовка которой требует использования соответствующего аналитического инструментария.

При рассмотрении успешных примеров из зарубежного опыта в части применения программных подходов в бюджетном процессе особый интерес представляет практика США, где программно-целевое бюджетирование берет свое начало с 1950–1960-х гг.

В США уделяется большое внимание методологии планирования и оценки программ и проектов. Административно-бюджетным управлением при президенте США осуществляется методическое обеспечение процесса планирования, включающее разработку различных методических рекомендаций и указаний в виде циркуляров. Важной задачей является обеспечение условий для достижения стратегических

целей, зафиксированных в соответствующих программных документах общегосударственного масштаба. При этом если в российской практике в роли таких документов выступают государственные программы, то в США министерства (департаменты) публикуют годовые планы, где содержится информация о ключевых целях их деятельности и приводится перечень целевых показателей (индикаторов), отражающих ход реализации поставленных целей. Полученные результаты отражаются в соответствующих отчетах.

Реализация ключевых стратегических целей министерств подразумевает осуществление отдельных многочисленных программ (которые в американской практике могут выступать в виде отдельных инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств государственного бюджета). Каждая из этих программ посвящается решению отдельных локальных задач (строительство больниц, железных дорог, аэропортов и т.д.). При всей многочисленности и многообразии этих программ и проектов все они должны быть направлены на достижение нескольких стратегических целей конкретного министерства и соответствующих им целевых показателей (индикаторов).

Для реализации проектов, направленных на достижение стратегических целей, могут привлекаться сторонние организации, в том числе представители частного сектора, который в США характеризуется значительно более высоким уровнем развития, чем в Российской Федерации. Право на реализацию того или иного проекта за счет средств государственного бюджета может быть предоставлено по итогам соответствующих конкурсов.

В качестве примера эффективного механизма, обеспечивающего реализацию стратегических целей министерств и департаментов за счет государственных бюджетных средств, можно привести программу грантов на восстановление экономики посредством инвестиций в транспортную систему (*TIGER — Transportation Investment Generating Economic Recovery*)¹. Данная программа реализуется в виде конкурсов

на получение грантов для наиболее важных транспортных проектов².

Одно из основных условий для победы в конкурсе заключается в предоставлении кураторам от Министерства транспорта детального проекта с расчетом и обоснованием ожидаемых затрат, а также выгод и результатов от его реализации. Претендент на победу в конкурсе должен показать, как предполагаемые выгоды от проекта повлияют на реализацию стратегических целей Министерства транспорта (безопасность, поддержание надлежащего состояния транспортной инфраструктуры и др.).

Низкое качество управленческих решений, связанных с инвестированием средств суверенных фондов, стало одной из причин существенного сокращения Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в последние годы

Разработка такого плана предполагает проведение анализа «затраты — выгода». Применение методологии анализа «затраты — выгода» является обязательным для всех участников конкурса и регламентируется соответствующими методическими указаниями по проведению данного анализа³. Победа в конкурсе присуждается тем претендентам, которые предложили и обосновали наиболее эффективный вариант использования бюджетных ресурсов. Вместе с тем разработка подобных вариантов невозможна без соответствующего информационно-аналитического обеспечения, на основе которого собирается и обобщается информация о предполагаемых затратах и выгодах проектов.

¹ Сайт Министерства транспорта США. URL: <http://www.transportation.gov/tiger> (дата обращения: 16.01.2017).

² Сайт Министерства транспорта США. URL: <http://www.transportation.gov/tiger/about> (дата обращения: 16.01.2017).

³ Сайт Министерства транспорта США. URL: <http://www.transportation.gov/policy-initiatives/tiger/tiger-benefit-cost-analysis-bca-resource-guide> (дата обращения: 16.01.2017).

При анализе зарубежного опыта следует отметить высокое значение плано-аналитической информации в принятии управленческих решений. Ключевое значение в информационном обеспечении менеджмента в западной практике имеет управленческий учет, который рассматривается как составная часть бухгалтерского учета. В результате процесс управления на предприятиях обеспечивается постоянно действующей информационной системой, формирующей информацию, необходимую для принятия обоснованных и своевременных решений.

В западной практике значительное внимание также уделяется вопросам методологии аналитической обработки информации в целях ее подготовки для использования в процессе управления. Таким образом, создаются условия для повышения обоснованности принимаемых управленческих решений, в том числе в части планирования и реализации инвестиционных проектов. Это также позволяет успешно и эффективно привлекать предприятия корпоративного сектора для реализации инвестиционных проектов за счет средств государственного бюджета в рамках практической реализации программного подхода в бюджетном процессе.

Выводы

Изучение отечественного опыта ряда крупных реформ и нововведений последних лет показывает, что в целом принятые меры не дали ожидаемых результатов. Среди многих причин организационного и методического характера следует также выделить неудовлетворительное качество информационно-аналитического обеспечения управленческих решений, связанных с реализацией соответствующих инвестиционных вложений и проектов.

В этих условиях в качестве одного из основных инструментов повышения эффективности бюджетной политики в контексте принимаемых мер по созданию суверенных фондов и переходу на программно-целевое бюджетирования необходимо рассматривать экономический анализ инвестиционных проектов (инвестиционный анализ), который представляет собой систему методов анализа, обоснования

и оценки целесообразности инвестиционных проектов с целью принятия эффективных управленческих решений, способствующих повышению доходности и снижению риска вложения инвестируемых средств. В свою очередь, успешное проведение такого анализа потребует налаживания эффективной системы информационного обеспечения как в бюджетных учреждениях, осуществляющих инвестирование бюджетных средств в конкретные проекты, так и в организациях, занимающихся непосредственной реализацией соответствующих инвестиционных проектов. В этих условиях значительный интерес представляют вопросы внедрения подходов управленческого учета и инвестиционного анализа в процесс информационно-аналитического обеспечения инвестиционных решений, реализуемых на государственном уровне.

Следует проанализировать возможности и механизмы использования практики привлечения к реализации крупных инвестиционных проектов за счет средств бюджета (а также средств суверенных фондов) на конкурсной основе предприятий корпоративного сектора. При этом в качестве одного из основных условий получения права на реализацию проекта может стать подготовка качественного плано-аналитического обоснования, позволяющего достичь максимального экономического и социального эффекта при минимально возможных затратах. Такой подход позволит решить несколько важных задач:

- конкурсные условия предоставления права на реализацию проектов и бюджетного финансирования предполагают стимулирование соискателей к тщательной подготовке плано-аналитических обоснований, что способствует повышению эффективности использования бюджетных средств;
- привлечение к участию в подобных конкурсах представителей корпоративного сектора оживляет корпоративный сектор и экономику в целом;
- такие конкурсы способствуют развитию методологии и практики разработки обоснованных плано-управленческих решений.

Таким образом, решение вопросов информационно-аналитического обеспечения инвестиционных проектов является одной из важнейших задач, которую необходимо решить в процессе повышения эффективности реализуемой бюджетной политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Понкратов В.В. Цена на нефть. В поисках дна // Мир новой экономики. 2016. № 1. С. 32–37.
2. Понкратов В.В., Воронцов А.Н. Бюджетно-налоговая политика России как контрциклический инструмент прокризисного развития // Экономика и предпринимательство. 2016. № 12.2.
3. Шаров В.Ф., Караев А.К. Устойчивость бюджетной системы и проблемы восстановления роста экономики России // Вестник Финансового университета. 2014. № 5. С. 73–83.
4. Косов М.Е. Бюджетная политика Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Экономика и предпринимательство. 2016. № 8. С. 847–855.
5. Шмиголь Н.С., Шульгина М.В. Использование Фонда национального благосостояния для стимулирования инвестиционного потенциала экономики Российской Федерации: за и против // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 4. С. 36–46.
6. Васин Е.А. Долгосрочная инвестиционная стратегия Резервного фонда и Фонда национального благосостояния // Экономика и предпринимательство. 2014. № 9. С. 137–146.
7. Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.
8. Вахрушина М.А. Управленческий учет как современная учетная парадигма бюджетных учреждений // Учет, анализ, аудит. 2016. № 1. С. 74–89.

REFERENCES

1. Ponkratov V.V. Oil price. In search of bottom [Tsena na neft'. V poiskakh dna]. *Mir novoi ekonomiki = The world of new economy*, 2016, no. 1, pp. 32–37.
2. Ponkratov V.V., Voroncov A.N. Budgetary and taxing policy of Russia as a countercyclical instrument procrizidinae development [Bjudzhetno-nalogovaja politika Rossii kak kontrciklicheskiy instrument prokrizisnogo razvitija]. *Jekonomika i predprinimatel'stvo = Economics and entrepreneurship*, 2016, no. 12.2.
3. Sharov V.F., Karaev A.K. The budget system sustainability and the problem of restoring economic growth in Russia [Ustojchivost' bjudzhetnoj sistemy i problemy vosstanovlenija rosta jekonomiki Rossii]. *Vestnik finansovogo universiteta = Bulletin of Financial University*, 2014, no. 5, pp. 73–83.
4. Kosov M.E. Budgetary policy of Russian Federation: the problems and ways of solution [Bjudzhetnaja politika Rossijskoj Federacii: problemy i puti ih reshenija]. *Jekonomika i predprinimatel'stvo = Economics and entrepreneurship*, 2016, no. 8, pp. 847–855.
5. Shmigol' N.S., Shul'gina M.V. The using of National welfare fund for investment potential stimulation of Russian economics: for and against [Ispol'zovanie Fonda nacional'nogo blagosostojanija dlja stimulirovanija investicionnogo potenciala jekonomiki Rossijskoj Federacii: za i protiv]. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija = Financial analytics: problems and solutions*, 2015, no. 4, pp. 36–46.
6. Vasin E.A. Long term investment strategy of Reserve fund and National welfare fund [Dolgosrochnaja investicionnaja strategija Rezervnogo fonda i Fonda nacional'nogo blagosostojanija]. *Jekonomika i predprinimatel'stvo = Economics and entrepreneurship*, 2014, no. 9, pp. 137–146.
7. Lavrov A.M., Begchin N.A. Problems and prospects of program budgets implementation [Problemy i perspektivy vnedrenija «programmnyh» bjudzhetov]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 4, pp. 3–12.
8. Vahrushina M.A. Managerial accounting as a modern accounting paradigm of budgetary institutions [Upravlencheskiy uchet kak sovremennaja uchethnaja paradigima bjudzhetnyh uchrezhdenij]. *Uchet, analiz, audit = Accounting, analysis, audit*, 2016, no. 1, pp. 74–89.

УДК 331.2

ПРОБЛЕМА КРИТЕРИЕВ СПРАВЕДЛИВОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ДОХОДОВ ПО РАЗНЫМ ДОЛЖНОСТЯМ В СИСТЕМЕ МОТИВАЦИИ И СТИМУЛИРОВАНИЯ ТРУДА ГОССЛУЖАЩИХ*

*Пряжников Николай Сергеевич, д-р пед. наук, профессор кафедры «Управление персоналом и психология», Финансовый университет, профессор факультета психологии, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия
nsp-22@mail.ru*

*Полевая Марина Владимировна, д-р экон. наук, заведующая кафедрой «Управление персоналом и психология», Финансовый университет, Москва, Россия
m-v-p@list.ru*

*Камнева Елена Владимировна, канд. психол. наук, доцент кафедры «Управление персоналом и психология», Финансовый университет, Москва, Россия
ekatneva@yandex.ru*

*Алмазова Ольга Викторовна, канд. психол. наук, старший научный сотрудник факультета психологии, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия
almaz.arg@gmail.com*

Анализируются различные подходы к обоснованию дифференциации доходов по разным профессиям. Отмечается неоднозначность понимания справедливых критериев дифференциации доходов, что подтверждается результатами проведенного эмпирического исследования. В качестве наиболее перспективных вариантов оценки трудоемкости разных работ и более справедливого вознаграждения предлагается использовать как полные системы критериев дифференциации, так и частичные системы, учитывающие специфику труда в конкретных организациях и коллективах. Рассматриваются перспективы и возможные трудности более справедливой оценки и дифференциации доходов применительно к деятельности госслужащих.

Ключевые слова: дифференциация доходов; принцип справедливости оплаты труда; вознаграждение госслужащих.

The Problem of Fairness Criteria in the Job-Related Differentiation of Incomes in the Motivation and Incentive System for Public Employees

*Pryazhnikov Nikolai S., ScD (Pedagogy), professor of the Human Resource Management and Psychology Department, Financial University; professor of the Faculty of Psychology, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
nsp-22@mail.ru*

*Polevaya Marina V., ScD (Economics), Head of the Human Resource Management and Psychology Department, Financial University, Moscow, Russia
m-v-p@list.ru*

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета 2017 г.

Kamneva Elena V., PhD (Psychology), associate professor of the Human Resource Management and Psychology Department, Financial University, Moscow, Russia
ekamneva@yandex.ru

Almazova Olga V., PhD (Psychology), senior researcher at the Faculty of Psychology, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
almaz.arg@gmail.com

A number of approaches to the justification of income differences in different occupations are analyzed. The lack of unambiguous understanding of the fair criteria for income differences is highlighted, which is confirmed by the results of the empirical study. It is suggested that for assessing the activity content of different jobs and more equitable remuneration, both complete systems of differentiation criteria and partial systems that take into account the specifics of labor in particular organizations should be used. Prospects for and possible difficulties in a fair assessment and differentiation of incomes are considered in relation to the activities of public employees.

Keywords: income differences; principle of pay equity; remuneration of public employees.

Различные подходы в обосновании дифференциации доходов работников

«Уравниловка» в оплате труда нарушает важнейший принцип справедливости, обозначенный в ст. 23 Всеобщей декларации прав человека: «2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд... 3. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения».

Понятно, что если труд не равный, то и вознаграждения за него не могут быть одинаковыми. К сожалению, этот важнейший принцип часто нарушается, что обусловлено различными толкованиями понятия «справедливость» вследствие доминирования «релятивистских» подходов¹, которые противопоставляются «традиционалистским» подходам, основанным на однозначном понимании справедливости [1].

Условно можно выделить следующие основные подходы к выделению оснований для дифференциации доходов по разным профессиям [2, с. 100–105]:

1. Обоснование значимости труда, основанное на культурно-исторических и религиозных

¹ От слова «релятивизм» (от лат. *relativus* — относительный) — методологический принцип, состоящий в метафизической абсолютизации относительности и условности содержания познания.

традициях. Важно то, что более совершенные системы оценки значимости труда и соответствующего вознаграждения должны сформироваться, и в их отсутствии сложно говорить о справедливой дифференциации доходов вообще без учета уровня культуры народа на данном историческом этапе своего развития.

2. Традиционный для научного подхода путь, предложенный Ф. Тейлором и основанный на анализе трудоемкости работы, временных затрат, сложности отдельных трудовых действий и т.п. [3, с. 95–108]. Но сразу же обнаруживаются проблемы, связанные с реализацией данного пути:

- по мере освоения профессии субъективная трудность резко уменьшается;
- при хорошей организации труда даже трудоемкая работа выполняется намного быстрее и эффективнее, т.е. многое зависит не от конкретного работника, а от его руководителей и самой организации труда.

3. «Рыночная» оценка значимости профессии, основанная на идее «востребованности» результатов труда со стороны большинства покупателей. В данном случае срабатывает известный принцип: «Ценно то, что покупается большинством». Но справедливая оценка труда при таком подходе сталкивается со следующими проблемами:

- сама «востребованность» тех или иных результатов во многом зависит от общественного мнения, формируемого с помо-

стью искусной рекламы, т.е. фактически оценивается не сам труд специалиста, производящего какой-то продукт, а то, насколько этот продукт (товар) «раскручен» с помощью рекламы;

- сам продукт должен быть «понятен» (и даже «узнаваем») потенциальным покупателем, часто не способным оценить достоинства чего-то нового и необычного, а это предполагает ситуацию, при которой выгоднее иметь дело с «примитивным» покупателем, что в результате делает «примитивным» и самого производителя товаров. В итоге в более выигрышном положении оказываются те работники, которые при меньших творческих затратах «востребованы», т.е. «покупаемы» больше и чаще, чем работники творческие, как правило, более квалифицированные.

4. Современные системы оценки значимости труда основаны на четком экономическом «просчете» «стоимости персонала». За разработку теории «человеческого капитала» были присуждены Нобелевские премии в области экономики в 1979 г. Теодору Шульцу и в 1992 г. — Гэри Беккеру. Человеческий капитал — это имеющийся у каждого запас знаний, навыков, мотиваций. Инвестициями в человека могут быть образование, накопление профессионального опыта, охрана здоровья, географическая мобильность, поиск информации, т.е. способность самостоятельно работать в мире информационных технологий и др. [4, с. 106].

5. Административное регулирование оценки труда основано на нормативно-законодательном «вмешательстве» во взаимоотношения между работником (производителем) и потребителем. Например, в советский период само государство определяло, кому сколько платить. Нельзя утверждать, что в целом эта система несправедлива, так как она позволяла определять доходы разных работников, хотя бы как-то соотносимые друг с другом. Однако административное регулирование часто осуществлялось некомпетентными государственными служащими, что и привело к краху этой системы. Нередко многие работники в условиях господства административного регулирования оплаты труда по советскому образцу, узнавая,

как оплачивается аналогичный труд в других странах, ощущали явную несправедливость по отношению к себе.

6. Путь, предполагающий разновариантную (релятивистскую) оценку значимости труда со стороны разных заинтересованных социально-профессиональных групп общества (или конкретной отрасли, производства). Например, работодатель оценивает труд своих наемных работников ниже, чем они сами. При этом у обеих сторон есть свои «убедительные» доводы в своей правоте, нередко основанные на мнении экспертов. В итоге проблема в оценке значимости труда конкретных работников часто решается путем компромиссов, взаимных уступок со стороны тех, кто работает, и тех, кто платит деньги. Традиционно интересы самих трудящихся отстаивают профсоюзы, которые в разных странах в отдельные исторические периоды обладали силой и имели влияние. Но часто профсоюзы (и другие органы, призванные защищать интересы трудящихся) превращаются в послушных марионеток привилегированных социально-профессиональных групп.

7. Наконец, путь, предполагающий оценку общественной значимости труда компетентными специалистами, к числу которых относятся не только экономисты, технологи, нормировщики труда, юристы, но и гуманитарии, и философы, и общественные деятели. Еще в древности Платон в своем труде «Государство» отмечал, что обществом должны управлять «философы сверхэлиты», опирающиеся на свой разум и мудрость, в основе которых и лежит «справедливость». Сама же справедливость понималась им как «здоровая часть души», тогда как несправедливости «полагается быть в рабстве у господствующего начала... она смятение и блуждание разных частей души, их разнужданность и трусость, и вдобавок еще невежество — словом, всяческое зло» [5]. Правда, возникает вопрос: кого считать «сверхэлитой»? К сожалению, в современной России нет однозначного ответа на этот вопрос, так как прежняя интеллигенция себя дискредитировала, приветствуя развал страны в 1990-е гг., а новая элита («новые русские») рассматривается большинством населения как «мародеры», эксплуатирующие собственный народ на сложном этапе исторического развития [6–9].

Следует заметить, что во многих теориях мотивации труда так или иначе обозначены важные идеи, обосновывающие дифференциацию доходов по разным основаниям [10]. Используются также разные формы оплаты труда:

- 1) повременная (тарифная);
- 2) сдельная;
- 3) на комиссионной основе;
- 4) на основе личных симпатий (вполне реальная, но редко выделяемая различными авторами [2, с. 285–286].

Главная проблема при этом заключается в том, что та или иная форма оплаты должна быть адекватна специфике самого труда. Например, неэффективно применять сдельную форму оплаты труда в таких сложных видах деятельности, как образование и наука, а также во многих управленческих профессиях, включая деятельность госслужащих, так как часто сам труд не имеет законченного результата, работа обычно носит коллективный характер (сложно оценивать индивидуальный вклад каждого работника). В этих (творческих) профессиях также сложно оценивать трудоемкость каждого элемента труда (например, даже визирование какой-то справки может затрудняться из-за самодурства тех, кто должен просто поставить подпись, хотя в профессиях, имеющих четкий, объективно фиксируемый результат, сдельная форма была бы очень уместна... В более конкретных методиках определения размеров заработной платы используются процедуры категоризации персонала, ранжирования, грейдирования рабочих мест, бюджетирования, аудит, контроль (как средства регулирования заработной платы) и т.д. [10].

К сожалению, несмотря на разнообразие подходов, теорий и методов дифференциации оплаты труда, по-прежнему сохраняется колоссальная несправедливость в оплате труда не только руководителей и их подчиненных, но и в оплате труда равных по должностному статусу работников. Например, в бизнесе нередко даже в мелких организациях совокупные доходы высших руководителей могут превышать все совокупные доходы работников на рядовых должностях. Похожая ситуация все чаще наблюдается и в государственных учреждениях, например известны многочисленные примеры неоправданно завышенных доходов руководст-

ва школ и вузов (по сравнению с ничтожными зарплатами учителей и профессоров).

Проблема неоднозначности в понимании принципа справедливости в оплате труда

Многие авторы, пытаясь осмыслить высокие доходы топ-менеджеров крупных организаций, выделяют следующие критерии-основания:

- 1) высокую ответственность руководителей, особенно за секреты фирмы;
- 2) сложный характер труда, требующего высокой квалификации и опыта;
- 3) высокие риски для жизни руководителя и членов его семьи;
- 4) реально ненормированный режим;
- 5) необходимость частых командировок с соответствующими нагрузками на здоровье и т.п., хотя каждое из этих «обоснований» характерно для многих рядовых профессий.

Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения»

Неоднозначность в представлениях о справедливых критериях оплаты труда хорошо демонстрируют данные проведенного нами исследования. Было опрошено 148 человек в возрасте от 15 до 23 лет. Из них 34,7% — юноши, 65,3% — девушки; 46,4% — школьники (преимущественно из семей высокопоставленных госслужащих, многие из которых ориентируются на менеджерские специальности), 53,4% — студенты, преимущественно из экономических вузов г. Москвы (Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, РЭУ имени Г.В. Плеханова).

Опрашиваемым было предложено установить определенные коэффициенты значимости кри-

Средние и стандартные отклонения предлагаемых школьниками и студентами коэффициентов значимости критериев оценки трудности профессий

Критерии, изначально предложенные опрашиваемым / группы респондентов	Школьники		Студенты	
	Me	SD	Me	SD
Работа преимущественно на открытом воздухе (в любую погоду)	1,04	0,27	1,11	0,36
Высокие интеллектуальные нагрузки	1,67	0,73	1,56	0,69
Высокие моральные нагрузки	1,54	0,70	1,56	0,73
Большие физические нагрузки	1,40	1,54	1,24	0,54
Риск для жизни и здоровья	2,03	0,92	2,10	0,87
Высокая моральная ответственность	1,42	0,76	1,49	0,78
Высокая материальная и финансовая ответственность	1,36	0,64	1,54	0,71
Высокая ответственность за жизнь и здоровье других людей	2,12	0,90	2,33	0,80
Явная общественная полезность труда	1,31	0,63	1,29	0,60
Реально ненормированный рабочий день	1,19	0,40	1,38	0,61
Высокие риски судимости за ошибки в работе	1,39	0,70	1,32	0,57
Ограничения в образе жизни	1,28	0,67	1,19	0,46
Необходимость постоянно работать над собой	1,34	0,66	1,28	0,58
Часто работать в отрыве от семьи	1,42	0,68	1,28	0,55
Сохранение секретов	1,57	0,74	1,47	0,75
Строгая дисциплина и субординация	1,19	0,53	1,20	0,52
Сложная профессиональная подготовка и переаттестации	1,18	0,49	1,35	0,68

Источник: составлено авторами.

Примечание: Me – медиана; SD – стандартное отклонение; U – U-критерий Манна-Уитни; p – уровень статистической достоверности теста.

териям дифференциации доходов по заданному списку, а также дополнить наш список своими критериями, не учтенными в первоначальном перечне.

В таблице представлены средние и стандартные отклонения коэффициентов значимости критериев оценки трудности профессий с точки зрения школьников и студентов. Результаты показывают, что и школьники, и студенты

в среднем оценивают в качестве самых важных такие критерии, как «высокая ответственность за жизнь и здоровье людей» и «риск для жизни и здоровья», а как самый неважный – «работа преимущественно на открытом воздухе (в любую погоду)». При этом обнаружена значимость различий в оценках школьников и студентов, в частности студенты оценивают выше такие критерии, как «высокая материальная и финан-

совая ответственность» ($U = 2261,0; p = 0,070$) и «реально ненормированный рабочий день» ($U = 2290,0; p = 0,067$).

Заметим, что такой критерий, как «явная общественная полезность», по своей значимости занимает достаточно скромные позиции ($Me = 1,31, SD = 0,63$ — у школьников и $Me = 1,29, SD = 0,60$ — у студентов — см. в сравнении с другими критериями в *таблице*).

Интересно, что многие критерии, используемые разными авторами для обоснования сверхдоходов топ-менеджеров, не набрали высоких показателей у респондентов, например «высокая материальная и финансовая ответственность» ($Me = 1,36, SD = 0,64$ — у школьников и $Me = 1,54, SD = 0,71$ — у студентов), «сохранение секретов» ($Me = 1,57, SD = 0,74$ — у школьников и $Me = 1,47, SD = 0,75$ — у студентов) и др. Однако в дальнейших письменных ответах и в дискуссии обнаружилось, что многие убеждены в обоснованности сверхдоходов у высших руководителей.

При сравнительной оценке доходов «топ-менеджера крупного российского банка» и «президента страны» по «справедливым» критериям оценки доходов респонденты отдали некоторое предпочтение «президенту страны», хотя и «президент страны», и «топ-менеджер» должны, по мнению большинства участников опроса, получать доходы, во много раз превосходящие доходы представителей обычных профессий (ученых, учителей, врачей, работников правоохранительных органов), несмотря даже на сложность их работы, риски для жизни и здоровья и не меньшую общественную значимость. Очевидно у респондентов не сформировались справедливые критерии дифференциации доходов представителей разных профессий и сфер деятельности.

Анализ гендерных различий оценки важности разных критериев (по критерию Манна-Уитни для двух независимых выборок) показал, что девушки оценивают как значимо более важные, чем юноши, критерии «высокие риски судимости за ошибки в работе» ($U = 1830,0; p = 0,001$) и «высокая ответственность за жизнь и здоровье других людей» ($U = 1809,5; p = 0,005$); тогда как юноши оценивают как значимо более важный, чем девушки, критерий «строгая дисциплина и субординация» ($U = 1988,0; p = 0,002$).

Мы считаем, что полученные гендерные различия представляются вполне логичными, так как для девушек в большей степени характерны мысли о ценности жизни и благополучии, а для юношей — о защите и воинской службе («будущая мать» и «будущий воин»).

По результатам другого нашего задания: дополнить предложенный перечень критерием справедливой дифференциации доходов по разным специальностям, — лишь только пять студентов и восемь школьников воспользовались этой возможностью (всего 8,8% от общей выборки). Добавленные респондентами критерии приведены ниже (орфография и пунктуация авторов сохранены):

1) у студентов — «работа с детьми/пожилыми людьми/инвалидами»; «приходится часто сталкиваться с неуважением»; «свободное время для собственного отдыха и освоения других навыков»; «работа с компьютером и другими технологиями»; «знание и использование иностранных языков»; «межкультурная коммуникация»;

2) у школьников — «уровень образования»; «умение справляться с нестандартными ситуациями»; «соблазн незаконного дохода (взятки и т.д.)»; «имманентность креативности у людей данной профессии»; «качество образования»; «любовь и преданность делу»; «сложность получения профессии»; «риск публичной огласки личной жизни»; «удобство для заведения семьи»; «свобода выбора мест для отдыха»; «способность быть стрессоустойчивым»; «невыездоспособность» из страны»; «опасность со стороны людей». Заметим, что некоторые дополнительно предложенные респондентами критерии повторяют критерии из нашего перечня, например «риск публичной огласки личной жизни» (у нас — «ограничения в образе жизни»), «способность к стрессоустойчивости» (у нас — «высокие моральные нагрузки») и др.

Таким образом, можно сделать вывод, что представленный нами первоначальный перечень критериев дифференциации доходов по разным профессиям в целом был принят респондентами лишь с незначительными добавлениями, часть их которых, по сути, дублирует некоторые наши критерии, но другими словами. Можно также отметить, что большая часть опрашиваемых восприняла идею сравнительной

оценки дифференциации доходов в общем плане применительно к разным профессиям, хотя для более точной и справедливой дифференциации доходов следует учитывать и особенности работы на конкретных трудовых постах.

Проблема частичных и полных систем критериев дифференциации оплаты труда

Для дифференциации доходов в конкретных организациях и коллективах необходимо учитывать специфические особенности труда (включая особенности взаимоотношений с проблемными коллегами и руководителями), но данный вопрос не входил в задачи нашего исследования. Однако сама проблема учета сложностей взаимоотношений или недостатков организации труда представляется достаточно перспективной вследствие дополнительных сложностей в процессе труда (трудоемкости), и эти сложности должны каким-то образом компенсироваться вознаграждением.

Учитывая данную проблему, можно выделить следующие критерии дифференциации доходов:

1) реальная загруженность работника дополнительными функциями и обязанностями [включая и некоторые общественные нагрузки, и личные просьбы руководителя, которые сложно отразить в официальных документах (то, что называется «психологическим контрактом»)];

2) плохая организация труда, проявляющаяся в нечетком, а иногда и противоречивом функционале работника, в частых переработках («авралах») и т. п.;

3) субъективная сложность выполняемых работ для конкретных специалистов (например, кто-то легко выполняет конкретные поставленные задачи, но плохо справляется с другими задачами, а кто-то — наоборот), когда слабо учитываются индивидуальный опыт и предпочтения каждого работника (фактически это также можно отнести к плохому руководству, но в силу частой встречаемости выделено нами отдельно);

4) сложные взаимоотношения в коллективе (с коллегами и руководителями), часто осложняющие работу даже высококлассных специалистов;

5) бюрократизированность труда, когда приходится много времени тратить на ненужные

отчеты или пользоваться несовершенными, написанными разработанными компьютерными программами, не прошедшими должной апробации и др.

В целом можно подразделить критерии дифференциации оплаты труда на:

1) полные, отражающие полную психологическую структуру труда, и позволяющие сравнивать разные профессии и должности в рамках отрасли или организации;

2) частичные системы критериев, когда главный акцент делается на специфические условия труда в конкретных коллективах (или службах), что позволяет более справедливо оценивать труд равных по статусу работников.

Понятно, что полные и частичные критерии должны взаимодополнять, хотя существует проблема их неадекватного использования. Например, когда это удобно некоторым руководителям, дифференцированная оценка производится с учетом доходов в других организациях или даже в других странах, а когда это невыгодно заинтересованным лицам (прежде всего начальникам), то обращаются к системам частичных критериев. Этим можно объяснить нередкие случаи, когда доходы топ-менеджеров в разных регионах примерно сопоставимы, но доходы рядовых работников в этих же организациях по этим же регионам могут сильно различаться.

Проблема готовности госслужащих, находящихся на разных этапах профессионального развития, к осмыслению существующих и развитию новых критериев дифференциации доходов

Само выделение таких полных или частичных критериев (см. выше) применительно к госслужащим может столкнуться с определенными трудностями, вызванными прежде всего секретностью определенных видов деятельности, а также возможным нежеланием (риском) некоторых руководителей объективно оценивать реальную трудоемкость работ в подвластных им структурах.

В этой ситуации для проведения качественных исследований по выявлению справедливых критериев дифференциации доходов требуются согласие высшего руководства го-

сучреждений и их готовность к возможному переосмыслению сложившихся принципов трудовой мотивации и конкретных систем мотивации, стимулирования и вознаграждения за труд. Важным условием для такого переосмысления выступает предварительная теоретическая подготовка (знакомство с современными тенденциями в развитии систем мотивации труда), а также «обратная связь» от самих руководителей до их подчиненных через специальные занятия с элементами дискуссий, обмена мнений и экспертных процедур по выделению более справедливых критериев дифференциации доходов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Степаньянц М. Т. Справедливость и демократия // Вопросы философии. 1996. № 3. С. 143–150.
2. Пряжников Н. С. Мотивация трудовой деятельности. М.: Академия, 2012. 368 с.
3. Кравченко А. И. Социология труда в XX веке. Историко-критический очерк. М.: Наука, 1987. 182 с.
4. Управление персоналом: учебник для вузов / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. 423 с.
5. Платон. Государство. Соч. в 3-х т., Т. 3, ч. 1. М.: Мысль, 1971. 687 с.
6. Журавлев А. А., Купрейченко А. Б. Роль нравственной элиты в российском обществе: постановка проблемы и возможности исследования // Психологический журнал. 2010. Т. 31. № 2. С. 5–19.
7. Кормер В. Двойное сознание интеллигенции и псевдо-культура. М.: Традиция, 1997. 288 с.
8. Пряжников Н. С. Психология элиты. М.: Изд-во МПСУ; Воронеж: НПО «МОДЭК», 2012. 320 с.
9. Рывкина Р. В. Интеллигенция в постсоветской России — исчерпание социальной роли // Социологические исследования. № 6. С. 138–146.
10. Кибанов А. Я., Баткаева И. А., Митрофанов Е. А., Ловчева М. В. Мотивация и стимулирование трудовой деятельности. М.: ИНФРА-М, 2009. 524 с.

REFERENCES

1. Stepanyantz M. T. Justice and Democracy [Spravedlivost i demokratiya]. *Voprosy filosofii — Issues of Philosophy*, 1996, No. 3, pp. 143–150.
2. Pryazhnikov N. S. Motivation of labor activity [Motivatsiya trudovoy deyatel'nosti]. Moscow, Academy, 2012, 368 p.
3. Kravchenko A. I. Sociology of labor in the twentieth century. Historical and critical essay [Sotsiologiya truda v XX veke. Istoriko-kriticheskiy ocherk]. Moscow, Nauka, 1987, 182 p.
4. Personnel Management [Upravlenie personalom]: A Textbook for Universities (edited by T. Yu. Bazarov, B. L. Eremin). Moscow, Banks and stock exchanges, UNITI, 1998, 423 p.
5. Platon. The state [Gosudarstvo]. Op. In 3 volumes, Vol. 3, Part 1. Moscow, Mysl' — Thought, 1971, 687 p.
6. Zhuravlev A. A., Kupreychenko A. B. The role of the moral elite in Russian society: the formulation of the problem and the possibility of research [Rol' нравstvennoy elityi v rossiyskom obschestve: postanovka problemy i vozmozhnosti issledovaniya]. *Psihologicheskij zhurnal — Psychological journal*, 2010, vol. 31, No. 2, pp. 5–19.
7. Kormer V. Double consciousness of the intelligentsia and pseudo-culture [Dvoynoe soznanie intelligentsii i psevdokultura]. Moscow, Tradition, 1997, 288 p.
8. Pryazhnikov N. S. Psychology of the elite [Psihologiya elityi]. Moscow, MPSU Publishers, Voronezh, MODEC, 2012, 320 p.
9. Ryvkina R. V. Intellectuals in post-Soviet Russia — the exhaustion of the social role [Intelligentsiya v postsovetsoy Rossii — ischerpaniye sotsialnoy roli]. *Sociologicheskie issledovaniya — Sociological research*, No. 6, pp. 138–146.
10. Kibanov A. Ya., Batkayeva I. A., Mitrofanov E. A., Lovcheva M. V. Motivation and stimulation of work [Motivatsiya i stimulirovaniye trudovoy deyatel'nosti]. Moscow, INFRA-M, 2009, 524 p.

УДК 331.1;331.2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МОТИВАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ЗА РУБЕЖОМ*

*Жигун Леонид Александрович, д-р экон. наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова; профессор кафедры «Управление персоналом и психология» Финансового университета, Москва, Россия
manpseu@yandex.ru*

*Рязанцева Маргарита Васильевна, канд. техн. наук, доцент, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доцент кафедры «Управление персоналом и психология» Финансового университета, Москва, Россия
mriaz@yandex.ru*

Проводимая в современном мире модернизация национальных государственных органов затрудняется тем, что сосредоточена на полностью управляемых факторах внешней мотивации — власти, деньгах и льготах, оставляя вне своего внимания проблему того, что сами чиновники не имеют внутренней мотивации к общественному благу. Цели работы — выявление положений обоснования истинности теоретико-методологических основ мотивации государственных служащих на примере зарубежных исследований и определение направления вектора в их развитии. Результатом исследования является раскрытие содержания анализируемых основ и установление направления их развития. Применение выявленных закономерностей способствует разработке эффективных отечественных механизмов мотивации государственных служащих.

Ключевые слова: государственные служащие; мотивация; общественное благо; самодетерминация; удовлетворенность, личность.

Theoretical and Methodological Principles of Public Employee Motivation Abroad

*Zhigun Leonid A., ScD (Economics), full professor, Honored Worker of Higher Vocational Education of the Russian Federation, professor of the State and Municipal Management Department, Plekhanov Russian Economic University; professor of the Human Resource Management and Psychology Department, Financial University, Moscow, Russia
manpseu@yandex.ru*

*Ryazantseva Margarita V., PhD (Engineering), associate professor, Honored Worker of Higher Vocational Education of the Russian Federation, associate professor of the Human Resource Management and Psychology Department, Financial University, Moscow, Russia
mriaz@yandex.ru*

The modernization of national government bodies currently carried out in the world is hampered by the fact that it focuses on fully controllable factors of external motivation such as power, money and benefits and ignores the problem

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета 2017 г.

that officials themselves do not have internal motivation for the public good. The purposes of the work were to identify the grounds for validating the theoretical and methodological principles of public employees' motivation based on foreign research findings and determine their development vector. In the course of the research, the above principles were subjected to a thorough analysis and their development trend established. The application of the identified regularities might help in the development of effective domestic mechanisms for motivating public employees.

Keywords: public employees; motivation; public good; self-determination; satisfaction; individual.

Управление эффективностью ни в корпоративном, ни в публичных секторах деятельности немисливо без мотивации — поддержания целесообразного общественного, личного и организационного поведения участвующих в ней должностных лиц, гражданских и государственных служащих. По большому счету от того, насколько гражданские и государственные служащие привержены в своем мотивационном поведении ценностям, принципам, целям и задачам публичных секторов (например, инновации, конкурентоспособности), зависит бюджетная, денежно-кредитная, финансовая, структурно-динамическая, ресурсная, экономическая, социальная и институциональная эффективность достижения парето-улучшений при наличии провалов, возникающих в корпоративных секторах распределения общественных ресурсов, общего роста общественного блага и его справедливого перераспределения. Тем самым уяснение особенностей теоретико-методологических основ мотивации государственных служащих в разных странах создает предпосылки улучшения взаимосвязанного управления эффективностью в корпоративном и публичном секторах экономики посредством обеспечения заданного поведения в них штатных работников и должностных лиц.

От теории общественного выбора к агентской теории мотивации государственных служащих

Большинство зарубежных исследований в области мотивации государственных служащих (далее — МГС) посвящены общим аспектам проблем удовлетворенности трудом. Поиск взаимосвязи удовлетворенности работой и производственных результатов служил предметом исследования в 1930-е гг. в ходе всемирно из-

вестных «Хоторнских экспериментов», а также в сравнительно недавних исследованиях Джаджа, Сорезена и др. (2001) [1]. Главный результат большинства исследований — это утверждение, что удовлетворенность работой — один из наиболее важных факторов достижения хороших производственных результатов (*Petty & Cascioppo*, 1984) [2]. При этом в многочисленных исследованиях неоднократно отмечалось, что удовлетворенность работой является важным условием, которое оказывает значительное влияние на изменение уровня мотивации работников («*the workers' turnover intentions*») (*Tett & Meyer*, 1993) [3]. Однако упомянутые выше исследования не давали ответа на вопрос: что вызывает чувство удовлетворенности у государственных служащих?

Первое исследование, в результате которого был введен термин «мотивация государственных служащих», было осуществлено американскими учеными Перри и Уайзом в 1990 г., определившими мотивацию в государственной службе как «предрасположенность человека к реакции на мотивы, основанные главным образом или исключительно на миссии самих государственных органов» [4]. В настоящее время получено много эмпирических доказательств существования данного вида мотивации, что подтверждено рядом исследований (*Brewer & Selden*, 1998; *Perry*, 1996; *Perry & Wise*, 1990; *Wamsley & Wolf*, 1990) [5].

Концепция МГС возникла в ответ на критику в отношении ограниченности распространенной в то время теории общественного выбора, называемой также теорией рационального выбора, появившейся в 1940-х гг. и исходившей из того, что в сфере власти и принятия решений по поводу общих благ человек ведет себя так же рационально, как и в экономической жизни [6].

Фредериксон и Харт (*Frederickson и Hart*, 2008), проводя исследование среди государственных

служащих администрации США, отметили, что «в администрации США пытались слепо и безоглядно основываться на системе ценностей, используемых в управлении бизнесом» [6, с. 4; 26]. На смену доминировавшей теории общественного выбора пришло понимание важности этики государственной службы при мотивации деятельности работников в бюрократических организациях. Общеизвестно, что в государственном и некоммерческих секторах преобладают чувства ответственности и честности. Однако от государственных служащих ожидается более высокой мотивированности на удовлетворение общественных потребностей, а не своих собственных интересов [6, с. 14], что в начале 1990-х гг. в секторах общественных услуг привело к возникновению идеи «нового публичного управления» (*NPM*), вытеснив теорию общественного выбора и заменив ее на агентскую теорию. В мотивации деятельности государственных служащих стала более заметной роль чувств национальной цели и общественного блага. Однако эти внутренние мотивы слишком часто разрушались потому, что теория *NPM* взяла из теории принципала-агента ошибочную идею о том, что мотивация государственных должностных лиц согласуется с присущей частному сектору целью максимизации экономической отдачи [7, с. 2–3].

Уяснение особенностей теоретико-методологических основ мотивации государственных служащих в разных странах создает предпосылки улучшения взаимосвязанного управления эффективностью в корпоративном и публичном секторах

В целом отход в исследованиях от теории общественного выбора показывает, что государственные служащие более склонны выполнять свою работу, когда у них есть четко понятые и сложные задачи, которые, по их мнению, важны и достижимы.

Теория мотивации целью Райта

В общем ряду теорий МГС представляет интерес исследование Б. Э. Райта, в котором проблема МГС разрешается посредством использования теории мотивации целью. Эту идею развили Э. Локк и Г. П. Лэтем (1990, 2002) в теории мотивации целеполаганием [8]. Использованный ими подход позволил предложить теоретическую модель, объясняющую потенциальные последствия важности организационной миссии для мотивации работы государственных служащих, предполагая, что важность их пребывания на службе государству повышает ее значимость, что в свою очередь усиливает мотивацию. Они использовали эту модель для эмпирического тестирования связи между важностью организационной миссии и мотивацией работы служащих, которая часто утверждается в литературе по государственному управлению, но редко проверяется [9].

Согласно концептуальной модели Э. Локка и Г. П. Лэтема в их исследовании проверялись восемь статистических гипотез. Выполненное ими исследование расширило понимание мотивации и эффективности работы служащих в государственном секторе, поскольку в ходе его проведения были переосмыслены ранее проведенные исследования мотивации в государственной службе с позиции психологической концептуальной основы теории целей. В конечном счете исследователи поняли, каким образом ценности государственного служащего влияют на его поведение. Результаты эмпирического исследования подтвердили возможность использования теорий целей и целеполагания в качестве теоретической основы для понимания не только отдельного, но и взаимосвязанного вклада задач и характеристик миссии организации в мотивацию работы и результативность деятельности служащих, работающих в государственном секторе. Главный результат исследования — государственные служащие более склонны выполнять свою работу, когда у них есть четко понятые и сложные задачи, которые, по их мнению, важны и достижимы [9].

Выводы, которые можно сделать на основе исследований Э. Локка и Г. П. Лэтема, следующие. Во-первых, государственные служащие имеют

высокий уровень трудовой мотивации. Во-вторых, степень валентности миссии и внешних вознаграждений, которые получают на работе государственные служащие, соответствует их ожиданиям относительно вероятной доступности внутренних и внешних вознаграждений в государственном секторе. Государственные служащие придают большое значение целям своей организации, одновременно отмечая относительно более низкие уровни внешних вознаграждений, причем последняя мера немного ниже средней точки шкалы.

Полученные выводы подтверждают значимость компонентов цели (конкретность и трудность работ) и самоотдачи (важность работ и повышение самооценки) в понимании мотивации работы служащих в общественном секторе.

Мотивация удовлетворенностью работой в госслужбе по Л. Брайту

Заслуживают отдельного упоминания результаты исследования американского ученого Л. Брайта (2008), который обнаружил, что мотивация в государственной службе (*public service motivation, PSM*) оказывает существенное положительное влияние на удовлетворенность работой государственных служащих в США [10]. Несмотря на то, что для изучения МГС были использованы четыре внутренних фактора: «самопожертвование», «сострадание», «интерес к общественным потребностям» и «возможность участия в разработке государственной политики» из модели Перри и Вис (1990) [10, с. 155], в указанном исследовании не рассматривались внешние факторы мотивации.

В концептуальной модели Л. Брайта применены следующие переменные, отражающие степень соответствия систем ценностей целям работника и организации.

F1 — «Мои ценности и цели очень похожи на ценности и цели моей организации»;

F2 — «Мне не очень нравится культура моей организации (R)»;

F3 — «Я чувствую сильное чувство принадлежности к моей организации»;

F4 — «Для меня важна эта организация».

Выполненное исследование подтвердило, что *PSM* приносит выгоды государственным орга-

низациям только тогда, когда она способствует росту соответствия *P-O* (*Person-Organization Fit*).

В случае если государственные служащие имеют высокий уровень мотивации в государственной службе (*PSM*) и они соответствуют характеристикам (целям, ценностям) государственных организаций, у них наблюдаются высокий уровень удовлетворенности работой и слабое желание сменить работу. Однако *PSM* не может гарантировать идеальное соответствие между государственными служащими и конкретными государственными организациями, а также не может гарантировать соответствующие уровни удовлетворенности работой и намерения сменить работу.

Отход в исследованиях от теории общественного выбора показывает, что государственные служащие более склонны выполнять свою работу, когда у них есть четко понятые и сложные задачи, которые, по их мнению, важны и достижимы

Важный вывод из исследования Л. Брайта состоит в том, что уровень *PSM* действительно отличается от уровня удовлетворенности работой и намерения сменить работу государственных служащими. Вместе с тем проект выполненного исследования не позволил выявить причинно-следственные связи переменных и не дал четкой информации о точном направлении отношений между ними.

Мотивация государственных служащих на основе теории самодетерминации

Одной из современных теорий, широко используемой в исследованиях трудовой мотивации, является теория самодетерминации (*Self-Determination Theory, SDT*), сформулированная немецкими учеными М. Ганье и Э.Л. Деси (2005) [11]. Эта теория объясняет не только внутреннюю мотивацию работы, подразумевая, что

Национальные отличия в мотивационном поведении государственных служащих, балл

Страна	Дистанция от власти	Избегание неопределенности	Соотношение индивидуализма и коллективизма	Соотношение мужественности и женственности	Конфуцианский динамизм
США	40	46	91	62	29
КНР	80	20	50	60	118
Россия	95	50	40	90	10

Источник: [6, с. 154].

государственный служащий прилагает усилия к выполнению своей работе из-за личных мотивов, например из-за того, что он испытывает к ней интерес. В ней также рассматривается влияние различных типов внешней мотивации на результаты работы. Факторы внутренней и внешней мотивации (социальные, материальные, интроецированные, интегрированные и идентифицированные) подразделены на две группы: автономные и регулируемые [11, с. 335].

Более контролируемые мотивы, базирующиеся на внешних вознаграждениях, приводят к плохим результатам работы [11, с. 352]. Следуя *SDT*, при изучении детерминант удовлетворенностью работой государственных служащих с точки зрения мотивации также необходимо рассматривать внешнее влияние. При этом различные типы внешней мотивации влияют на удовлетворенность работой разными способами в зависимости от имеющейся степени автономии в работе.

Основываясь на теоретическом предположении Ганье и Деси в 2005 г., что мотивация работы варьируется в зависимости от континуума автономии [11, с. 334], были выбраны пункты из шкалы полномасштабной рабочей мотивации для использования в целях выяснения различных видов мотивации труда среди государственных служащих в рамках обследования девяти стран (Ганье и др. 2014) [12]. Исходными пунктами для шкалы полномасштабной рабочей мотивации стали внутренняя мотивация, идентифицированная, интроецированная, ма-

териальная и социально регулируемая внешняя мотивация. В нее не включили интегрированную мотивацию, аргументируя тем, что она не будет статистически отделена от внутренней и идентифицированной мотивации, а также не добавит «никаких видимых значений» [12, с. 35].

Из многомерной шкалы Ганье были взяты 16 показателей: веселье на работе, интерес, возбуждение (внутренняя мотивация), выравнивание усилий с личными ценностями, личная значимость, личностная важность (выявление), доказательство к себе лично, чувство гордости, плохого, стыда (интроецированного), уважения, одобрения, уклонения от критики (социально регулируемое внешнее), финансовые вознаграждения, гарантии занятости / продвижения по службе. Два последних пункта были изменены, как не совсем применимые к государственным служащим Германии [12].

Были опрошены 215 работников государственного сектора: около 43% работали в бюджетной сфере, а остальные 57% являлись государственными служащими [12].

Использование *t*-критерия не позволило выявить статистически значимых различий в пользу того, что государственные служащие, как правило, более автономно мотивированы, чем работники бюджетной сферы. По ряду показателей было также установлено, что государственные служащие из Детмольда оказались более мотивированы автономно, в то время как мотивация работников бюджетной сферы была более подвержена внешнему регулированию.

Особенности трудовой мотивации государственных служащих в странах Азии

В исследовании Цзин Гао была поставлена задача изучить особенности МГС некоторых государств Восточной Азии с учетом существующих там культурных конфуцианских традиций и сравнить их с западными концепциями [6]. В нем были сформулированы следующие вопросы: является ли мотивация государственных служащих актуальной в Восточной Азии; в какой степени культуры Восточной Азии отражаются на мотивации в государственной службе; влияют ли национальные аспекты на степень мотивации в государственной службе? Особое внимание было уделено влиянию национального контекста на мотивацию государственной службы в странах Восточной Азии, где преобладает влияние конфуцианства [6, с. V].

Эмпирическое исследование охватывало три страны Восточной Азии (Япония, Тайвань и Южная Корея). Данные по ним взяты из модуля *Work Orientations III* Международной программы социологических исследований за 2005 г. Охват в региональной выборке составил 2130 респондентов из этих трех стран [6, с. 77].

Анализ показал, что в этих странах мотивация государственных служащих играет важную роль и позволяет повышать привлекательность государственной службы в отличие от других сфер и профессий. В странах Восточной Азии поведение государственных и негосударственных служащих различается. Государственные служащие более склонны рассматривать внутренние мотивы (поскольку работа помогает другим людям, и работа полезна для общества) как «очень важные», в то время как внешние мотивации, такие как высокие доходы, не так важны для них, в отличие от работников негосударственной сферы. Следовательно, этот вывод отчасти схож с выводом Ганье [12].

Опираясь на теорию Г. Хофстеде, Гао Цзин приводит данные из которых следуют национальные отличия в мотивационном поведении государственных служащих (таблица).

В частности, из представленных в таблице данных следует, что в России наблюдаются самые высокие уровни по дистанцированию от власти (95%) и по соотношению мужественности и жен-

ственности (90%). Первое заключается в слабой амбициозности с терпимостью к неравенству распределения власти, а второе указывает на доминирование материальной мотивации и настойчивости (уверенности) в следовании ей.

По мотивированности к определенности-неопределенности заданий и результатам трудовой деятельности россияне в равной мере (50%) готовы к рискам и поддержанию регламентного порядка, к карьерному росту и к работе на одном и том же рабочем месте.

Вместе с тем российские служащие менее мотивированы на индивидуалистический труд (40%). На них существенно влияет мотив к труду в группе и, следовательно, разделению его результатов с коллегами и снижению личной ответственности.

Мотивация по конфуцианскому динамизму у россиян самая низкая (10%). Она характеризует слабую мотивированность россиян на участие в проектах, ориентированных на будущее и низкую корпоративную приверженность.

Исследование Цзин Гао показало, что в конфуцианских обществах имеет значение такой внешний фактор, как «гарантия занятости», — государственные служащие в Восточной Азии действительно более высоко оценивали этот фактор. Также было подтверждено значение такого внутреннего фактора мотивации, как «полезность для общества», что согласуется с принципами традиционной конфуцианской бюрократии, в которой служение миру рассматривается как главнейшая обязанность. Однако в этом кросс-национальном исследовании все же не удалось выявить влияние национальных политических или институциональных факторов на уровень МГС, как в подобном исследовании Хьюстона (2014). Во всех трех рассмотренных странах поддерживаются демократические ценности и осуществляются процессы демократизации и децентрализации [6, с. 42].

Выводы

Выполненное исследование теоретико-методологических основ пяти распространенных за рубежом теорий МГС показало, что они представлены разными подходами, которые эволюционировали от объяснения мотивации эгоцентрично-индивидуалистической сущностью служащего, руководимого принципом рациональ-

ного выбора (по аналогии с теорией «человека экономического») под влиянием институционализма к социально-антагонистическому принципу принципал-агента. Ему на смену пришла теория объяснения мотивационного поведения государственного служащего через его причастность к общеорганизационной деятельности посредством проецирования на него принципа целеполагания. К этому типу теории относятся теория мотивации оплатой по результатам, бюрократическая модель мотивирования и модель делать больше с меньшими затратами. Развитие транснациональных отношений инициировало формирование основ, объясняющих различия мотивации государственных служащих национально-культурными факторами. Новым эта-

пом теоретико-методологических основ стала их гуманизация в том числе посредством теории самодетерминации, где наряду с объяснением поведения государственного служащего факторами внешней мотивации, введены факторы личностного (внутреннего) восприятия организационной среды, приводящие к разным характеристиками удовлетворенности, переводя субъект-объектное отношение к мотивации государственного служащего в субъект-субъектное. К этому типу теории принадлежит также теория взаимосвязи личностных черт и мотивов государственных служащих с организационной эффективностью. Разработка отечественных механизмов МГС должна опираться на достижения теоретических разработок за рубежом.

ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

1. Judge T.A., Thoresen C.J., Bono J.E., & Patton G.K. (2001). The job satisfaction-job performance relationship: A qualitative and quantitative review. *Psychological Bulletin*, 127(3): 376–407.
2. John T. Cacioppo and Richard E. Petty (1984), The Elaboration Likelihood Model of Persuasion, in *NA — Advances in Consumer Research Volume 11*, eds. Thomas C. Kinnear, Provo, UT: Association for Consumer Research, pp. 673–675.
3. Natalie Klauser (2016). Public Sector Motivation in Germany. Bachelor Thesis (s1605739). University of Twente Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Date of Presentation: 30th June 2016, 58 p.
4. Perry J. L., & Wise L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, pp. 367–373.
5. Ms. Rahat-ul-Ain, Dr. NasiraJadoon, Dr. ZafarIqbalJadoon, Ms. Zahara Paul. Public Service Motivation and the Big Five Personality Traits: The Case of Provincial Services of Pakistan // *Journal of Research (Humanities)*, 2015, vol. LI Jan, pp. 91–114.
6. Jin Gao (2015). Public Service Motivation: A Cross-National Examination of East Asian Countries, 160 p.
7. From New Public Management to New Public Passion. Restoring the intrinsic motivation of public officials. 2015 UNDP Global Centre for Public Service Excellence. URL: www.undp.org/publicservice (accessed: 14.07.2017).
8. Goal Setting Theory Overview. Work Attitudes and Job Motivation Home — Kayla Weaver (FA16002). URL: <https://wikispaces.psu.edu/display/PSYCH484/6.+Goal+Setting+Theory> (accessed: 29.05.2017).
9. Bradley E. Wright. Public Service and Motivation: Does Mission Matter? *Public Administration Review*. January — February. 2007, pp. 54–64.
10. Bright L. Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees? // *The American Review of Public Administration Volume 38 Number 2*. June 2008. Pp. 149–166. DOI: 10.1177/0275074008317248. URL: <http://arp.sagepub.com/content/38/2/149>.
11. Self-Determination Theory and Work Motivation Author(s): Marylène Gagné and Edward L. Deci Source: *Journal of Organizational Behavior*, vol. 26, No. 4 (Jun., 2005).
12. Gagné M. Forest J., Vansteenkiste M. et al. (2014) The multidimensional work motivation scale: Validation evidence in seven languages and nine countries, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, vol. 24, No. 2, pp. 1–19.

УДК 338.23;339.97

ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ СЕКТОРА КУЛЬТУРЫ (НА ОСНОВЕ ОПЫТА ЕС)

Морева Евгения Львовна, канд. экон. наук, заместитель директора Института промышленной политики и институционального развития, доцент Департамента корпоративных финансов и корпоративного управления, Финансовый университет, Москва, Россия
ELMoreva@fa.ru

Предметом настоящей статьи является анализ накопленного опыта и современных подходов Евросоюза к управлению сектором культуры в целях повышения его социально-экономической эффективности, а также формирования для этого подходящих инструментов. При исследовании использовались общенаучные методы и специальный экономический инструментарий. В результате сделан вывод о том, что, несмотря на объективные трудности в оценке эффективности культурного сектора и управления его, развитие регионального управления сектором культуры дало возможности частично преодолеть проблемы благодаря использованию общих и специальных инструментов управления сектором. Показано, что разработанный для региона специальный инструментарий может быть адаптирован для отечественных условий и использован в целях повышения социально-экономической эффективности сектора культуры в нашей стране и ее партнерах по региону.

Ключевые слова: культурная политика; сектор культуры; социально-экономические эффекты культуры; эффективность культурной политики; инструменты культурной политики; европейская культурная политика; программа «Креативная Европа».

Tools to Control the Socio-Economic Efficiency of the Cultural Sector (based on EU experience)

Moreva Evgenia L., PhD (Economics), Deputy Director of the Institute for Industrial Policy and Institutional Development, associate professor of the Corporate Finance and Corporate Governance Department, Financial University, Moscow, Russia
ELMoreva@fa.ru

The subject of the paper is the analysis of the experience gained by the European Union in the cultural sector management and modern approaches thereto with the purpose to enhance the socio-economic performance of the sector and develop appropriate tools. General scientific methods and special economic analysis tools were used in the research. It is concluded that despite the objective difficulties in assessing the cultural sector performance and its management efficiency, the development of the regional control of the cultural sector made it possible to partially overcome the above difficulties by using general and special management tools. It is shown that special tools developed abroad for the regional use can be adapted to domestic conditions and used to enhance the social and economic performance of the cultural sector in Russia and its regional partners.

Keywords: cultural policy; cultural sector; socio-economic effects of culture; cultural policy efficiency; cultural policy tools; European cultural policy; Creative Europe program.

Значение культурного сектора на развитие экономики

В современную эпоху динамичного цифрового глобализированного мира культуру стали признавать драйвером общественно-экономического развития, действующим через формирование общности людей и их объединений на основе специфических способов передачи информации и смыслов, что задавало им общность поведения и установок и благотворно воздействовало этим на развитие экономики и общества [1–3]¹.

Особое значение при этом придавалось культурной деятельности, сконцентрированной в специализированных организациях, составляющих сектор культуры². К настоящему времени его масштабы стали оценивать примерно в 3% мирового ВВП и порядка 30 млн рабочих мест. Но, помимо качеств, присущих всякому экономическому сектору, у сектора культуры выделяли особенности, обусловленные спецификой его воздействия на людей благодаря сосредоточению в культурной деятельности творческих начал, которые оказались особенно востребованными в современном мире. Отсюда — повышенные темпы роста самого сектора, его стимулирующее воздействие на остальную экономику и активизацию инноваций, а также на иные социальные связи, общественно-экономическое развитие государств в целом. Неслучайно в период рецессии мирового хозяйства второй половины 2000-х — начала 2010-х гг. сектор культуры удвоил свои обороты³.

Закономерными стали рост интереса к сектору культуры со стороны государства, стремление правительств разных стран и региональных властей стимулировать его развитие и интенсифицировать социально-экономические эффекты, т.е., по сути, повышать его социально-экономическую эффективность [4]. Среди тех, кто накопил значительный опыт в этой области и в числе первых в мире поставил в государственной политике подобные задачи, были страны ЕС.

¹ Сайт Compendium. URL: <http://www.culturalpolicies.net/web/socio-economic-impact-of-culture.php> (дата обращения: 30.08.2017); Сайт ЮНКТАД. URL: <http://unctad.org/en/pages/PublicationArchive.aspx?publicationid=946> (дата обращения: 30.08.2017).

² В настоящей статье термины «культура» и «культурный сектор» использовались как синонимы, если не оговаривается иное.

³ Сайт ЕС. URL: http://ec.europa.eu/culture/library/studies/access-finance_en.pdf (дата обращения: 30.08.2017).

Социально-экономические эффекты сектора культуры в ЕС и инструментарий управления им

Повышение роли сектора культуры в социально-экономическом развитии ЕС объяснялось следующими факторами.

С одной стороны, этот сектор занимал важное место в экономике региона, обеспечивая 4,2% его ВВП (2014 г.), более 8 млн рабочих мест и высокие темпы роста. Средняя доходность многих культурных сегментов составила значительную величину порядка 9% в год, варьируясь от 5 до 10% [5].

С другой стороны, он являлся своеобразным способом активизации бизнеса и инноваций, в отношении которых Европа сталкивалась с серьезной конкуренцией со стороны нынешних и потенциальных соперников: США, Южной Кореи, Японии и в перспективе Китая. Поэтому, ставя задачи по упрочению своего лидерства на международной арене, в ЕС закономерно обращались к культуре. С развитием сектора культуры европейцы связывали ожидания появления целого спектра социально-экономических эффектов [6–8]. Среди них особый интерес для европейских властей представляли:

- общее повышение активности социально-экономических субъектов;
- развитие у них когнитивных способностей и склонности к межкультурному общению;
- заинтересованное отношение к новым незнакомым идеям и творчеству, в том числе в хозяйственной деятельности;
- совершенствование умений работать с повышенными рисками и в условиях неопределенности;
- активизация инноваций, укрепление институтов авторского права и на этой основе развитие производства (в связи с этим специально выделялась специальная группа производств, которые иногда назывались креативными индустриями), например туризм;
- стимулирование экономического роста, особенно малого и среднего бизнеса, и повышение занятости населения;
- улучшение экологичности производств и повышение социальной ответственности хозяйствующих субъектов микро- и макроуровней, а также стабильности воспроизводства разных социальных групп общества

(благодаря признанию культурных особенностей национальных меньшинств, преодолению ксенофобии, эффективной интеграции в общественную жизнь инвалидов, беженцев и других групп);

- укрепление и рост взаимовыгодного международного сотрудничества на основе развития межкультурного диалога, например международного туризма, а также усиление инклюзивного характера действий субъектов межнациональных связей и укрепление мирного взаимодействия между ними на основе уважения прав человека⁴.

Для усиления этих эффектов региональные власти задействовали специальный экономико-политический инструментарий — культурную политику. Ее анализ, в том числе с позиции результативности, мог бы быть полезным отечественным исследователям и практикам как с точки зрения ознакомления с накопленным в Европе опытом, так и для совершенствования управления развитием собственного сектора культуры, роста его эффективности, а также оптимизации подобных усилий в рамках евразийской интеграции в целом и постсоветского пространства в частности.

На уровне ЕС такая политика начала проводиться с первых годов нынешнего столетия, когда вопросы нового управления сектором культуры заняли важное место в региональной экономико-политической тематике и проблемы целенаправленного и эффективного влияния на него выдвинулись на первый план. Такое функциональное предназначение культуры позволяло рассматривать всю культурную политику в качестве комплексного инструментария управления сектором культуры, включая его социально-экономическую эффективность.

Основные инструменты управления сектором культуры ЕС. Новая культурная политика региона

Системно подходя к формированию нового курса, власти определяли его цели и задачи, уточняли уполномоченных субъектов, средства реализации и подходы к его оценке.

Обосновывая региональный характер такой политики, власти связывали его с необходимостью дать коллективный ответ на общие вызовы, с которыми столкнулись все члены ЕС. Среди них выделяли последствия развития цифровых технологий для региона: необходимость придать динамизм его экономике, активизировать в нем инновации, усилить инклюзивность общества и обеспечить устойчивое развитие, для чего требовалось обратиться к культуре.

Принятие мер в ответ на эти императивы вменялось прежде всего Европейской комиссии (далее — ЕК), уполномоченной разрабатывать и проводить новую культурную политику.

Обладая комплексным характером и затрагивая разные уровни общественно-экономической системы региона, наднациональное управление тесно сочеталось с межнациональными усилиями в ЕС, которые называли «методом открытой координации». Широко используемый на межгосударственном, микрорегиональном и локальных уровнях (еврорегионов, городов и других структур) этот метод включал взаимный обмен передовым опытом и достижение согласия сторон в понимании общих проблем их культур, при принятии совместных решений и их реализации, а также взаимные обучение и обмен успешным опытом.

Кроме того, для решения отдельных вопросов культурной политики власти инициировали создание специальных межнациональных рабочих групп, которые организовывали тематические семинары, форумы, неформальные встречи руководителей разных уровней и других стейкхолдеров.

Определяя в процессе своей работы основные институциональные нормы регионального развития культуры, они прежде всего руководствовались региональными стратегиями, планами и программами. Основой для этой политики стал принятый в 2007 г. специальный документ программного характера *European Agenda for Culture*. С его вводом в действие было положено начало изменению прежней культурной политики и развитию кооперации между национальными субъектами в разработке и реализации новой [9].

Продолжением такого подхода и способом его интеграции с другими европейскими институциональными инструментами развития региона стала региональная стратегия *EUROPE2020* (далее — Стратегия), действующая с 2010 г. и пред-

⁴ Сайт ЕС. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1465397367485&uri=JOIN:2016:29:FIN> (дата обращения: 30.08.2017).

усматривающая, среди прочих направлений, установки на лучшее использование культуры для развития бизнеса региона. В Стратегии отмечалось, что, сохраняя одни лишь прежние формы предпринимательства (*business as usual*), Европа рисковала отстать от мировой экономики и переместиться на второй план в международной жизни⁵. Для предотвращения такого негативного сценария у бизнеса требовалось развивать новые качества, обуславливаемые в том числе культурой: креативность, мобильность, динамизм. Неслучайно поэтому, что европейские культурные ценности и их многообразие рассматривались в Стратегии в числе сильных сторон региона, которые следовало эффективно использовать в его социально-экономической политике.

Очередным новым инструментом управления процессами освоения экономического потенциала культуры стало принятие региональных рабочих планов по культуре, координирующих действия в этой области со стороны региональных и национальных властей. В первом из них, плане на 2011–2014 гг., предполагалось совместное участие региональных и национальных властей по каждому из установленных приоритетных направлений действий: сохранению и развитию культурного наследия и многообразия отдельных сегментов сектора культуры, профессиональных навыков и мобильности; повышению роли культуры во внешних связях и совершенствованию статистики культуры. Во втором рабочем плане, на 2015–2018 гг., состав и структура приоритетов культурной политики были изменены, и участие региональных властей предусматривалось в двух из четырех приоритетных сферах. Но в содержательном плане они остались прежними.

Вместе с тем по своему характеру предусмотренные в этих планах мероприятия в значительной степени ограничивались проведением разного рода аналитических исследований по выявлению наилучших практик, разработкой стандартов предоставления данных и информации, а также коллективными дискуссиями и организацией разного рода информационных и консультационных структур.

Новым важным инструментом организационно-финансового характера достижения поставленных целей стала принятая в 2011 г. и рассчитанная на 2014–2020 гг. программа «Креативная Европа». На ее выполнение выделялось 1,46 млрд евро, и с ее реализацией руководство ЕС связывало существенное снижение, если вовсе не ликвидацию сложившегося разрыва между потребностями и возможностями финансирования сектора культуры (особенно, его мелких и средних компаний), который специалисты оценивали в 1,1–1,9 млрд евро ежегодно на протяжении 2014–2020 гг.⁶

Непосредственное финансирование культурой при этом осуществлялось через подпрограмму *Culture*, основными направлениями которой являлись:

- укрепление международных связей, на что отводился 31% всех средств по программе (особенно сегментам кинематографии, телевидению и производству разного рода игр);
- расширение и развитие аудитории культуры, в том числе навыков использования цифровых технологий (28% средств);
- разработка предпринимателями новых бизнес-моделей (41% средств).

Другим важным инструментом финансирования были гарантии и контргарантии, которые с 2016 г. начали предоставлять ЕК и Европейский инвестиционный фонд для долгового финансирования малого и среднего бизнеса сектора культуры. Такие гарантии позволяли привлечь свыше 600 млн евро банковских кредитов в более чем 10 тыс. малых и средних предприятий сектора, повышая, таким образом, его конкурентоспособность и обеспечивая его рост и получение других социально-экономических эффектов.

Еще одним инструментом финансирования культуры, используемым в рамках программы, стали средства региональных структурных и инвестиционных фондов для различных комплексных проектов, тесно связанных с культурой. К ним, например, относились проекты развития предпринимательства и креативности; расширения производств компьютерных игр, обмена опытом и обучения. Правда, в этом случае обращение к куль-

⁵ Сайт ЕС. URL: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/ec-understanding-era-13.pdf> (дата обращения: 30.08.2017).

⁶ Сайт ЕС. URL: http://ec.europa.eu/culture/library/studies/access-finance_en.pdf (дата обращения: 30.08.2017).

туре было увязано с достижением собственных задач фондов и их институтов, чья направленность не всегда совпадала с целями развития сектора. Поэтому в данном случае сопровождающее эти проекты повышение социально-экономической эффективности культуры выступало в качестве косвенного результата такого финансирования.

Схожее влияние на культуру оказывали и другие, инфраструктурные по отношению к ней, региональные программы: *Horizon 2020* — для финансирования НИОКР и инноваций (80 млрд евро); *ERASMUS+* — для поддержки образования, тренингов и инноваций (14,7 млрд евро); *COSME* — для повышения конкурентоспособности малого и среднего бизнеса и ряд других.

Аналогичные функции выполняли и некоторые международные программы, не относящиеся к числу наднациональных. Примером тому стала Платформа культурной дипломатии (2016 г.), созданная для оказания консалтинговых услуг, проведения тренингов и развития сетевых структур. Под руководством консорциума национальных государственных институтов культуры и других организаций она помогала улучшать координацию действий разных стейкхолдеров европейской культуры.

Составить количественное представление о функционировании указанных инструментов позволяло информационное обеспечение культурной политики. Масштабы и значение усилий по его организации и практической реализации позволяли рассматривать их в качестве самостоятельного инструмента регионального управления сектором культуры.

Этот инструмент, в свою очередь, в процессе своего функционирования претерпевал существенные усовершенствования. Так, на основе обобщения наработок национальных субъектов управления культурой в регионе готовили специальные обзоры, называемые «картами», в которых обобщались практики разные национальных и локальных политических действий, выделяя среди них наилучшие. Карты составлялись по отдельным направлениям культурной политики: стратегиям повышения культурной грамотности, развития сетевых структур в секторе, организации разного рода платформ и т.п.

Для повышения эффективности использования такой информации карты стали дополняться

аналитическими материалами. Наглядным примером тому был Справочник форм проявления культуры и осведомленности о них, составленный под эгидой Директората ЕК по результатам исполнения рабочих планов в сфере культуры и с рекомендациями на будущее. В свою очередь, его продолжением стал промежуточный контроль за ходом выполнения рабочих планов по культуре, а также сделанные на его основе выводы и рекомендации.

Задаче повышения результативности работы с информацией о культуре соответствовала и организация специальных центров для ее распространения и актуализации. К ним, например, относились библиотека и центр электронных ресурсов и тренингов Директората Еврокомиссии. Выступая в роли специфического инструмента культурной политики, эти структуры аккумулировали разные тематические справочные материалы, издания по информационному менеджменту в компаниях, управлению знаниями и т.п.

Важным направлением информационного обеспечения управления культурой традиционно была статистическая работа. Несмотря на предпринимаемые усилия и глубокие исторические корни (первые инициативы в сфере статистики культуры были сделаны еще в середине XX в.), совершенствование статистики сектора не переставало оставаться в числе самых насущных задач. Среди новых востребованных в настоящее время направлений, слабо отраженных в современной статистике, европейские власти считали учет формирующихся цепочек создания стоимости с участием организаций различных сегментов культуры, краудфандинг в секторе и некоторые другие.

В попытках преодолеть указанные трудности органы регионального управления сотрудничали с разными стейкхолдерами и опирались на прежние наработки, в том числе сделанные до перехода к новой культурной политике. Примером тому стала работа с созданным еще в 1998 г. с участием представителей, специалистов и организаций из более чем 40 стран Европы, центром по вопросам культурной политики и тенденций развития культуры *Compendium*. Сегодня он признан обладателем уникальной системы сбора и мониторинга информации по культурной политике, позволяющей проводить межнациональные сравнения по ряду ее направлений.

Проблема определения эффективности культурной политики ЕС и разработка специальных инструментов управления ею

Несмотря, однако, на попытки заложить в культурной политике системный подход, оценить ее эффективность, если выходить за рамки общих соображений функциональной направленности, непросто. Такие действия объективно затруднялись политической спецификой применяемого инструментария и особенностями объекта его воздействия. Так, преимущественно неовещественный и во многом субъективизированный характер культуры препятствовал выявлению и систематизации предпочтений индивидов в отношении сектора культуры, определению расходов «на входе» в него и результатов «на выходе». Ситуацию усугублял комплексный характер политических действий, который, как правило, делал невозможным однозначно соотносить между собой издержки и результаты применения того или иного инструмента культурной политики.

В этих условиях определенным паллиативом казалось обращение к ключевым показателям эффективности (*KPI*), которые власти широко применяли при разработке и мониторинге разных политических курсов. Однако на деле это не помогало решить проблему. Ведь сами по себе они не задавали содержания главным показателям или признакам, по которым их можно было бы выделить. А значит, *KPI* не позволяли судить об эффективности культурной политики. Это признавали и аналитики, когда отмечали необходимость закладывать в ключевые показатели информацию о механизмах или «схемах» реализации того или иного политического воздействия и необходимых для этого соответствующих данных [10].

Более результативным подходом выглядело обращение к эффективности с позиции «дефиниции с открытым ответом» (*open-ended definition*) как степени достижения ожидаемого эффекта при разумных издержках [11]. Такой подход выигрывал не только по сравнению с ключевыми показателями, но и с другими трактовками эффективности, которые предлагались для культурной политики. В них эффективностью предлагали считать как своевременное предоставление ресурсов по наилучшим ценам, в необходимом количестве

и с наилучшим качеством, либо просто как достижение результатов определенного количества и качества. В сопоставлении с последними первый подход выглядел более полным, так как учитывал соотношение затрат и результатов и не противоречил определениям эффективности в связанных политических сферах, например в финансовой политике. Там ее формулировали как наилучшее соотношение между используемыми ресурсами и достигаемыми результатами⁷.

Предложенное определение позволяло решать и проблему измерения культуры как феномена неовещественной природы, для чего можно было использовать балльные и маргинальные величины. Они, например, подходили для оценки таких результатов культурной политики, как изменения возможностей и способностей субъектов культуры, ее «базового промежуточного эффекта» (*core intermediary effect*), производимого в целях последующего использования на производстве, а также изменений «на входе» затрат неовещественного типа; для определения соотношения этих изменений («на входе» и «на выходе»); их сопоставления с затратами и результатами альтернативных действий в рамках тех же или иных проектов культурной политики.

В свою очередь это открывало возможность использовать богатый арсенал численных методов типа затраты-эффективность многокритериального принятия решений, затраты-полезность (польза) и т.п. Тем самым можно было получать более-менее объективную информацию для суждений об эффективности тех или иных действий культурной политики.

Вместе с тем предложенное решение имело и некоторые ограничения. Так, опыт ЕС показал, что далеко не всегда оказывалось возможным точно и полно определять все результаты и издержки воздействия на культуру; выделять из сложных комплексов предпринимаемых усилий те, которые касались лишь культуры.

Это заставляло признавать невозможность устанавливать эффективность культурной политики полностью. Решением этой проблемы стали набор критериев для определения границ таких возможностей и свод условий, позволяющих сде-

⁷ Сайт ЕС. База данных законодательных актов ЕС. URL: <http://eur-lex.europa.eu> (дата обращения: 30.08.2017).

лать вывод о пределах выявления эффективности тех или иных политических курсов в культурной сфере.

В число таких критериев входили:

- наличие альтернатив для сопоставления того или иного политического проекта;
- возможность точно выявлять его затраты и эффекты;
- достоверность и своевременность получаемой информации.

Исходя из этого и опираясь на известную модель М. Паленберга, рядом экспертов была составлена классификация ситуаций, позволяющих получить всю или часть необходимой для определения эффективности культурной политики информации, и предусмотреть соответствующие подходы к ее исчислению [12]. Среди них выделялись:

1) подход 0-го уровня, который рекомендовалось применять к отдельным мероприятиям непрограммного характера (разного рода символическим акциям типа актов поддержки и т.п.), чтобы составлять некое представление об их эффективности. В силу уникальности этих акций определять полностью их затраты и результаты оказывалось невозможно, что существенно ограничивало, если вообще допускало, оценку их эффективности;

2) подход 1-го уровня, который позволял получать большее представление об эффективности, так как относился к случаям, когда можно было определять издержки на единицу результата, пусть даже без возможности их сопоставления с какими-либо альтернативами. Его рекомендовалось применять в случае, если результаты соответствующей культурной политики воплощались в овеществленной типической форме (например, как число читателей художественного произведения; зрителей фильма и т.д.).

3) подход 2-го уровня, который рекомендовался для оценки изменения поведения субъектов культуры в ответ на управляющее воздействие или для учета мнений самих этих субъектов об изменениях в них благодаря такому воздействию. Примерами служили организация тренингов, курсов переподготовки и т.п., результаты которых оценивались по числу выпускников. При этом возможность сопоставлять получаемые от принятых мер эффекты и затраты на них с альтернативными

вариантами подобных мероприятий позволяла составлять вполне определенное представление об их результативности;

4) подход 3-го уровня, который следовало применять к ситуациям, когда управляющее воздействие давало разнообразные и многочисленные эффекты овеществленного характера и их можно было вычислить, подразделяя поставленные для их достижения цели на более частные, а действия — на ориентированные на достижение той или иной задачи. Эти ситуации были характерны для различных подпрограмм крупных многосторонних проектов кооперативного характера, партнерств, сетей и т.п.;

5) подход 4-го уровня, который годился для случаев, когда управляющее воздействие имело различные и по большей части неовещественные эффекты, явно соотносившиеся лишь с общими целями программы (целями более высокого уровня), а альтернативные случаи были редки или не существовали вовсе. (Подобные ситуации встречались в программах международного сотрудничества.) Тогда для определения эффективности рекомендовалось сопоставлять действия и результаты по проекту с положением до его принятия или с тем положением, которое могло бы сложиться при отсутствии такого проекта [11, 13].

Сопоставление представленного перечня случаев с практикой европейской культурной политики, содержащееся в упомянутом исследовании, показывало, что они были адекватны европейскому опыту и позволяли использовать рекомендуемые при этом подходы для исчисления эффективности политических действий.

Привлекательность данного перечня объясняется также тем, что он позволял весьма четко различить направления, подходящие для исчисления эффективности, и делать это так точно, насколько это возможно. Кроме того, при его применении открывались перспективы усовершенствования самой культурной политики, адаптируя отдельные политические действия и проекты к той или иной ситуации, повышая таким образом их эффективность.

Вместе с тем данный перечень допускал возможности собственной трансформации и преобразования по мере появления новых теорий и методов исчисления эффективности, накопления данных об условиях реализации культурной

политики, а также появления новых политических инициатив.

Указанные обстоятельства служили основанием считать предложенный инструмент специальным инструментом управления эффективностью сектора культуры и культурной политикой, первым в своем роде, отличающимся от ранее перечисленных инструментов, которые выполняли указанную специальную функцию не полностью.

К числу особо перспективных характеристик этого специального инструмента относились его практическая применимость, гибкость и возможность совершенствования. Последняя, в частности, позволяла намечать перспективу его качественной трансформации в направлении преодоления ограниченности предметной сферы его применения рамками самого сектора культуры, т.е. без учета социально-экономических эффектов последнего, их исчислимости и механизмов реализации. При условии осуществления таких доработок этот перечень можно было бы

превратить в новый специальный инструмент управления социально-экономической эффективностью всего сектора культуры, а не только культурной политики.

При этом и в таком новом качестве он сохранял бы важные черты универсальности, т.е. пригодности к адаптации в разных национальных и региональных условиях. Это делало бы его привлекательным для использования не только для оценок и оптимизации культурной политики ЕС и обеспечения социально-экономической эффективности регионального сектора культуры, но и, например, в России и/или на постсоветском пространстве, где, насколько позволили судить имеющиеся данные, такой политики и подходов к оценке эффективности не применялось. Такие действия могли бы существенно помочь не просто усилить инновационную активность и другие социально-экономические объекты воздействия культуры, но и оптимизировать политические усилия для достижения этих целей.

ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

1. Flew T. *Creative Industries: Culture and Policy*. UK, SAGE Publications, 2012, 234 p.
2. Terry Flew. *Global Creative Industries*, Cambridge, UK: Polity, 2013, 216 p.
3. *The Routledge Companion to the Cultural Industries*. EDS K. Oakley, J. O'Connor USA, Routledge, 2015, 575 p.
4. Duxbury N., Hosagrahar J., Pascual J. *Why must culture be at the heart of sustainable urban development? Spain, United Cities and Local Governments*, 2016, 36 p.
5. *Creating growth: Measuring cultural and creative markets in the EU*. European Grouping of Societies of Authors and Composers, EU, EY, 2014, 100 p.
6. *Cultural and creative spillovers in Europe: Report on a preliminary evidence review*. UK, Arts Council England, 2015, 60 p.
7. Clammer J. *Culture, Development and Social Theory: Towards an Integrated Social Development*. London/New York: Zed Books, 2014, 304 p.
8. MacDowall L., Badham M., Blomkamp E., Dunphy K. *Making Culture Count: The Politics of Cultural Measurement (New Directions in Cultural Policy Research)* UK, Palgrave Macmillan, 304 p.
9. Fischer R., Figueira C. *Revisiting EU Member States' international cultural relations*. EU, EUNIC Yearbook 2011, p. 44.
10. *Measuring the Immeasurable: Integrating Quality of Life Measures into Social Cost-Benefit Analysis*, Ecorys Research Programme, EU, Ecorys UK Ltd, 2011, 20 p.
11. Leeuw F., Vaessen J. *Impact Evaluations and Development NONIE Guidance on Impact Evaluations USA*, NONIE, 2009, 148 p.
12. Palenberg M. *Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions. Evaluation Working Papers*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2011, 117 p.
13. Canoy M., Rampton J., Sennett J., Gossett M. *Study on Cost-Effectiveness of Education and Culture Spending Programmes Final Report for the European Commission DG Education and Culture*, EU, Ecorys UK Ltd, 2013, 87 p.

УДК 336.13:792(045)

УЛУЧШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕАТРОВ В РЕГИОНАХ РОССИИ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ КУЛЬТУРНОГО УРОВНЯ РОССИЯН

Ханова Любовь Мунировна, старший преподаватель Департамента общественных финансов, Финансовый университет, эксперт Центра государственного сектора экономики, Институт управления государственными ресурсами, НИУ ВШЭ, Москва, Россия
LMHanova@fa.ru

В статье рассматриваются проблемы бюджетной обеспеченности региональных и муниципальных театров России, различий в объемах бюджетных поступлений театрам. Бюджетное финансирование театрального искусства является социальными инвестициями в формирование человеческого капитала – важнейшего фактора экономического роста. В качестве показателя обеспеченности театров финансами рассматривается показатель «бюджетные поступления театрам на душу населения». Методом регрессионного анализа выявлена зависимость данного показателя от показателей уровня бюджетной обеспеченности региона и плотности его населения. Проведенная типологизация субъектов Российской Федерации позволила определить относительно однородные группы регионов со сходными условиями развития театральной деятельности. Выявлено, что различия в объемах бюджетных поступлений театрам объясняются в основном объективными факторами (например, природно-климатическими условиями) и связанными с ними проблемами обеспечения доступности театральных услуг (например, организация гастролей в отдаленные и малонаселенные районы), а также уникальностью отдельных театров, в том числе их национально-культурных особенностей. Лучшие практики регионов – лидеров в обеспечении бюджетными средствами театров требуют обобщения и применения в других регионах.

Ключевые слова: бюджетные средства; субсидия; государственные театры; муниципальные театры; бюджетное финансирование театров; бюджетные поступления театрам; театры.

Improving the Budgetary Funding of Theaters in the Russian Regions to Promote Cultural Awareness of Russians

Khanova Lyubov M., senior lecturer of the Public Finance Department, Financial University, expert of the Public Economy Center, the Institute for Public Resource Management, HSE, Moscow, Russia
LMHanova@fa.ru

The paper examines the problems of the budgetary support of regional and municipal theaters in Russia as well as the differences in amounts of budget allocations to theaters. The budget funding of the theater arts means social investment in the human capital as the most important factor of economic growth. The resource endowment index indicates per capita budget allocations to theaters. The regression analysis method revealed the dependence of this index on the fiscal capacity and population density indices of a region. The type profiling of the Russian Federation subjects made it possible to determine relatively homogeneous groups of regions with similar conditions for the development of theatrical activities. It is found that the differences in amounts of budget allocations to theaters are mainly due to objective factors (natural and climatic conditions, etc.) and related problems of the availability of theatrical services (e.g. the organization of tours to remote and sparsely populated areas) as well as the uniqueness of individual theaters including their national and cultural characteristics. The best practices of leading regions in providing theaters with budget funds require generalization and application to other regions.

Keywords: budget funds; subsidy; state theaters; municipal theaters; budgetary funding of theaters; budget allocations to theaters.

В условиях развития российской экономики немаловажную роль в формировании человеческого капитала играет культурная среда. Путь к инновационному типу развития экономики лежит через повышение интеллектуального уровня людей, что возможно только в культурной среде, позволяющей людям осознавать цели и ориентиры развития общества. Вот почему государственная политика в сфере культуры [1] направлена на развитие и реализацию культурного и духовного потенциала каждой личности и общества в целом¹.

Театральное искусство занимает особое место в развитии человеческого потенциала, в создании благоприятных предпосылок для плодотворной реализации способностей человека, улучшения условий жизни российских граждан и качества социальной среды. Особая миссия театра — доносить до общественного сознания идеи и ценности, побуждая людей к творчеству во всех сферах жизни.

Общая характеристика театров в Российской Федерации

Сеть театров регионов состоит в основном из государственных (федеральных и региональных) и муниципальных театров. Их количество регулируется социальными нормативами (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), поэтому большинство театров функционирует в областных центрах и крупных городах России². При этом отметим, что количество театров в отдельных регионах страны не всегда соответствует таким нормам, что позволяет нам сделать вывод, что главной причиной, по которой россияне не ходят в театр, — отсутствие театров в местах проживания³. Если в России в расчете на 1 млн жителей работает 3,2 театра, то в Австрии этот же показатель равен 24, в Швеции — 13,6, во

Франции — 9,6, в Великобритании — 8,9, в Италии — 5,9⁴.

Как тенденцию можно отметить, что число театров в России ежегодно увеличивается. В 2016 г. функционировал 651 театр всех ведомств и организаций, из них 613 театров Минкультуры России (94,2%) и 38 театров других ведомств и организаций (5,8%). В число театров Минкультуры России (далее для краткости — театры) вошли 22 театра федерального ведения, что составляет 3,4% от общего числа театров в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных — 591 театр (96,4%). На протяжении 2010–2016 гг. прослеживалась положительная динамика роста количества театров как в целом (на 5,9%), так и региональных и муниципальных театров (на 6,5%). При этом число театров федерального ведения уменьшилось на 8,3% (2010 г. — 24, 2016 г. — 22) (табл. 1).

В данной статье отражены результаты исследований финансового положения театров, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных театрам⁵ за период 2010–2016 гг. Отметим, что лидирующие позиции по количеству театров занимали Москва и Санкт-Петербург, Московская, Свердловская, Самарская и Челябинская области, Республика Татарстан. При этом общее число театров этих регионов составило треть всех театров Минкультуры России. Кроме того, в 2016 г. в пяти регионах из 82 (6,1%) функционировали театры федерального и регионального ведения и муниципальные. Так, доля региональных и муниципальных театров составила в Москве — 85,3%, Санкт-Петербурге — 85,7%, Свердловской области — 94,1%, Новосибирской области — 90%, Ярославской области — 80%⁶.

Анализ поступления финансовых средств театрам регионов России

В анализируемом периоде поступления бюджетных средств театрам [2] за счет всех источников⁷ увеличились почти вдвое (на 94,6%).

⁴ Там же.

⁵ Далее они будут рассмотрены в совокупности по региону, без разделения на региональные и муниципальные.

⁶ В остальных субъектах Российской Федерации театры федерального ведения отсутствуют.

⁷ Включены бюджетные и внебюджетные средства, в том числе благотворительные взносы и пожертвования.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1019-р «Концепция долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года».

² Распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063-р «О социальных нормативах и нормах» (ред. от 26.01.2017) установлены нормативы и нормы для отраслей социальной сферы, включая театры.

³ По данным ВЦИОМ в 2009 г. — 35% всего населения (распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1019-р «Концепция долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года»).

Таблица 1

Количество театров Минкультуры России в 2010–2016 гг.*

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Театры Минкультуры России, из них:	579	598	606	612	617	614	613
федерального ведения	24	24	24	24	24	22	22
в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальные	555	574	582	588	593	592	591

* Здесь и далее источниками данных для расчета показателей по театрам являются справочники, подготовленные сотрудниками отдела статистики деятельности учреждений культуры Федерального государственного унитарного предприятия «Главный информационно-вычислительный центр Минкультуры России» (2010–2013 гг.) и официальный сайт Минкультуры России. URL: <http://mkrf.ru/deyatelnost/statistics>.

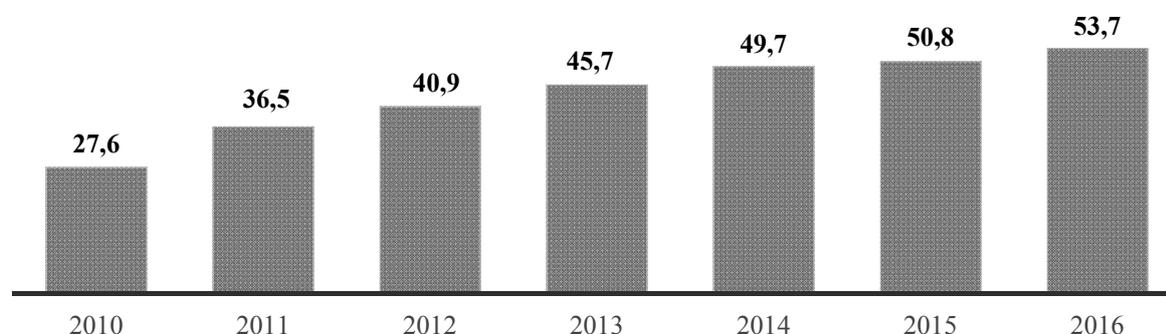


Рис. 1. Поступления бюджетных средств театрам в номинальном выражении, млрд руб.

Динамика бюджетных поступлений театрам представлена на рис. 1.

В основном позиции лидеров по бюджетным поступлениям занимают крупные регионы, имеющие наибольшее количество театров. Однако отметим, что бюджетные поступления не всегда находятся в прямой зависимости⁸ от числа функционирующих в регионах театров, что свидетельствует, возможно, об уникальном положении тех или иных театров либо наличия других факторов.

За период 2010–2016 гг. объем бюджетных ассигнований театрам вырос на 83,5%, соответственно с 20,6 до 37,8 млрд руб., расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на культуру в целом за этот период также увеличились до 340,7 млрд руб., т.е. почти на 70% [3]. На уровень бюджетного финансирова-

⁸ Имеется в виду то, что чем больше театров, тем больше поступления, и наоборот.

ния театров в субъектах Российской Федерации, так же как и в странах ЕС и США, могут влиять различные факторы, имеющие часто объективный характер [4]. Потребности в финансовых средствах в условиях России во многом обусловлены необходимостью обеспечить доступность населению культурных благ⁹, зависящую от таких факторов, как географическое расположение, расселение населения, развитие транспортной инфраструктуры, природно-климатические условия.

Возможности выделения бюджетных средств зависят в основном от объемов финансовых ресурсов, которыми располагает регион [5, 6]. Так, в Москве в 2016 г. на театральную деятельность из бюджета было выделено более

⁹ Распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063-р «О социальных нормативах и нормах» (ред. от 26.01.2017) установлены нормативы и нормы для отраслей социальной сферы, включая театры, представляющие собой, по сути, требования к размещению объектов.

10 млрд руб. (всего на культуру — 54 млрд руб.¹⁰), и сокращать эти объемы в дальнейшем не планируется по словам заместителя мэра по социальным вопросам [7]. Кроме того, с 1 января 2017 г. введена новая система финансирования театров¹¹, которая в первую очередь учитывает их жанровую принадлежность и вместимость зала [7, 8].

Опережающий рост государственного финансирования театров по сравнению с динамикой собственных доходов — объективная закономерность. Театр экономически убыточен по своей природе не только в России, но и во всем мире¹². Основопологающие факторы, влияющие на объемы бюджетного финансирования, рассмотрены в ряде публикаций зарубежных авторов. Так, в статье *Funding Opera Houses* о финансировании оперных театров предлагается увеличить финансирование оперных театров, на постановку спектаклей которых идет больше всего средств [9]. В другой статье *Performance Strategic Options and Prospects* Agid P. и Tarondeau JC тема дополнительного финансирования (посредством грантов, инвестиций и частных пожертвований) находит свое отражение в целях качественного предоставления театральных услуг. Так, при полной заполняемости зрительных залов оперных театров (до 98%) доходы от продажи билетов покрывают только от 6 до 47% затраченных денежных средств [10].

Основными источниками поступлений денежных средств театрам наряду с выделением денег из бюджетов являются внебюджетные источники [2], их доля в общем объеме поступлений театрам в среднем составляла 25%¹³.

Что касается благотворительных пожертвований, то в России в 2016 г. региональные

и муниципальные театры (всего 591) получили 701,5 млн руб., что на 33,9% больше, чем в 2015 г. (524 млн руб.). Из почти половины полученных благотворительных средств в 2016 г. 243,5 млн руб. поступили в Московский драматический театр им. К. Станиславского (34,7%) и 93 млн руб. — в Татарский академический государственный театр им. М. Джалиля (13,3%). Отметим, что самые значительные благотворительные пожертвования получил в 2011 г. Самарский государственный академический театр оперы и балета в размере 3,0 млрд руб.

Обеспеченность театров бюджетными средствами в регионах Российской Федерации

В качестве показателя обеспеченности театров бюджетными средствами в исследовании применялся показатель «бюджетные поступления театрам на душу населения». Методом регрессионного анализа выявлена зависимость данного показателя от индикатора уровня бюджетной обеспеченности региона¹⁴ и плотности его населения¹⁵. Кроме того, учитывалось географическое расположение регионов — их распределение по федеральным округам. В статье отражены результаты этого анализа по данным 2016 г. (для сравнения приведены аналогичные показатели 2013 г.).

Региональные значения показателя обеспеченности бюджетными средствами театров за 2016 г. ранжированы от максимального к минимальному. В результате выявлено, что 36 из 82 регионов (43,9%) имеют значения выше среднероссийского¹⁶ показателя (табл. 2).

Согласно табл. 2 из 36 регионов-лидеров, которые имеют значения бюджетных поступлений театрам на душу населения выше среднероссийских, 16 — с крайне низкой плотностью населения (менее 10 чел. на кв. км). В основном это регионы (14 из 16¹⁷) Крайнего Севера и приравненные к ним местности других регионов (в табл. 2 отмечены звездочкой).

¹⁰ Официальный сайт Федерального казначейства URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov/>.

¹¹ Финансирование московских театров осуществляется по трем основным направлениям: содержание имущества театра (полностью за счет бюджета), финансовое обеспечение услуги по показу театральных постановок (главным становится потребитель, т.е. зритель) и финансирование организации показа спектаклей (дополнительные расходы, связанные со спецификой театров) [5].

¹² Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1019-р «Концепция долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года».

¹³ Сюда включены также доходы от сдачи имущества в аренду и благотворительные взносы и пожертвования.

¹⁴ После распределения дотаций.

¹⁵ Официальный сайт статистики населения. URL: http://www.statdata.ru/nasel_regions.

¹⁶ При расчете средней были исключены показатели Москвы и Санкт-Петербурга.

¹⁷ В число этих 16 субъектов Российской Федерации также вошли республика Хакасия и Мурманская область.

Таблица 2

Показатели обеспеченности театров бюджетными средствами в субъектах Российской Федерации (2016 г.)

Федеральный округ	Субъект Российской Федерации	Бюджетные поступления театрам на душу населения, руб./чел.	Место среди регионов	Плотность населения, чел./км ²	Уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций
	Российская Федерация	178,2		8,56	0,83
ДВФО	Магаданская область*	1318,1	1	0,32	0,708
ДВФО	Республика Саха (Якутия)*	963,1	2	0,31	0,684
ЦФО	Москва	858,3	3	4910,44	2,77
СЗФО	Санкт-Петербург	848,4	4	3724,65	1,90
ДВФО	Сахалинская область*	745,5	5	5,59	1,405
ДВФО	Камчатский край*	428,2	6	0,68	0,706
КФО	г. Севастополь	420,0	7	481,79	0,70
СФО	Республика Бурятия*	417,1	8	2,8	0,668
ПФО	Пермский край*	384,1	9	16,44	0,903
СФО	Красноярский край*	352,4	10	1,21	0,964
ПФО	Удмуртская Республика	327,6	11	36,07	0,831
СЗФО	Республика Коми*	315,4	12	2,06	0,965
СЗФО	Псковская область	312,9	13	11,67	0,696
ЮФО	Астраханская область	303,4	14	20,78	0,876
УФО	Ханты-Мансийский АО-Югра*	303,1	15	3,04	1,704
ПФО	Республика Марий Эл	267,4	16	29,34	0,682
СФО	Республика Хакасия	267,3	17	8,72	0,722
ПФО	Республика Татарстан	244,9	18	57,02	1,18
СКФО	Республика Северная Осетия – Алания	237,5	19	88,11	0,69
ДВФО	Хабаровский край*	235,5	20	1,69	0,784
СФО	Омская область*	223,9	21	14,02	0,799
СЗФО	Республика Карелия*	215,7	22	3,49	0,673
СФО	Республика Тыва*	211,1	23	1,87	0,637
ПФО	Нижегородская область	209,6	24	42,55	0,92
СФО	Томская область*	206,2	25	3,42	0,82
ПФО	Чувашская Республика	205,3	26	67,42	0,68
УФО	Свердловская область	197,5	27	22,28	1,087
СКФО	Республика Ингушетия	196,8	28	130,31	0,70
УФО	Челябинская область	196,3	29	39,54	0,851
СФО	Иркутская область*	195,9	30	3,11	0,857
ПФО	Саратовская область	190,6	31	24,57	0,769
ПФО	Республика Башкортостан	188,4	32	28,48	0,772
ПФО	Самарская область	187,8	33	59,85	1,109
СФО	Новосибирская область	182,0	34	15,54	0,89
СЗФО	Мурманская область	178,4	35	5,26	0,975
СЗФО	Архангельская обл.*	178,3	36	1,99	0,701
ПФО	Республика Мордовия	176,5	37	30,9	0,811
КФО	Республика Крым	170,4	38	73,12	0,68
ЦФО	Рязанская область	166,6	39	28,53	0,81
СФО	Кемеровская область	158,6	40	28,39	0,813

Окончание табл. 2

Федеральный округ	Субъект Российской Федерации	Бюджетные поступления театрам на душу населения, руб./чел.	Место среди регионов	Плотность населения, чел./км ²	Уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций
ЦФО	Московская область	156,7	41	164,91	1,24
СЗФО	Ленинградская область	152,0	42	21,2	1,324
ЮФО	Республика Калмыкия	151,3	43	3,73	0,663
ЮФО	Ростовская область	148,0	44	41,95	0,764
ЦФО	Владимирская область	143,9	45	48,04	0,736
ЦФО	Орловская область	143,4	46	30,82	0,678
СКФО	Кабардино-Балкарская Республика	136,9	47	69,15	0,69
ЦФО	Тамбовская область	134,3	48	30,48	0,684
ЦФО	Воронежская область	131,2	49	44,69	0,811
УФО	Тюменская обл.	130,7	50	9,08	2,068
СЗФО	Калининградская область	127,1	51	64,56	0,86
СФО	Забайкальский край	124,9	52	2,51	0,682
СКФО	Чеченская Республика	123,8	53	89,1	0,66
ЮФО	Республика Адыгея	117,8	54	57,94	0,702
ПФО	Ульяновская область	117,0	55	33,82	0,768
ЦФО	Тверская область	116,8	56	15,5	0,836
ДВФО	Приморский край	114,7	57	11,71	0,788
ЦФО	Костромская область	114,3	58	10,82	0,682
СКФО	Карачаево-Черкесская Республика	113,2	59	32,77	0,662
ЮФО	Волгоградская область	110,9	60	22,55	0,789
ЦФО	Тульская область	109,7	61	58,66	0,929
ПФО	Оренбургская область	109,6	62	16,13	0,866
ЦФО	Ярославская область	109,0	63	35,16	1,048
СКФО	Республика Дагестан	102,7	64	59,99	0,65
ЦФО	Белгородская область	99,9	65	57,13	0,89
ЮФО	Краснодарский край	98,7	66	73,05	0,89
СЗФО	Вологодская область	95,5	67	8,22	0,834
СЗФО	Новгородская область	90,1	68	11,3	0,882
ЦФО	Калужская область	90,0	69	33,91	1,003
ЦФО	Липецкая область	85,5	70	48,08	0,917
ДВФО	Амурская область	84,0	71	2,23	0,823
ЦФО	Ивановская область	83,6	72	48,04	0,678
ПФО	Пензенская область	80,9	73	31,11	0,682
УФО	Курганская область	79,8	74	12,06	0,666
СФО	Республика Алтай	77,5	75	2,32	0,639
ДВФО	Еврейская автономная обл.	73,8	76	4,58	0,751
СФО	Алтайский край	65,3	77	14,15	0,671
ПФО	Кировская область	58,3	78	10,78	0,696
ЦФО	Смоленская область	58,1	79	19,26	0,783
ЦФО	Курская область	51,8	81	37,34	0,824
ЦФО	Брянская область	50,3	82	35,16	0,667
СКФО	Ставропольский край	44,2	83	42,35	0,674

* Регионы Крайнего Севера и приравненные к ним местности других регионов.

Это предположительно свидетельствует о стремлении органов власти этих субъектов Российской Федерации обеспечить доступность и охват «театральными» услугами население своей территории путем проведения максимально возможного числа мероприятий как в пределах города, так и с выездом в отдаленные районы. Поэтому при определении объема бюджетного финансирования театров в регионах с низкой плотностью населения необходимо учитывать повышенные затраты на проведение гастролей. Подчеркнем, что региональные программы развития театрального дела субъектов Российской Федерации должны содержать меры финансовой поддержки исходя из местных условий и финансовых возможностей¹⁸.

Рассмотрим бюджетные ассигнования по ряду субъектов Российской Федерации.

1. В 10 регионах¹⁹ (г. Севастополь, Удмуртская Республика, Псковская область, Республике Марий Эл, Республика Северная Осетия — Алания, Омская область, Чувашская Республика, Республика Ингушетия, Саратовская область и Республика Башкортостан) бюджетные поступления театрам на душу населения превышают среднероссийское значение несмотря на то, что при высокой плотности населения в перечисленных регионах низкий уровень бюджетной обеспеченности. Кроме того, в четырех названных регионах (Чувашская Республика, Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия — Алания и Республика Ингушетия) невысокие расходы на культуру в целом. Такая ситуация свидетельствует об особой приоритетности в названных регионах вопросов обеспечения функционирования и развития театральной деятельности. Особенно отметим два региона — Республику Северная Осетия — Алания и Чувашскую Республику, которые занимали позиции регионов — лидеров по бюджетному обеспечению в 2013 г. (также лидерские позиции были у Республики Мордовия и Челябинской области).

¹⁸ В соответствии с письмом Минкультуры России от 06.03.2012 № 31-01-39/02-ПХ «Об утверждении Методических рекомендаций по развитию театрального дела в регионах и мерам поддержки театрального искусства».

¹⁹ Перечислены в порядке расположения в табл. 2.

2. Выделим субъекты Российской Федерации, находящиеся в верхней части рейтинга (табл. 2) и имеющие низкую плотность населения и бюджетную обеспеченность (в 2013 и 2016 гг.). Это Магаданская область, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, республики Бурятия и Хакасия, Хабаровский край, республики Карелия и Тыва, Томская и Архангельская области. По результатам исследований 2013 г. по сравнению с 2016 г. лидирующие позиции потеряли Приморский край, Республика Калмыкия, Астраханская, Амурская, Саратовская и Омская области.

3. Регионы из нижней части рейтинга (всего 46), имеющие высокий уровень бюджетной обеспеченности (выше среднероссийского значения 0,83) и низкую плотность населения (ниже 10 человек на 1 кв. км). Таких регионов два: Вологодская и Тюменская области.

В Тюменской области расходы на душу населения в сфере культуры относительно высокие. По максимальному значению уровня бюджетной обеспеченности (2,068) в рейтинге среди регионов эта область занимает 2-е место из 82 регионов, в которых функционируют театры, по величине бюджетных поступлений театрам в расчете на душу населения у нее 50-е место. Можно предположить, что в данном субъекте Российской Федерации театральная деятельность не пользуется приоритетом среди других секторов культуры.

Что касается Вологодской области, то она отличается относительно низким (ниже среднероссийского) уровнем расходов на душу населения в сфере культуры, по уровню бюджетной обеспеченности (выше расчетного среднероссийского) в рейтинге среди регионов этот регион занимает 30-е место (0,834), по величине бюджетных поступлений театрам в расчете на душу населения — 67-е место. Можно предположить, что в данном субъекте Российской Федерации органы государственной власти (органы местного самоуправления) не придают большого значения не только театральной деятельности, но и сфере культуры в целом.

В ходе анализа в регионах выявлена заметная зависимость величины бюджетных поступлений театрам в расчете на душу населения от

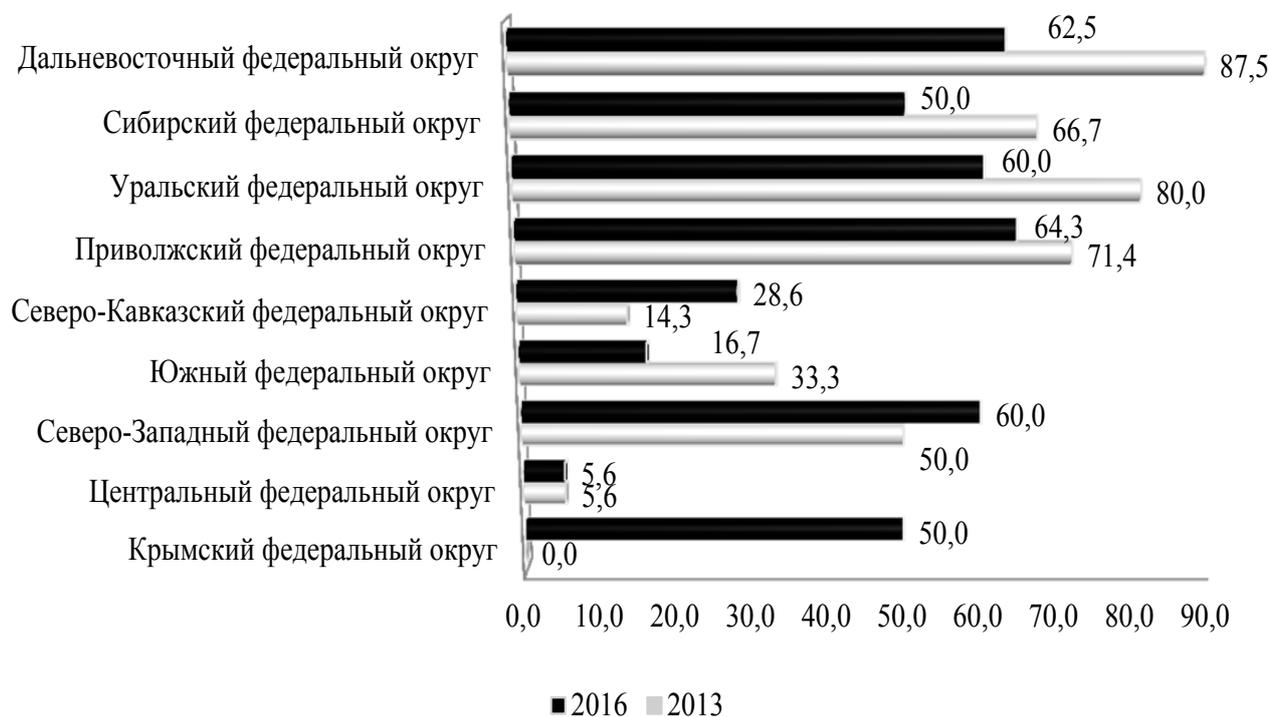


Рис. 2. Распределение по федеральным округам субъектов Российской Федерации с высокими значениями показателя бюджетных поступлений театрам в расчете на душу населения (2013 и 2016 г. г.)

географического расположения (природно-климатических условий). Так, в число регионов верхней части рейтинга вошло большинство субъектов Дальневосточного федерального округа (5 из 8²⁰, или 62,5%). Отметим, что эти пять регионов находятся на Крайнем Севере и приравненным к ним местностям. Похожая картина в Уральском (три из пяти²¹, или 60%) и Приволжском (9 из 14, или 64,3%) федеральных округах. В основном отмеченные субъекты Российской Федерации с высокими значениями рассматриваемого показателя относятся к регионам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям или имеют сложные природно-климатические условия. Ситуация по результатам исследования, проведенного по данным 2016 г., практически не изменилась в сравнении с результатами, полученными в 2013 г. (рис. 2).

²⁰ В это число не включен Чукотский автономный округ, так как там театры отсутствуют.

²¹ В это число не включен Ямало-Ненецкий автономный округ, так как там театры отсутствуют.

Итак, по результатам анализа можно выделить регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры (табл. 3 и 4).

Необходимо отметить регионы, в которых бюджетные поступления театрам в расчете на душу населения выше среднероссийских значений и которые имеют относительно высокие показатели уровня бюджетной обеспеченности и плотности населения. В 2013 г. это Республика Башкортостан и Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Калининградская и Самарская области, Москва и Санкт-Петербург (7 из 38 регионов верхней части рейтинга). В 2016 г.²² это Москва и Санкт-Петербург, Пермский край, Астраханская область, Республика Татарстан, Нижегородская, Свердловская, Челябинская, Самарская и Новосибирская области (10 из 36 регионов верхней части рейтинга). Этот факт можно рассматривать как свидетельство того, что в этих регионах уделялось и уделяется внимание как доступности, так и качеству предоставляемых театральных услуг.

²² Перечислены в порядке расположения в табл. 2.

Таблица 3

Состав и характеристика регионов-лидеров

Характеристика региона	Состав региона	
	2013 г.	2016 г.
Бюджетные поступления театрам превышают среднероссийское значение при высокой плотности населения низкой бюджетной обеспеченности	Всего четыре региона*: Республика Мордовия, <i>Республика Северная Осетия – Алания</i> , <i>Чувашская Республика</i> и Челябинская область. Расположение: Приволжский (два региона), Северо-Кавказский (один регион), Уральский (один регион) федеральные округа	Всего десять регионов: г. Севастополь, Удмуртская Республика, Псковская область, Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия – Алания, Омская область, Чувашская Республика, Республика Ингушетия, Саратовская область и Республика Башкортостан. Расположение: Приволжский (пять регионов), Северо-Кавказский (два региона), Сибирский (один регион), Северо-Западный (один регион), Крымский (один регион) федеральные округа
Относительно высокий уровень бюджетных поступлений театрам при относительно невысокой плотности населения и бюджетной обеспеченности	Всего шестнадцать регионов*: <i>Камчатский край</i> , <i>Хабаровский край</i> , Приморский край, <i>Республика Бурятия</i> , <i>Республика Тыва</i> , Республика Калмыкия, <i>Республика Саха (Якутия)</i> , <i>Республика Хакасия</i> , <i>Республика Карелия</i> , Астраханская область, Амурская область, <i>Архангельская область</i> , Саратовская область, <i>Магаданская область</i> , <i>Томская область</i> , Омская область. Расположение: Дальневосточный (шесть регионов), Сибирский (пять регионов), Северо-Западный (два региона), Южный (два региона), Приволжский (один регион) федеральные округа	Всего десять регионов: Магаданская область, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Республика Бурятия, Республика Хакасия, Хабаровский край, Республика Карелия, Республика Тыва, Томская область и Архангельская область. Расположение: Дальневосточный (четыре региона), Сибирский (четыре региона), Северо-Западный (два региона) федеральные округа
* Выделены курсивом регионы – лидеры в 2013 г., сохранившие свои позиции в 2016 г.		

Таблица 4

Состав и характеристика регионов-аутсайдеров

Характеристика региона	Состав региона	
	2013 г.	2016 г.
Относительно низкий уровень бюджетных поступлений театрам при относительно низкой плотности населения и высокой бюджетной обеспеченности	Всего три региона: Новгородская, Мурманская и Ленинградская области. Расположение: Северо-Западный федеральный округ	Всего два региона: Вологодская и Тюменская области. Расположение: Северо-Западный (один регион), Уральский (один регион) федеральные округа

Выводы

Во-первых, бюджетная обеспеченность театров существенно различается по субъектам Российской Федерации. Так, наиболее высокие поступления денежных средств театрам в 2013 г. отличались от наиболее низких поступлений более чем в 20 раз (максимальные сложились в Магаданской области — 863,3 руб. на чел., минимальные — в Ставропольском крае — 40,4 руб. на чел. Отметим, что в 2016 г. разница не только не сократилась, но даже увеличилась и достигла 30 раз, и имела место в тех же регионах (максимальные в Магаданской области — 1318,1 руб. на чел., минимальные — в Ставропольском крае 44,2 руб. на чел.). Различия объясняются объективными факторами (например, природно-климатическими условиями) и связанными с ними проблемами обеспечения доступности театральные услуг (например, организация гастролей в отдаленные и малонаселенные районы), а также уникальностью отдельных театров, в том национально-культурных особенностей.

Во-вторых, при проведении корреляционного анализа выявлена относительная зависимость показателей бюджетной обеспеченности от показателей плотности населения соответствующего региона и географического расположения (данные за 2013 и 2016 гг.). Как выяснилось, чем ниже

показатель плотности населения, тем больше выделяется бюджетных средств на финансовое обеспечение театральные услуг в регионе. Другими словами, при сопоставлении показателя бюджетной обеспеченности театров с географическим расположением данного региона выяснилось, что в число субъектов Российской Федерации с его высоким значением входят в основном регионы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, а также регионы с относительно неблагоприятными природно-климатическими условиями, относящиеся к Дальневосточному, Уральскому, Сибирскому и Приволжскому федеральным округам. Не исключается тот факт, что указанная корреляция связана с первостепенным вниманием органов государственной власти и органов местного самоуправления к обеспечению широкой доступности театральные услуг, в том числе организации гастролей.

Лучшая практика регионов — лидеров в обеспечении театральными услугами требует обобщения и применения в других регионах, и наоборот, в регионах-аутсайдерах необходимо детально изучить причины отставания для дальнейшего принятия решений и применения лучших региональных практик. Особое внимание следует обратить на регионы-лидеры 2013 г., потерявшие по каким-либо причинам свои позиции в 2016 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абанкина Т. В., Куштанина Е. В., Романова В. В., Рудник Б. Л. Государственная поддержка культуры в России. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014.
2. Игнатьева Е. Л. Финансирование театров: бюджетные средства и внебюджетные источники // Финансовая газета. Региональный выпуск. 1999. № 36.
3. Ксынкина Г. М., Николаенко Е. А., Романова В. В., Рудник Б. Л., Ханова Л. М. Анализ бюджетного финансирования социально-культурной сферы. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2016.
4. Rubinstein A., Baumol W., Baumol H. (1992) On the Economics of the Performing Arts in the USSR and the USA: A Preliminary Comparison of the Data. In: Towse R., Khakee A. (eds) Cultural Economics. Springer, Berlin, Heidelberg
5. Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ в части определения субъектами Российской Федерации нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг / НИУ «Высшая школа экономики»; Ин-т управления гос. ресурсами. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 92 с.
6. Рудник Б. Л., Куштанина Е. В. О нормативном финансировании организаций исполнительских искусств. Экспертный анализ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 165–178.
7. Райкина М. Власти введут для московских театров новую формулу финансирования // Московский комсомолец. 2016. 8 декабря. URL: <http://www.mk.ru/culture/2016/12/08/vlasti-vveli-dlya-moskovskikh-teatrov-novuyu-formulu-finansirovaniya.html> (дата обращения: 03.07.2017).

8. Подход к финансированию театров будет пересмотрен (от редакции) // Правда.Ру. Культура. Электронное периодическое издание. 2016. 15 ноября. URL: <https://www.pravda.ru/news/culture/15-11-2016/1318109-theatres-0/> (дата обращения: 03.07.2017).
9. Agid P., Tarondeau J.C. (2010) Funding Opera Houses. In: The Management of Opera. Palgrave Macmillan, London.
10. Agid P., Tarondeau J.C. (2010) Performance, Strategic Options and Prospects. In: The Management of Opera. Palgrave Macmillan, London, pp. 236–269.

REFERENCES

1. Abankina TV, Kushtanina EV, Romanova VV, Rudnik BL. State support of culture in Russia [Gosudarstvennaya podderzhka kul'tury v Rossii]. Moscow, Publishing house of the Higher School of Economics, 2014.
2. Ignatieva E.L. Financing of theaters: budgetary funds and off-budget sources [Finansirovanie teatrov: bjudzhetnye sredstva i vnebjudzhetnye istochniki]. *Finansovaja gazeta. Regional'nyj vypusk — The Financial Newspaper. The regional issue*, 1999, no. 36.
3. Ksynkina G. M., Nikolaenko E. A., Romanova V. V., Rudnik B. L., Khanova L. M. Analysis of the Budgetary Financing of Socio-Cultural Sphere [Analiz byudzhethnogo finansirovaniya sotsial'no-kul'turnoy sfery]. Moscow, House of ed. of the State University — Higher School of Economics (in Russian), 2016.
4. Rubinstein A., Baumol W., Baumol H. (1992) On the Economics of the Performing Arts in the USSR and the USA: A Preliminary Comparison of the Data. In: Towse R., Khakee A. (eds) Cultural Economics. Springer, Berlin, Heidelberg.
5. Monitoring of the implementation of the Federal Law of 08.05.2010 No. 83-FZ in the part of determining by the constituent entities of the Russian Federation the standard costs associated with the provision of public services [Monitoring khoda realizatsii Federalnogo zakona ot 08.05.2010 g. No. 83-FZ v chasti opredeleniya sub'ektami Rossiyskoy Federatsii normativnykh zatrat, svyazannykh s okazaniem gosudarstvennykh uslug] / NER "Higher School of Economics"; Institute of Management gos. Resources; Bachelor of Laws in Rudnik, N. V. Lisin. Moscow, House of. Ed. of the Higher School of Economics (in Russian), 2013, 92 p.
6. Rudnik B.L., Kushtanina E.V. On the Normative Financing of Performing Arts Organizations. Expert analysis [O normativnom finansirovanii organizacij ispolnitel'skih iskusstv. Jekspertnyj analiz]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija — Issues of state and municipal management in Russian*, 2016, no. 4, pp. 165–178.
7. Raikina M. The authorities will introduce a new funding formula for the Moscow theaters [Vlasti vvedut dlja moskovskih teatrov novuju formulu finansirovaniya]. *Moskovsky Komsomolets*, 2016, 8 December. URL: <http://www.mk.ru/culture/2016/12/08/vlasti-vveli-dlya-moskovskikh-teatrov-novuyu-formulu-finansirovaniya.html> (accessed: 0307.2017).
8. The approach to financing the theaters will be revised (from the editorial office) [Podhod k finansirovaniyu teatrov budet peresmotren (ot redakcii)]. *Pravda.Ru. Culture*. Electronic periodical. 2016 15 November. URL: <https://www.pravda.ru/news/culture/15-11-2016/1318109-theatres-0/> (accessed: July 3, 2017).
9. Agid P., Tarondeau J.C. (2010) Funding Opera Houses. In: The Management of Opera. Palgrave Macmillan, London.
10. Agid P., Tarondeau J.C. (2010) Performance, Strategic Options and Prospects. In: The Management of Opera. Palgrave Macmillan, London, pp. 236–269.

УДК 332.05:330.356

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ НА ОСНОВЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ИНТЕНСИВНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ИННОВАЦИЙ*

Харитоновна Татьяна Викторовна, канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры «Менеджмент, информатика и общегуманитарные науки», Пензенский филиал Финуниверситета, Пенза, Россия
haritonova_t79@mail.ru

Бондаренко Владимир Викторович, д-р экон. наук, профессор, директор, Пензенский филиал Финуниверситета, Пенза, Россия
bond40@bk.ru

Юдина Вера Александровна, канд. экон. наук, доцент кафедры «Менеджмент, информатика и общегуманитарные науки», Пензенский филиал Финуниверситета, Пенза, Россия
veraluzgina@yandex.ru

Танина Мария Алексеевна, канд. экон. наук, заведующая кафедрой «Менеджмент, информатика и общегуманитарные науки», Пензенский филиал Финуниверситета, Пенза, Россия
targo10@inbox.ru

В статье дана оценка эффективности экономики регионов России на основе использования показателей интенсивности внедрения инноваций с учетом системы макроэкономических индикаторов, включающей показатели, характеризующие производство и использование валового регионального продукта, внешнеторговый оборот и его структуру, динамику инвестиций в основной капитал. Рассмотрено влияние интенсивности внедрения инноваций на валовой региональный продукт на душу населения. В качестве факторов выбраны статистически наблюдаемые показатели: инвестиции в основной капитал, затраты на технологические инновации, объем инновационных товаров, работ и услуг. Расчеты выполнены с использованием корреляционно-регрессионного анализа. Подтверждена возможность его использования для оценки связи между инновационными процессами и эффективностью экономического развития региона.

Ключевые слова: анализ; эффективность; регион; валовой региональный продукт; инновации; региональные институты развития.

Assessment of the Economic Performance of Regions Using the Innovation Intensity Indices

Kharitonova Tatiana V., PhD (Economics), associate professor of the Management, IT and Humanities Department, Penza Branch of Financial University, Penza, Russia
haritonova_t79@mail.ru

Bondarenko Vladimir V., ScD (Economics), full professor, Director of Penza Branch of Financial University, Penza, Russia
bond40@bk.ru

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета 2017 г. на тему «Формирование реестра и системы показателей эффективности региональных институтов развития».

Yudina Vera A., PhD (Economics), associate professor of the Management, IT and Humanities Department, Penza Branch of Financial University, Penza, Russia
veraluzgina@yandex.ru

Tanina Maria A., PhD (Economics), Head of the Management, IT and Humanities Department, Penza Branch of Financial University, Penza, Russia
margo10@inbox.ru

The paper assesses the economic performance of the Russian regions based on the use of the innovation intensity indices taking into account the macroeconomic indicator system including indicators characterizing the production and use of the gross regional product, the foreign trade turnover and its structure as well as the dynamics of capital investment. The impact of the innovation intensity on the gross regional product per capita was studied using such statistically observed indicators as fixed asset investment, the cost of technological innovation, volumes of innovative goods, works and services. The calculations were performed using the correlation-regression analysis. The possibility of its application to the assessment of the relationship between innovation processes and the economic performance of a region was confirmed.

Keywords: analysis; performance; region; gross regional product; innovation; regional development institutes.

Показатели эффективности экономической деятельности регионов

В настоящее время в России реализуется Стратегия инновационного развития страны (далее — Стратегия) согласно распоряжению Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р, задачами которой являются развитие кадрового потенциала в сфере науки, образования, технологий и инноваций, повышение инновационной активности бизнеса и ускорение появления новых инновационных компаний, формирование сбалансированного и устойчиво развивающегося сектора исследований и разработок, обеспечение открытости национальной инновационной системы и экономики и другие.

Успешное развитие страны зависит от обеспечения надежного партнерства регионов, экономика которых должна быть в достаточной степени эффективной. Понятие «эффективность» означает результативность, а как категорию ее необходимо рассматривать с двух сторон — количественной и качественной. Количественная сторона означает экономию ресурсов, времени при достижении целей общественного производства и социальной сферы в масштабе народного хозяйства, отдельных регионов, отраслей, хозяйствующих субъектов. Качественная сторона отражает теоретическое содержание, сущность данной категории.

Наряду с другими гипотезами, в научном сообществе сложилось одно из мнений, что оценка эффективности экономики региона должна основываться на системе макроэкономических индикаторов, которая включает показатели, характеризующие производство и использование валового регионального продукта, его динамику; объем промышленного производства; внешне-торговый оборот и его структуру; динамику инвестиций в основной капитал и другие стороны финансово-хозяйственной деятельности регионов [1, с. 55].

Важнейшим и обобщающим показателем эффективности экономической деятельности региона, характеризующим процесс производства товаров и услуг для конечного использования, является валовой региональный продукт. На стадии производства он рассчитывается с использованием производственного метода и представляет собой сумму валовой добавленной стоимости, созданной всеми институциональными единицами-резидентами на территории региона [2, с. 177–178]. Данный показатель рассчитывается на уровне отраслей и секторов как в текущих основных, так и в постоянных ценах.

Валовой региональный продукт — это важнейший макроэкономический индикатор, наиболее качественно и полно отражающий основные пропорции экономики и характеризующий результаты экономической деятельности региона.

Данный показатель может использоваться для оценки эффективности экономического развития региона, бюджетной системы, использования трудовых ресурсов, но как к показателю экономического роста у многих ученых-экономистов к нему сложилось неоднозначное отношение. Валовой региональный продукт подвергается критике, так как отражает не все стороны экономического развития. С его помощью невозможно оценить качество экономического роста, характеризуемого воздействием производственных факторов на образование населения, здоровье граждан, экологическую ситуацию в регионе [3, с. 9].

Объем промышленного производства характеризует объем выпуска продукции производственных предприятий промышленности, добывающих отраслей и энергоснабжения. Этот показатель оказывает прямое влияние на все показатели экономического роста региона и тесно связан с финансовой политикой; его увеличение влияет на повышение конкурентоспособности товаров, рост торгового баланса, что способствует укреплению экономики.

Объем внешней торговли региона характеризует внешнеторговый оборот, определяемый как сумма стоимостей экспорта и импорта. В современных условиях значение экспорта для развития региональной экономики трудно переоценить, так как осуществление экспортных операций способствует поступлению иностранной валюты в регион, расширению рынка, повышению эффективности производства продукции за счет участия отечественных производителей в жесткой конкурентной борьбе. В то же время импорт продукции позволяет обеспечить потребности региона в тех товарах, которые в силу разных причин не могут быть произведены или произведены с низкой экономической эффективностью. При анализе экономического развития региона оценивают динамику и структуру внешнеторгового оборота.

Инвестиции в основной капитал в официальном статистическом учете определяются как затраты на строительство, реконструкцию объектов, приобретение машин, оборудования, транспортных средств, производственного и хозяйственного инвентаря, бухгалтерский учет которых осуществляется в порядке, установленном для учета вложений во внеоборотные активы, инвестиции в объекты интеллектуальной соб-

ственности; культивируемые биологические ресурсы. К инвестициям в основной капитал также относятся затраты на создание и приобретение новых основных средств, а также поступивших по импорту, осуществляемые за счет всех источников финансирования, включая средства бюджетов на возвратной и безвозвратной основе, кредиты, техническую и гуманитарную помощь, договор мены.

Тенденции социально-экономического развития Приволжского федерального округа

В современных условиях наблюдаются значительные диспропорции и различия в социально-экономическом развитии российских регионов (табл. 1). Такая асимметрия не имеет четкой тенденции изменений, при этом более 50% суммарного валового регионального продукта (далее — ВРП) страны производится в десяти субъектах Российской Федерации. Так, в 2015 г. 54,4% суммарного ВРП было произведено в следующих регионах: Тюменская область, Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Краснодарский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Красноярский край, Самарская область и Свердловская области. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики [2, 3] именно в этих регионах сосредоточены основные финансовые, материальные, трудовые ресурсы. Основные трудности практической реализации этих проблем можно объяснить недостаточной ориентацией российской экономики на территориальные факторы повышения эффективности социально-экономического развития страны, инновационное развитие регионов.

Совокупный объем ВРП Приволжского федерального округа в 2015 г. составил 9,9 трлн руб. На долю округа приходится 15,3% всей валовой добавленной стоимости России — это 2-е место после Центрального федерального округа. Динамика валовой добавленной стоимости представлена на рис. 1 [3, 11].

За период 2012–2014 гг. темпы роста экономики Приволжского федерального округа были выше, чем в среднем по Российской Федерации. В 2015 г. в результате снижения потребительского и инвестиционного спроса произошло замедление темпов роста ВРП. Данная тенденция характерна

Таблица 1

Динамика различий в социально-экономическом развитии регионов России, разы*

Показатель	Максимальные различия			
	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Валовой региональный продукт на душу населения	в 17,0 раз	в 15,3 раза	в 20,9 раза	в 18,3 раза
Объем промышленного производства на душу населения	в 144,7 раза	в 103,5 раза	в 116,8 раза	в 124,9 раза
Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения	в 12,1 раза	в 12,4 раза	в 14,0 раз	в 18,5 раза
Объем инвестиций в основной капитал на душу населения	в 15,3 раза	в 17,3 раза	в 55,6 раза	в 30,4 раза
Уровень зарегистрированной безработицы	в 59,6 раза	в 29,1 раза	в 21,3 раза	в 16,9 раза

Источник: составлено авторами на основании данных Федеральной службы государственной статистики.

* Отношение максимального значения данного показателя по регионам Российской Федерации к минимальному значению.

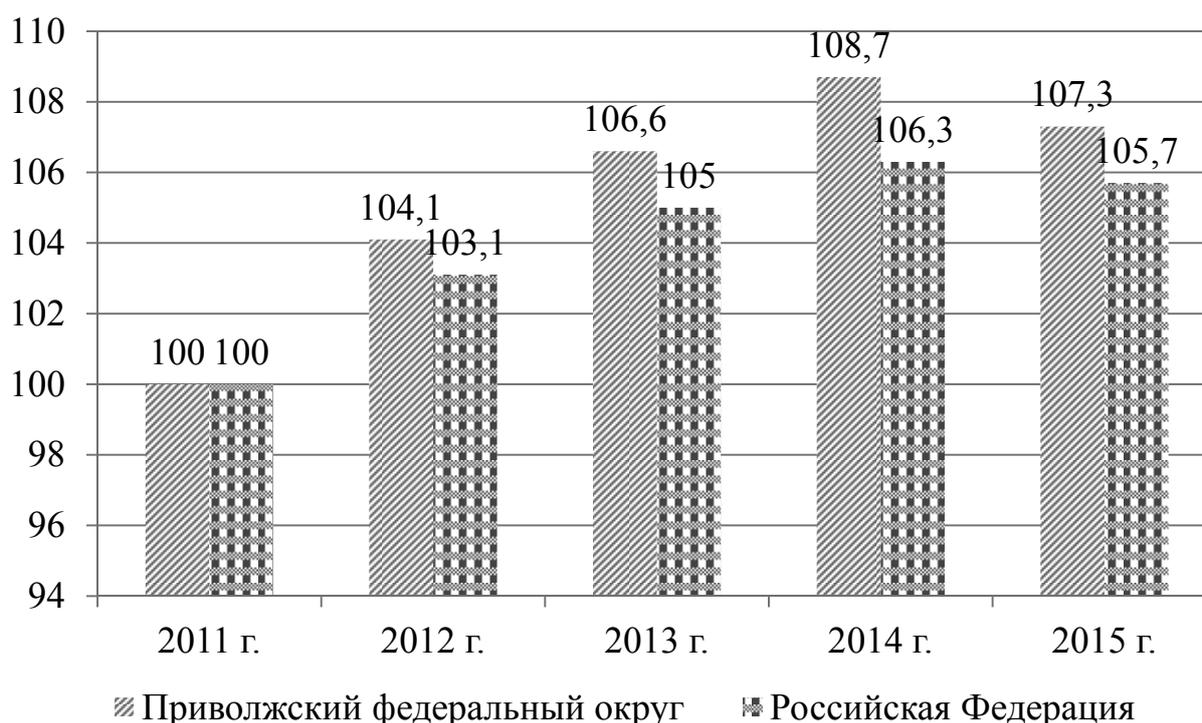


Рис. 1. Динамика роста валовой добавленной стоимости, % к 2011 г.

как для России в целом, так и для большинства ее субъектов.

В 2015 г. во многих регионах Приволжского федерального округа отмечается отрицатель-

ная динамика объема валового регионального продукта. Рост экономики произошел только в трех субъектах: Пензенская область — 103,9%, Республика Марий Эл — 103,2%, Республика Мор-

Таблица 2

Динамика инвестиций в основной капитал в регионах Приволжского федерального округа, млн руб.

Регион	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2016 г. к 2013 г.,%
Республика Башкортостан	266 396	283 545	317 764	360 946	135,5
Республика Марий Эл	46 178	47 228	40 332	27 204	58,9
Республика Мордовия	53 714	47 485	52 751	52 854	98,4
Республика Татарстан	525 730	542 781	617 128	642 494	122,2
Удмуртская Республика	82 678	91 571	81 846	85 406	103,3
Чувашская Республика	60 122	53 457	55 725	49 584	82,5
Пермский край	219 494	207 597	226 214	237 014	108,0
Кировская область	58 655	61 448	55 760	53 052	90,4
Нижегородская область	280 884	276 820	235 067	219 658	78,2
Оренбургская область	152 877	153 979	169 243	164 971	107,9
Пензенская область	82 164	82 079	89 042	65 030	79,1
Самарская область	269 737	321 760	302 884	256 774	95,2
Саратовская область	125 834	137 421	140 129	145 157	115,4
Ульяновская область	76 835	77 178	79 461	68 878	89,6

Источник: официальные данные Федеральной службы государственной статистики.

довия — 101,1%. В Республике Татарстан удалось сохранить темпы на уровне 2014 г. Лидерами по объему валового регионального продукта на душу населения в 2015 г. являлись Республика Татарстан (474,7 тыс. руб.), Пермский край (397,6 тыс. руб.), Оренбургская область (387,8 тыс. руб.), Самарская область (386,5 тыс. руб.).

Основную долю (40%) в структуре ВРП округа занимает промышленное производство (по России — 31,9%), на торговлю и услуги приходится 22,3% (по России — 30,8%), на сельское хозяйство — 7,7% (по России — 5,2%). В округе сконцентрировано более 20% общероссийской отгрузки обрабатывающих производств, 17% энергетики, 23,2% объема производства сельского хозяйства, 17,6% оборота розничной торговли, 16,6% инвестиций.

Около четверти ВРП округа (24,2%) приходится на продукцию высокотехнологичных и наукоемких отраслей, что позволило занять 1-е место среди федеральных округов (по России — 20,4%).

По объему вклада в российский внешне-торговый оборот Приволжский федеральный

округ занимает 3-е место, уступая Центральному и Северо-Западному федеральным округам. Предприятия округа — крупнейшие поставщики продукции химической промышленности (36% в российском экспорте), машиностроительной продукции (14%). В структуре экспорта регионов округа более половины (51%) приходится на продукцию топливно-энергетического комплекса (в республиках Башкортостан и Татарстан, формирующих половину всего экспорта округа, доля ТЭК в поставках за рубеж занимает более 70%). Импорт в регионы Приволжского федерального округа имеет технологическую направленность: машиностроительная продукция занимает 52% от общего объема импорта. Значительная доля импорта приходится также на поставки из-за рубежа продукции химической промышленности (22%), металлов и изделий из них (10%), продовольственных товаров и сырья (6%).

Доля инвестиций в основной капитал Приволжского федерального округа в общероссийском показателе на протяжении последних лет составляет около 17% (2-е место после Уральского

федерального округа). Отличительной чертой Приволжского федерального округа является высокий вклад в инвестиции, осуществляемые малыми предприятиями (около 30%). Это самый высокий показатель среди всех федеральных округов.

В 2014–2016 гг. в целом по Приволжскому федеральному округу объем инвестиций в основной капитал в сопоставимой оценке сократился на 14%, а в целом по России — на 12,2% [2, 3]. Спад инвестиционной активности среди регионов округа варьируется: от 4,2% в Саратовской области до 49,5% в Республике Марий Эл в сопоставимых ценах. Исключения составляют Республика Татарстан, сохранившая объем инвестиций на уровне 2013 г., и Республика Башкортостан, в которой объем инвестиций в сопоставимой оценке вырос на 8,3% (табл. 2).

Основными причинами, тормозящими инвестиционную деятельность, стали макроэкономическая неопределенность и снижение доступности кредитных ресурсов.

Последние три года активно внедряются в практику механизмы государственно-частного партнерства [4, с. 156]. В рейтинге субъектов Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства (исследование проведено ассоциацией «Центр развития ГЧП») пять регионов округа вошли в десятку лидеров: Самарская, Нижегородская, Ульяновская области, Республика Татарстан и Республика Башкортостан.

Важнейшими показателями социально-экономического развития региона являются численность безработных граждан и уровень безработицы. За период 2012–2016 гг. в Приволжском федеральном округе наблюдается снижение численности безработных граждан на 85 тыс. чел., или на 10,2%. Однако в 2016 г. по сравнению с 2014 г. данный показатель возрос на 6,2%. Если рассматривать в разрезе регионов, то увеличение численности безработных за 2012–2016 гг. происходит только в одном регионе — Самарской области (на 19,8%). Уровень безработицы в целом по округу в 2016 г. не изменился по сравнению с 2015 г., составив 4,8%. Самый высокий уровень безработицы (6%) сложился в Республике Марий Эл, самый низкий (3,8%) — в Республике Татарстан. В Пензенской области данный показатель составил 4,6%.

Текущее состояние инновационного развития Приволжского федерального округа

В настоящее время необходимым условием усиления позиций России на мировых рынках является обеспечение соответствия нашего государства самым высоким стандартам мирового технологического уровня. В современных условиях инновации стали синонимом конкурентоспособности, так как только сформированная и развитая инновационная экономика может обеспечивать превосходство страны на мировых рынках [5, с. 8]. Однако необходимым условием формирования и развития отечественной инновационной наукоёмкой экономики является эффективная система региональных институтов развития [6, с. 10]. Целями их создания являются повышение конкурентоспособности развития регионов и инвестиционной привлекательности территорий, улучшение социально-демографических показателей развития регионов [7, с. 173–174], повышение качества жизни и социального самочувствия жителей регионов Российской Федерации [8, с. 134].

За последние годы в стране созданы базовые элементы инновационной инфраструктуры: промышленные (индустриальные) парки, технопарки, инновационные и промышленные кластеры, бизнес-инкубаторы и др. В Приволжском федеральном округе на данный момент действуют 32 промышленных парка, 7 технопарков в сфере высоких технологий, 11 инновационных территориальных и 6 промышленных кластеров, 6 территорий опережающего социально-экономического развития и 4 особые экономические зоны, 120 объектов региональной инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса, 71 бизнес-инкубатор.

Согласно рейтингу инновационных регионов, разработанному Ассоциацией инновационных регионов России совместно с Минэкономразвития России при участии представителей региональных администраций и ведущих экспертов страны, в группу лидеров входит Республика Татарстан, устойчиво занимая 3-е место. В группе наиболее продвинутых инноваторов России из регионов Приволжского федерального округа вошли Республика Башкортостан (7-е место),

Таблица 3

Разработанные и используемые передовые производственные технологии в регионах Приволжского федерального округа

Субъект РФ	Разработанные передовые производственные технологии			Используемые передовые производственные технологии		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Республика Башкортостан	7	8	10	7192	7625	9324
Республика Марий Эл	–	1	3	891	898	1001
Республика Мордовия	5	10	7	2913	2925	2839
Республика Татарстан	37	58	64	6025	6675	7355
Удмуртская Республика	19	22	18	4466	5718	5631
Чувашская Республика	5	2	5	2895	2978	2982
Пермский край	20	24	33	4596	4764	4815
Кировская область	–	–	–	2334	2337	2429
Нижегородская область	76	64	61	11 423	11 632	10 722
Оренбургская область	1	–	1	921	930	1090
Пензенская область	34	11	2	1452	1694	1613
Самарская область	33	25	33	7769	8630	7568
Саратовская область	20	12	12	5087	5437	7529
Ульяновская область	27	1	30	1679	1821	2220

Источник: официальные данные Федеральной службы государственной статистики.

Нижегородская область (8-е место) и Самарская область (10-е место).

Рассмотрим такой показатель инновационной активности регионов, как разработанные и используемые передовые производственные технологии (табл. 3).

Лидером округа в 2014 и 2015 гг. по разработке передовых производственных технологий была Нижегородская область, однако в 2016 г. лидирующую позицию по этому показателю заняла Республика Татарстан. Что же касается показателя использования в производстве передовых технологий, то практически во всех регионах округа наблюдается положительная его динамика. Наиболее интенсивно в производственном процессе передовые технологии используются в Нижегородской, Самарской областях, Республике Татарстан и Республике Башкортостан, а также в Саратовской области.

Характеризуя инновационную активность региона, рассчитывают удельный вес организаций, осуществлявших технологические, маркетинговые и организационные инновации, в общем числе обследованных организаций [9, с. 15]. В среднем по Российской Федерации в 2015 г. этот показатель составлял 9,3%, по Приволжскому федеральному округу – 10,6%. К наиболее инновационно активным регионам округа следует отнести Чувашскую Республику (24%), Республику Татарстан (20,5%), Республику Мордовия (16,6%), Пензенскую (14,7%) и Нижегородскую (13,5%) области.

Интенсивность внедрения инноваций в производственную сферу характеризует также такой показатель, как затраты на технологические инновации (рис. 2). Величина затрат на технологические инновации за период 2013–2015 гг. по регионам округа существенно различается. В 2015 г. разрыв между максимальной и минимальной величиной

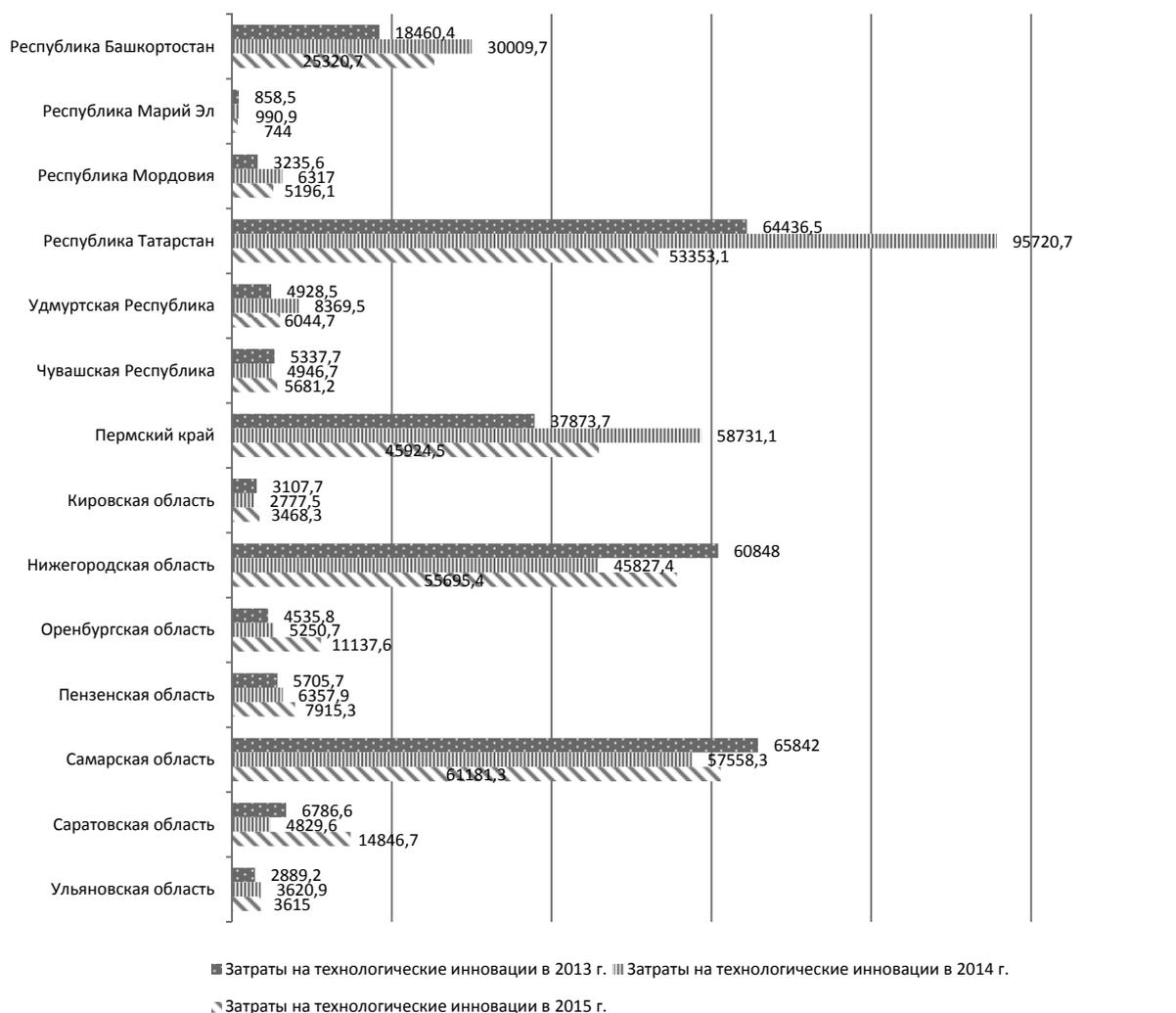


Рис. 2. Динамика затрат на технологические инновации в регионах Приволжского федерального округа, млн руб.

этого показателя в разрезе регионов округа составил 82,2 раза, что является следствием влияния различных факторов (специализация региона, уровень развития промышленности, доходы и расходы консолидированных бюджетов и др.).

Результатом инновационного процесса в производстве является объем инновационных товаров, работ и услуг (табл. 4). За период 2013–2015 гг. практически во всех регионах Приволжского федерального округа, за исключением Пермского края, Кировской и Самарской областей, возрос объем инновационных товаров, работ и услуг. Наибольший темп роста данного показателя произошел в Республике Марий Эл, а максимальный выпуск инновационных товаров за анализируемый период — в Республике Татарстан.

Применение корреляционно-регрессионной модели оценки эффективности экономики регионов с учетом инновационных факторов

Проанализируем зависимость эффективности экономики регионов от показателей интенсивности внедрения инноваций. Наиболее приемлем для оценки данной зависимости подход, основанный на корреляционно-регрессионном анализе. При этом обобщающим результативным показателем комплексной оценки эффективности развития региона, на наш взгляд, может быть ВРП на душу населения [10, с. 124–125]. Посредством применения корреляционно-регрессионного анализа можно выявить зависимость валового регионального продукта (y) от

Таблица 4

Динамика объема инновационных товаров, работ и услуг в регионах Приволжского федерального округа, млн руб.

Регион	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2015 г. к 2013 г.,%
Республика Башкортостан	74 681,8	111 871,7	139 331,2	186,6
Республика Марий Эл	1 551,6	9 925,6	10 323,2	665,3
Республика Мордовия	28 846,4	29 501,1	33 676,7	116,7
Республика Татарстан	322 319,8	338 058,5	373 171,4	115,8
Удмуртская Республика	15 911	43 005,6	17 309,3	108,8
Чувашская Республика	16 134,3	16 739,6	17 835	110,5
Пермский край	186 904,1	109 015,4	96 344,7	51,5
Кировская область	9 811,7	113 460	8 952,4	91,2
Нижегородская область	172 670,5	215 681,7	185 763,7	107,6
Оренбургская область	8 870,3	6 888,9	14 671,4	165,4
Пензенская область	9 518,8	8 167,5	12 432,6	130,6
Самарская область	238 966,8	245 579,5	232 953,1	97,5
Саратовская область	13 180,7	8 484,9	23 177,4	175,8
Ульяновская область	29 275,1	25 279	32 939,2	112,5

Источник: официальные данные Федеральной службы государственной статистики.

следующих факторов: x_1 — объем инвестиций в основной капитал на душу населения, тыс. руб.; x_2 — затраты на технологические инновации на одно предприятие, тыс. руб.; x_3 — объем инновационных товаров на одно предприятие, тыс. руб.

Множественная регрессия будет иметь вид:

$$y = a + b_1 \times x_1 + b_2 \times x_2 + b_3 \times x_3, \quad (1)$$

где a — свободный член уравнения; b_1, b_2, b_3 — коэффициенты регрессии.

Исходные данные для корреляционно-регрессионного анализа представлены в табл. 5.

Корреляционно-регрессионный анализ был проведен с использованием *MS Excel*. Количественная связь между уровнем валового регионального продукта в расчете на душу населения (y) и факторами инновационного развития территорий выразилась следующей математической моделью:

$$y = 91,938 + 2,824 \times x_1 + 0,182 \times x_2 - 0,043 \times x_3. \quad (2)$$

Величина b_0 (91,938) оценивает агрегированное влияние прочих, не учтенных в модели факторов на результат y . Полученные значения параметров b_1 (2,824) и b_2 (0,182) указывают, что с ростом x_1 и x_2 на единицу результат увеличивается на 2824 и 182 руб. соответственно. Однако величина b_3 имеет отрицательное значение (-0,043), т.е. при увеличении объема инновационных товаров на одно предприятие на 1 тыс. руб. результативный показатель снижается на 43 руб. Такую тенденцию можно объяснить тем, что инновационные товары для своего производства и постепенного внедрения на рынок требуют гораздо больших затрат по сравнению с товарами, известными потребителям и технология производства которых уже освоена.

Проанализируем t -статистику: значение t -критерия должно быть больше двух-трех, тогда делается вывод о существенности данного параметра, формирование которого происходит под воздействием неслучайных причин. В нашем случае t -критерии Стьюдента составляют: $t_{b_0} = 3,02$; $t_{b_1} = 5,05$; $t_{b_2} = 2,26$; $t_{b_3} = -2,03$. Следовательно, статистически значимыми являются все

Таблица 5

Результативные и факторные показатели оценки эффективности развития регионов с учетом интенсивности внедрения инноваций за 2015 г.

Субъект РФ	ВРП на душу населения, тыс. руб. (У)	Объем инвестиций в основной капитал на душу населения, тыс. руб. (х1)	Затраты на технологические инновации на одно предприятие, тыс. руб. (х2)	Объем инновационных товаров на одно предприятие, тыс. руб. (х3)
Республика Башкортостан	323,57	78,04	279,79	1539,57
Республика Марий Эл	241,05	58,73	46,42	644,07
Республика Мордовия	231,87	65,27	308,32	1998,26
Республика Татарстан	474,69	159,80	416,17	2910,88
Удмуртская Республика	328,01	53,94	143,33	410,45
Чувашская Республика	202,37	45,03	218,36	685,51
Пермский край	397,62	85,83	547,81	1149,25
Кировская область	212,55	42,86	87,34	225,43
Нижегородская область	327,48	71,99	538,15	1794,91
Оренбургская область	387,84	84,71	266,69	351,30
Пензенская область	248,85	65,85	284,35	446,64
Самарская область	386,48	94,38	532,23	2026,52
Саратовская область	247,96	56,27	289,95	452,64
Ульяновская область	239,21	63,06	121,21	1104,45

Источник: составлено авторами на основе официальных данных Федеральной службы государственной статистики.

параметры уравнения. Это подтверждают также показатели вероятности случайных значений параметров регрессии: $\alpha_{b0} = 1,3\%$; $\alpha_{b1} = 0,05\%$; $\alpha_{b2} = 4,7\%$; $\alpha_{b3} = 7,0\%$.

Далее оценим надежность полученного уравнения регрессии и показателя тесноты связи с использованием F -критерия Фишера. В проведенных расчетах $F_{\text{факт}} = 18,39$, вероятность случайно получить такое значение данного показателя составляет 0,02%, что не превышает допустимый уровень значимости 10%. Множественный коэффициент корреляции составил 0,92, нескорректированный линейный коэффициент множественной детерминации — 0,82, а скорректированный коэффициент множественной детерминации — 0,80. Эти показатели указывают на тесную зависимость таких факторов, как объем инвестиций в основной капитал на душу населения, затраты на техно-

логические инновации и объем инновационных товаров на одно предприятие с результативным признаком — валовым региональным продуктом на душу населения.

Выводы

Эффективность — это важнейшая экономическая категория, соизмеряющая полученные результаты с затратами, усилиями и потерями, определяющая оптимальный вариант действий. Важнейшим макроэкономическим индикатором эффективности экономики региона, уровня и динамики его экономического развития является валовой региональный продукт на душу населения, который в последнее время стал объектом пристального внимания. ВРП отражает конечные результаты деятельности предприятий и организаций в денежном вы-

ражении, а также ограничивает их исчисление определенной территорией. Данный показатель обладает высокой аналитической ценностью, на его основе проводится оценка значимости отдельных отраслей в производстве, производительности труда, энергоёмкости и капиталоемкости экономики. Однако многие исследователи отмечают, что он отражает не все стороны экономического развития, а именно воздействие экономики на социальные индикаторы, входящие в группу показателей оценки уровня жизни и благосостояния населения.

Оценка эффективности экономики регионов с учетом инновационных факторов была

проведена на основе корреляционно-регрессионной модели, преимущества данного анализа определяются несложностью расчетных операций и возможностями сравнения полученных результатов с результатами других округов или территориальных образований. Проведенный анализ свидетельствует о весьма тесной зависимости результативного показателя — валового регионального продукта на душу населения от инновационных факторов, следовательно, возможности повышения эффективности экономики регионов определяют развитие их инновационного потенциала, создание и внедрение инноваций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ляпина И. Р. Классификация регионов России: «результативность управления социально-экономическим развитием» как основание типологизации // Вестник ТГУ. 2012. № 4 (108). С. 54–63.
2. Краснова О. М. Валовой региональный продукт как макроэкономический измеритель региональной экономики // Проблемы и перспективы развития статистики на современном этапе (материалы Межрегиональной научно-практической конференции), Т. 1, г. Курск, 20 сентября — 5 октября 2016 г. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Курской области. Курск, 2016. С. 177–183.
3. Абрамов И. А., Лучшева В. В. Валовой региональный продукт как макроэкономический показатель развития экономики // Стратегическое планирование и развитие предприятий. Секция 4 / Материалы Пятнадцатого всероссийского симпозиума. Москва, 15–16 апреля 2014 г. / под ред. чл.-корр. РАН Г. Б. Клейнера. М.: ЦЭМИ РАН, 2014. С. 8–10.
4. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 17.07.2017).
5. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. / Росстат. М., 2016. 1326 с.
6. Харитонова Т. В., Танина М. А. Формирование механизма управления инновационной активностью хозяйствующих структур региона / Социально-психологические факторы устойчивого социально-экономического развития: Материалы Всероссийской научной конференции. 2016. С. 154–158.
7. Филиппова И. А. Инновационное развитие России и регионов: способы и механизмы реализации // Экономический анализ: теория и практика. 2011. № 10 (217). С. 8–15.
8. Татаркин А. И., Котлярова С. Н. Региональные институты развития как факторы экономического роста // Экономика региона. 2013. № 3 (35). С. 9–18.
9. Харитонова Т. В., Алексеева С. Н. Уровень жизни населения: основные подходы к оценке показателей // Нива Поволжья. 2016. № 2. С. 133–140.
10. Рейтинг инновационных регионов России: версия 2016. Ассоциация инновационных регионов России, 2017. 67 с.
11. Бондаренко В. В., Юдина В. А., Танина М. А. Повышение инновационной активности российского предпринимательства в условиях реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»: глава в коллективной монографии / Теоретико-методологические подходы к формированию системы устойчивого развития предприятий, комплексов, регионов: коллективная монография. Пенза: ПГУ, 2016. С. 13–21.
12. Шеховцева Л. С., Грушников В. В. Влияние инновационных факторов на развитие регионов России // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2013. № 3. С. 124–129.

REFERENCES

1. Lyapina I.R. Classification of Russian regions: «effectiveness of management of socio-economic development» as the basis for typologization [Klassifikaciya regionov Rossii: «rezul'tativnost' upravleniya social'no-e'konomicheskim razvitiem» kak osnovanie tipologizacii]. *Vestnik TGU — Bulletin of TSUB* 2012, No. 4 (108), pp. 54–63.
2. Krasnova O.M. Gross regional product as a macroeconomic measure of the regional economy [Valovoj regional'nyj produkt kak makroehkonomicheskij izmeritel' regional'noj ehkonomiki] // Problems and prospects for the development of statistics at the current stage (materials of the Interregional Scientific and Practical Conference), Volume 1, Kursk, September 20 — October 5, 2016. Territorial Body of the Federal State Statistics Service Kursk region. Kursk, 2016. pp. 177–183.
3. Abramov I.A., Luchsheva V.V. Gross Regional Product as a Macroeconomic Indicator of Economic Development [Valovoj regional'nyj produkt kak makroehkonomicheskij pokazatel' razvitiya ehkonomiki]. Strategic Planning and Enterprise Development. Section 4 / Materials of the Fifteenth All-Russian Symposium. Moscow, April 15–16, 2014 Ed. Member of corr. RAS G.B. Kleiner. Moscow, CEMI RAS, 2014, pp. 8–10.
4. Official site of Federal State Statistics Service of the Russian Federation [Oficial'nyj sajt Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki RF]. Available at: <http://www.gks.ru/> (accessed: 07.20.2017).
5. Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2016: Stat. Sat. [Regiony' Rossii. Social'no-e'konomicheskie pokazateli. 2016: Stat. sb.]. Moscow, Rosstat, 2016, 1326 p.
6. Kharitonova T.V., Tannina M.A. Formation of the mechanism of management of innovative activity of the managing structures of the region / Social and psychological factors of sustainable social and economic development: Materials of the All-Russian scientific conference [Formirovanie mehanizma upravleniya innovacionnoj aktivnost'ju hozjajstvujushhih struktur regiona / Social'no-psihologicheskie faktory ustojchivogo social'no-jekonomicheskogo razvitiya: Materialy Vserossijskoj nauchnoj konferencii]. 2016, pp. 154–158.
7. Filippova I.A. Innovative development of Russia and regions: ways and mechanisms of implementation [Innovacionnoe razvitie Rossii i regionov: sposoby' i mexanizmy' realizacii]. *Jekonomicheskij analiz: teorija i praktika Economic analysis: theory and practice*, 2011, No. 10 (217), pp. 8–15.
8. Tatarkin A.I., Kotlyarova S.N. Regional Development Institutions as Factors of Economic Growth [Regional'ny'e instituty' razvitiya kak faktory' e'konomicheskogo rosta]. *Jekonomika regiona — The Economy of the Region*, 2013, No. 3 (35), pp. 9–18.
9. Kharitonova T.V., Alekseeva S.N. The standard of living of the population: the main approaches to the assessment of indicators [Uroven' zhizni naseleniya: osnovny'e podxody' k ocenke pokazatelej]. *Niva Povolzh'ja — Niva Volga*, 2016, No. 2, pp. 133–140.
10. Rating of innovative regions of Russia: version 2016 [Rejting innovacionny'x regionov Rossii: versiya 2016]. Association of Innovative Regions of Russia, 2017, 67 p.
11. Bondarenko V.V., Yudina V.A., Tannina M.A. Increase in innovative activity of the Russian business in the conditions of realization of Strategy of innovative development of the Russian Federation for the period till 2020»: the head in the collective monograph [Povyshenie innovacionnoj aktivnosti rossijskogo predprinimatel'stva v uslovijah realizacii Strategii innovacionnogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda»: glava v kollektivnoj monografii] / Teoretiko-metodologicheskyye podkhodye to formation of system of sustainable development of the enterprises, complexes, regions: collective monograph. Penza, PGU, 2016, pp. 13–21.
12. Shekhovtseva L.S., Grushnikov V.V. Influence of innovative factors on the development of the regions of Russia [Vliyanie innovacionny'x faktorov na razvitie regionov Rossii]. *Vestnik Baltijskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta — Bulletin of the Baltic Federal University I. Kant*, 2013, No. 3, pp. 124–129.

УДК 336.143(045)

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ С УЧЕТОМ ЛУЧШИХ ЗАРУБЕЖНЫХ ПРАКТИК*

Шмиголь Наталья Сергеевна, канд. экон. наук, доцент Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
nshmigol@fa.ru

В статье проанализированы методологические и практические подходы к программному бюджетированию в зарубежных странах, использующих лучшие практики. Цель работы – выявление мероприятий, повышающих эффективность программного бюджетирования в зарубежных централизованных и децентрализованных моделях программно-целевого планирования, обоснование предложения по использованию зарубежного опыта в российской практике бюджетного планирования в условиях бюджетной консолидации. *Результат исследования* – определены подходы и инструменты, повышающие эффективность и качество программного бюджетирования в зарубежных странах, обоснованы рекомендации по повышению эффективности бюджетного планирования в Российской Федерации с учетом зарубежного опыта, в том числе в части координации стратегического и бюджетного планирования. Разработана форма обоснования бюджетной заявки на финансирование государственной программы, которая может использоваться как инструмент бюджетного целеполагания и позволяет увязывать цели и приоритеты государственных стратегических документов и бюджетной стратегии с промежуточными и итоговыми результатами реализации государственной программы. *Сделан вывод* о том, что повышению эффективности и качества бюджетного планирования в Российской Федерации будут способствовать взаимосвязь и взаимообусловленность стратегических документов Российской Федерации (стратегического управления, бюджетной политики и стратегического планирования), государственных программ и федерального бюджета.

Ключевые слова: государственное стратегическое планирование; программный бюджет; государственная программа; программно-целевое бюджетирование; зарубежный опыт; эффективность.

Increasing the Effectiveness of Program Budgeting Taking into Account Best Foreign Practices

Shmigol Natalia S., PhD (Economics), associate professor of the Public Finance Department, Financial University, Moscow, Russia
nshmigol@fa.ru

The paper analyzes methodological and practical approaches to program budgeting abroad using best practices. *The purpose* of the work was to outline activities that enhance the program budgeting effectiveness in foreign centralized and decentralized models of program-target planning and justify the proposal for using foreign experience in the Russian practice of budget planning under the fiscal consolidation conditions. Based on the *results of the research*, the approaches and tools that improve the program budgeting effectiveness and quality in countries abroad are determined, and recommendations for improving the effectiveness of budget planning in the Russian Federation with account for foreign experience, particularly in the part of strategic and budgetary planning coordination, are substantiated. A form for justification of a budget request for funding a state program is developed that can be used as a budget goal-setting tool making it possible to match the goals and priorities of state strategic documents and the budget strategy with interim

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета 2017 г.

and final results of the state program implementation. *It is concluded* that the interrelatedness and interdependence of the Russian Federation strategic documents (strategic management, budget policy, strategic planning documentation, etc.), state programs and the federal budget will contribute to improving the effectiveness and quality of budget planning in the Russian Federation.

Keywords: state strategic planning; program budget; state program; program-target budgeting; foreign experience.

Распределение бюджетных полномочий в ходе бюджетного планирования в зарубежных странах

Для российской практики наибольший интерес представляют современные реформы, связанные с совершенствованием планирования программного бюджета и использованием потенциала программно-целевого управления с целью эффективного распределения средств бюджета центрального правительства, в том числе в условиях бюджетной консолидации. Наиболее передовой опыт в бюджетном планировании накоплен в США, Канаде, Великобритании и Нидерландах, что обусловило рассмотрение современных методологических подходов к бюджетному планированию в этих странах в рамках настоящего исследования.

В рассматриваемых странах отмечается различие подходов к распределению полномочий участников бюджетного процесса в ходе бюджетного планирования. В большинстве стран ОЭСР основные полномочия по планированию бюджета центрального правительства возложены на министерство финансов, а в Канаде и Великобритании — и на казначейство. В то же время в США ключевую роль в планировании федерального бюджета играет административно-бюджетное управление при администрации президента США. Во всех рассматриваемых странах отраслевые министерства/агентства уполномочены готовить бюджетные заявки по долгосрочным (меж)ведомственным бюджетным программам на текущий бюджетный год и среднесрочный период, они также играют важную роль в определении структуры и целей программ, планируемых объемов бюджетных ассигнований по программным расходам бюджета. Во всех странах бюджетные заявки готовятся уполномоченными ведомствами (министерствами/агентствами) на основании и в соответствии с долгосрочными целевыми программами развития отрасли, которые в свою очередь увязаны с государственными

ми стратегическими документами (стратегиями, долгосрочными программами и т.д.). Соответственно в практике стран — лидеров в сфере бюджетного планирования основой для формирования бюджетных программ на плановый финансовый год и среднесрочную перспективу служат стратегические документы правительства, определяющие цели и задающие векторы развития в соответствующей отрасли или сфере экономики. При таком подходе к разработке бюджетных программ они служат инструментом реализации целей и задач государственной политики не только в текущем периоде, но и в средне- и долгосрочной перспективе.

В программно-целевом бюджетировании зарубежных стран государственные и ведомственные программы, в которых распределяется ресурсная база на долгосрочный период, фактически обеспечивают оценку долгосрочной бюджетной сбалансированности, достоверность которой определяется надежностью используемых в бюджетном планировании долгосрочных бюджетных прогнозов и прогнозов макроэкономических показателей. Во всех рассматриваемых странах для решения задач средне- и долгосрочного бюджетного прогнозирования используются макроэкономические эконометрические модели, которые позволяют детально прогнозировать доходы и расходы бюджета центрального правительства (федерального бюджета) и анализировать последствия изменений экономической политики. В то же время четкое определение стратегических целей бюджетной политики дает необходимый ориентир для планирования программного бюджета.

Подходы, повышающие эффективность программного бюджетирования в централизованной модели бюджетного планирования (на примере США)

Долгосрочное программно-целевое планирование в США строится на основе централизован-

ной модели и базируется на политических заявлениях президента США, которые администрацией президента и ее профильными управлениями преобразовываются в национальный план и долгосрочные программы развития соответствующей отрасли экономики. Такие программы служат основой для составления бюджетной заявки профильным ведомством на финансирование ведомственной программы на очередной финансовый год и плановый период. Так, в инаугурационной речи президента США Дональда Трампа в январе 2017 г. было объявлено о необходимости «защитить наши границы от разрушительного воздействия других стран, которые производят нашу продукцию, крадут наши компании и уничтожают наши рабочие места... Мы будем строить новые дороги, шоссе, мосты, тоннели, аэропорты, железные дороги по всей нашей прекрасной стране» [1]. В марте 2017 г. президент США представил в Конгресс бюджетный план по возрождению американской экономики *America First. A Budget Blueprint to Make America Great Again* [2], в начале июня 2017 г. он озвучил план действий в отношении восстановления инфраструктуры Америки, а в июне 2017 г. административно-бюджетное управление при администрации президента США официально опубликовало в печати Национальный план возрождения американской экономики, включив в него в качестве одного из пунктов восстановления инфраструктуры. На эту цель в ближайшие десять лет из федерального бюджета планируется выделить 200 млн долл. США, а всего на обновление инфраструктуру потребуется 1 трлн долл. США, что, по оценкам административно-бюджетного управления, позволит увеличить количество рабочих мест и повысить долгосрочную производительность труда [3].

На основе национального плана развития экономики администрацией президента США также разрабатываются стратегии развития отдельных секторов экономики и стратегии социального развития, в которых отражаются законодательные, административные меры и налогово-бюджетные инструменты их реализации. Такие стратегические документы являются документами долгосрочного отраслевого планирования, и на их основе разрабатываются долгосрочные целевые межведомственные программы развития

отдельных секторов экономики, которые объединяют несколько межведомственных программ. По содержанию они схожи с государственными программами Российской Федерации, но в отличие от них не имеют строгой иерархической структуры в виде разделения на подпрограммы, мероприятия, проекты (рис. 1). Как следует из рис. 1, в бюджетном планировании США долгосрочные целевые программы подразделяются на мандатные и дискреционные ведомственные программы, по первым расходы утверждаются на постоянной основе и обусловлены требованиями действующего законодательства (выплаты по пенсионному обеспечению, социальному страхованию, обслуживанию государственного долга и др.), в то время как дискреционные расходы утверждаются Конгрессом ежегодно и предусматривают реализацию бюджетно-налоговых мер в соответствующей сфере и отрасли экономики.

Так, в федеральном бюджете США на 2018 г. в качестве приоритетных задач в области образования выделены расширение возможности выбора школы, обеспечение большему числу детей равных возможностей получить хорошее образование; сохранение поддержки наиболее незащищенных студентов страны; упрощение финансирования высшего образования; продолжение образовательных инноваций; исключение или сокращение ведомственных программ департамента образования, в которых роль федерального правительства ограничена. Исходя из указанных целей государственной политики в области образования департаментом образования США были подготовлены бюджетные заявки по ведомственным мандатным (на сумму более 2 млрд долл. США) и дискреционным программам (на сумму 59 млрд долл. США, что на 13,4% ниже по сравнению с бюджетом 2017 г.), которые в совокупности составляют программный бюджет департамента образования США на 2018 г. в объеме более 61 млрд долл. США. Таким образом, структурно программный бюджет департамента образования США состоит из мандатных и дискреционных программ по направлениям деятельности департамента, представленных в разрезе участников программы, разделов и статей функциональной классификации расходов, механизмов предоставления средств бюджета (гранты, субсидии, прямое бюджетное финанси-



Рис. 1. Роль долгосрочных стратегических документов в бюджетном планировании в США [4]

рование и др.). Из бюджета департамента образования на 2018 г. исключены 22 ведомственные программы, которые было признано нецелесообразным финансировать за счет средств федерального бюджета, поскольку их анализ показал, что по ряду программ цели уже были достигнуты, некоторые программы дублируют другие программы, являются неэффективными или узкоцелевыми и их целесообразнее поддерживать за счет средств иных государственных, местных или частных фондов. По ряду ведомственных программ департамента образования на 2018 г. финансирование было сокращено. Всего исключению и сокращению финансирования в 2018 г. подверглось более 30 ведомственных программ департамента образования [5].

Высокая эффективность программно-целевого планирования в США достигается за счет создания формата программного бюджета на

основе долгосрочных межведомственных целевых программ, что обуславливает необходимость использования методов бюджетного прогнозирования (сценарного и программного планирования, экспертных оценок, имитационного моделирования и т.д.), обеспечивая базу для средне- и долгосрочного бюджетного планирования и согласованность расходов федерального бюджета США с целями государственной политики. Формирование межведомственных долгосрочных целевых программ и их использование в ходе бюджетного планирования в США обеспечивают координацию деятельности всех органов исполнительной власти, реализующих соответствующую цель/задачу государственной политики. Группировки программных расходов федерального бюджета позволяют бюджетным органам и профильным министерствам/департаментам, а также законодательным органам

власти в лице Конгресса США концентрироваться на управлении и оценке эффективности дискреционных (ежегодно принимаемых) расходов на всех стадиях бюджетного процесса, в том числе на стадии бюджетного планирования, что обеспечивает их лучшую увязку с целями государственной политики, обоснованность и результативность расходования средств бюджета, возможность своевременно отказываться от финансирования неэффективных программных расходов бюджета. Основным недостатком американской модели бюджетного планирования кроется в высокой степени централизации планирования на высшем уровне исполнительной власти, где определяются главные подходы к формированию программ и механизмов их реализации. Такой подход снижает степень вовлеченности отраслевых министерств/департаментов в процесс формирования долгосрочных программ и их заинтересованность и ответственность за результаты использования средств федерального бюджета.

Программное бюджетирование в децентрализованных моделях бюджетного планирования, меры повышения его эффективности

В отличие от США, где долгосрочные бюджетные программы разрабатываются на высшем уровне государственной исполнительной власти, на федеральном уровне, в Канаде применяется децентрализованное бюджетное планирование, и приоритетная роль в формировании программ, механизмов и индикаторов их реализации отводится отраслевым департаментам (напоминают российские отраслевые министерства) и министерствам. В федеральном бюджете Канады используется ведомственная структура программного бюджета, программы и ассигнования на программы ежегодно утверждаются в разрезе ведомств, что отражается в документе «Оценки» [6], которую готовит казначейское управление для парламента. Данный документ состоит из двух частей: часть I — План государственных расходов, где представлены краткие сведения и основные изменения в расходах ведомств и трансфертных платежей за текущий год, чтобы обеспечить законодателю перспективное видение по основным вопросам, влияющим на запланированные расходы

правительства на очередной финансовый год. В части II документа, известной как «Голубая книга», даются оценки программных расходов по каждому агентству и департаменту, приводится перечень ресурсов, запрашиваемых ими на предстоящий финансовый год для реализации программ, за выполнение которых они несут ответственность. Соответственно в этой части документа определяются ведомства, ответственные за эффективное и результативное расходование средств федерального бюджета и суммы бюджетных средств, которые должны быть включены в последующие законопроекты об ассигнованиях. Одно агентство или один департамент может иметь несколько программ. В «Голубой книге» презентация оценок предстоящих программных и непрограммных расходов каждого ведомства включает следующие части:

- вводная часть (*Raison d'être*), где описывается миссия (смысл существования) департамента/агентства;
- оценки бюджета департамента/агентства/организации (*Organizational Estimates*). В этой части также дается обоснование роста расходов по бюджету департамента/агентства/организации в разрезе операционных расходов ведомства, капитальных расходов ведомства, грантов и взносов (трансфертов), предоставляемых компаниям, фондам, программам и проектам;
- расходы департамента/агентства/организации по программам и целям (*Expenditures by Program or Purpose*);
- перечень трансфертных платежей департамента/агентства/организации на планируемый финансовый год с разбивкой на гранты и взносы (*Listing of the 2017–18 Transfer Payments*).

Все предлагаемые изменения в программные расходы на соответствующий финансовый год более подробно описываются в ведомственных планах департаментов, размещенных на сайте казначейского управления. Следует отметить серьезное методологическое обеспечение бюджетного планирования в Канаде, благодаря которому департаменты/агентства фактически доказывают путем оценок и анализа, что их деятельность сопоставима с программными целями и целями государственной политики.

Все документы, обеспечивающие методологическую базу бюджетного планирования на федеральном уровне в Канаде, можно подразделить на несколько уровней. На высшем уровне исполнительной власти разрабатываются долгосрочные прогнозы/программы федерального правительства или федеральные стратегические документы, на основе которых на уровне департаментов/агентств готовятся ведомственные стратегии. Каждая стратегия и соответственно ведомственные и межведомственные программы привязаны к одной из целей государственной политики, которые также отражаются в бюджете федерального правительства. В ведомственной стратегии устанавливаются долгосрочные целевые показатели, приоритеты и стратегические результаты, увязанные с прогнозными макроэкономическими показателями социально-экономического развития (рост ВВП, создание новых рабочих мест, рост продолжительности жизни и др.). В отраслевых долгосрочных программах, разрабатываемых на основе ведомственных стратегий и планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, указывается, какие стратегические результаты ведомства будут достигнуты в результате их реализации, также в их структуру входят соответствующие подпрограммы с указанием реализующих их ведомств (рис. 2).

Таким образом, применяемая в Канаде модель бюджетного планирования характеризуется высокой степенью децентрализации по сравнению с моделью бюджетного планирования в США. Федеральные ведомства Канады, реализующие долгосрочные ведомственные программы, являются активными участниками государственной управленческой деятельности и осуществляют прогнозирование, программирование и планирование процесса использования средств федерального бюджета Канады, увязывая собственные обязанности и стратегические цели развития с задачами и направлениями государственной, в том числе бюджетной, политики федерального правительства. Соответственно все бюджетные расходы планируются согласно национальным приоритетам. Смещение центра планирования на уровень органов исполнительной власти обуславливает расширение полномочий федеральных ведомств в бюджетном планировании при

формировании программного бюджета, а строгая регламентация их программной деятельности и увязка целей, задач, ресурсов и результатов реализации программ повышают уровень ответственности за достижение конечных результатов по программам за эффективность и результативность выполнения возложенных на каждое ведомство обязанностей (миссий).

В программно-целевом бюджетировании зарубежных стран государственные и ведомственные программы, в которых распределяется ресурсная база на долгосрочный период, фактически обеспечивают оценку долгосрочной бюджетной сбалансированности

Безусловными преимуществами существующего формата бюджетного планирования в Канаде являются высокий уровень его методологического обеспечения; согласованность документов бюджетного планирования между собой, их взаимосвязь; высокий уровень транспарентности процесса бюджетного планирования (всю необходимую информацию можно найти на официальных сайтах федерального правительства Канады, казначейского управления и федеральных ведомств, реализующих бюджетные программы, программный бюджет доступен для широкого круга пользователей); высокое качество отраслевого бюджетного планирования; четкое разграничение полномочий между исполнителями программ, что исключает возможность дублирования полномочий и соответственно необоснованный рост административных расходов и определяет конкретные организации, которые будут отвечать за исполнение соответствующей бюджетной программы (подпрограммы); ориентированность ведомств на результат, постоянное сопоставление затраченных бюджетных средств на реализацию программы с достигнутыми результатами согласно требованиям програм-



Источник: составлено автором.

Рис. 2. Согласование стратегий и программных расходов федерального бюджета в ходе бюджетного планирования в Канаде

мно-целевого планирования и проводимой политики по результатам, в рамках которой происходит перераспределение бюджетных ассигнований в пользу наиболее приоритетных и результативных бюджетных программ. В то же время громоздкая программная архитектура федерального бюджета и жесткая регламентация процесса бюджетного планирования могут привести на практике к рутинности и формализму в бюджетном планировании отраслевых ведомств и ответственных федеральных исполнительных органов власти и сложности

включения в бюджет новых перспективных программ.

По сравнению с канадским опытом, бюджетное планирование в Нидерландах характеризуется еще более высокой степенью децентрализации. В ходе перехода от реформы «Бюджеты и подотчетность государственной политики» [*Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)*] к реформе «Ответственное бюджетирование» усилилась ответственность отраслевого министра не только за реализацию главной цели ведомственной программы, но и за исполь-

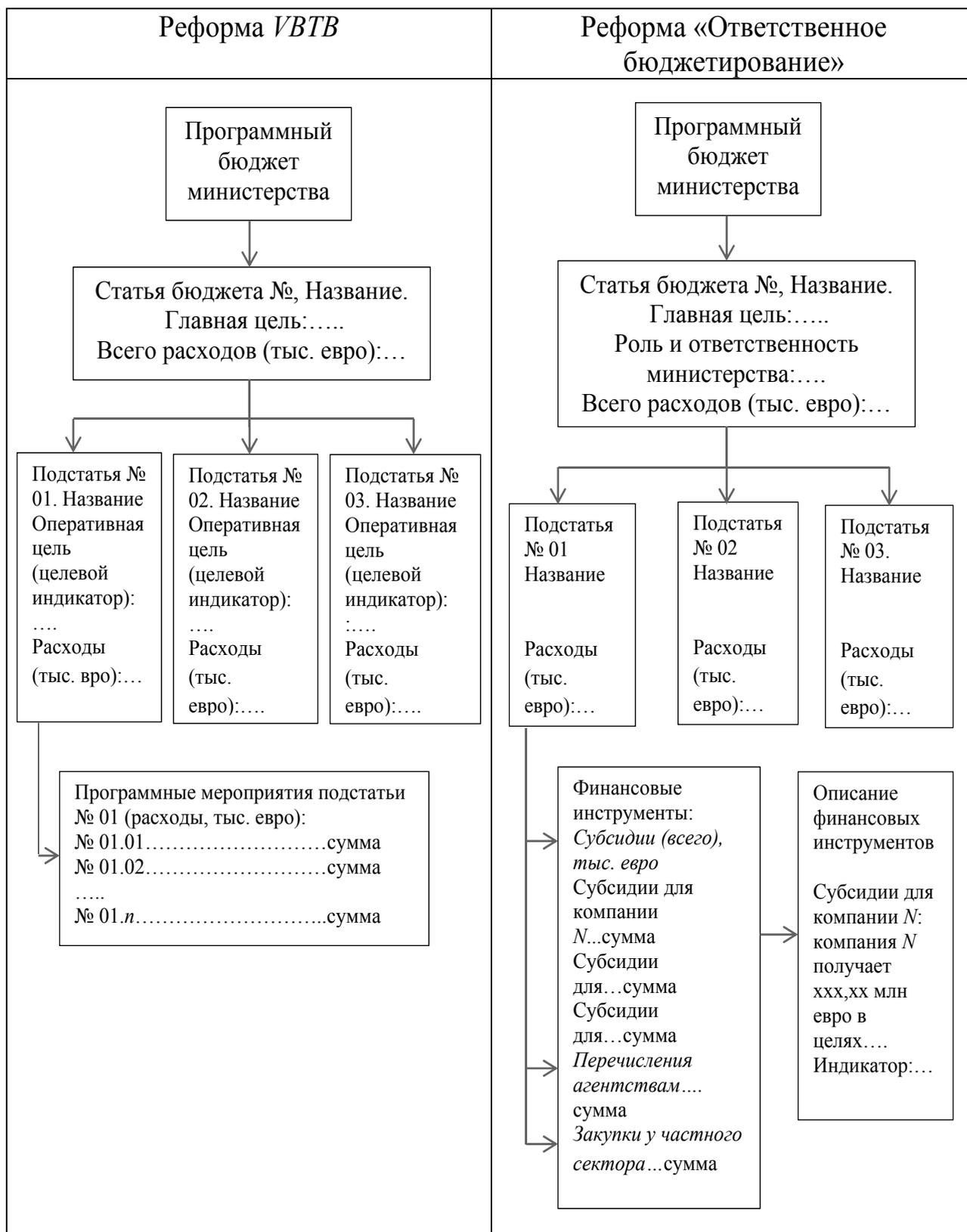


Рис. 3. Сравнительная характеристика содержания бюджетной программы в ходе реформ *VBTB* и «Ответственное бюджетирование» в программно-целевом бюджетировании в Нидерландах [7]

зубые для этого инструменты и затраты на них в рамках соответствующего направления государственной политики. Центр бюджетного планирования в голландской модели перенесен на уровень отраслевых министерств, что возлагает на их руководителей дополнительную ответственность за качество разрабатываемых ведомственных программ и оценку эффективности бюджетных расходов на стадии планирования (рис. 3).

Из рис. 3 следует, что в результате перехода к концепции «Ответственное бюджетирование» в Нидерландах в бюджетной программе прописываются:

- роль и ответственность министерства в обеспечении финансирования ряда организаций в рамках соответствующей отрасли экономики;
- перечень организаций, получающих финансирование;
- форма предоставления бюджетных средств каждой организации и ее вклад в достижение главной цели, оцениваемый с помощью соответствующего индикатора.

Включение в бюджетную программу указанной дополнительной информации способствовало обеспечению более очевидной ориентации финансирования на результат, предоставлению наглядной информации об организациях, агентствах, получающих наибольший объем финансирования в рамках бюджетной программы для достижения конкретной цели государственной политики и отражению фактической взаимосвязи между целями государственной политики и ответственностью за результаты. Кроме того, выделение из бюджетной программы в отдельную непрограммную статью организационных расходов на содержание аппарата по каждому центральному отраслевому министерству способствовало усилению контроля за административными расходами и пресекало возможности их необоснованного роста (ранее данные расходы включались в состав всех бюджетных программ, реализуемых соответствующим отраслевым министерством). В результате разделения министерствами всех расходов на программные и организационные было сокращено несколько бюджетных про-

грамм, которые не содержали почти ничего, кроме организационных расходов отраслевых министерств.

При планировании индикаторов результативности реализации бюджетных программ отраслевых министерств в их состав стали включаться только такие индикаторы, которые отражают содержательную связь между результатами и выполнением министерством возложенных на него обязанностей, т.е. на министерство может быть возложена реальная ответственность за результаты. Такая модель бюджетного планирования требует высокого уровня квалификации сотрудников отраслевых министерств, ответственных за бюджетное планирование, и обеспечения эффективного внешнего контроля достоверности предоставляемой отраслевыми министерствами бюджетной информации на стадии планирования программного бюджета.

Опыт бюджетного планирования Великобритании подтверждает, что успешное использование децентрализованных моделей программно-целевого планирования возможно только при условии наличия проработанного методологического обеспечения. Бюджетное планирование в Великобритании осуществляется в ходе подготовки проекта закона об ассигнованиях, где устанавливаются расходы государственного бюджета на нужды государственных ведомств. Правительство Великобритании разрабатывает бюджетную политику с привязкой к среднесрочным бюджетным проектировкам, устанавливаемым казначейством. Впоследствии в соответствии с традициями государственным ведомствам предоставляется бюджетная автономия (настолько, насколько позволяет «Руководство по составлению сводного бюджета»). В рамках действующей модели бюджетного планирования казначейство Великобритании обладает широкими полномочиями в отношении формирования структуры ассигнований (расходов государственного бюджета). Оно устанавливает правила и график подготовки трехлетних бюджетных проектировок (бизнес-планов) министерств (департаментов), распределяет ведомственные (министерские) бюджеты в соответствии с утвержденными годовыми лимитами по исполнителям.

Трехлетний бизнес-план ведомства (министерства, департамента) является документом среднесрочного бюджетного планирования, который может ежегодно пересматриваться при утверждении ассигнований по ведомственной структуре расходов государственного бюджета. В бизнес-плане излагается программа работы, которую ведомство планирует провести в течение следующих трех лет, чтобы содействовать реализации целей государственной политики правительства, выделяются основные стратегические цели, дается информация о бюджете ведомства с разбивкой на текущие и капитальные расходы, а также приводится ведомственная оценка уже проделанной работы с использованием соответствующих метрик (индикаторов результативности), даются ссылки на источник информации, подтверждающий проделанную работу [8].

Программный бюджет Великобритании разрабатывается в рамках ведомственной структуры расходов. Годовые лимиты расходов ведомств устанавливаются в «Предбюджетном отчете и общем обзоре расходов» [8], и в дальнейшем ведомство обладает определенной степенью свободы в распределении полученных средств на реализацию программ, за выполнение которых оно отвечает. Трехлетние годовые лимиты расходов ведомств (на планируемый финансовый год плюс два года) утверждаются в законе об ассигнованиях.

Подходы к мониторингу и оценки результативности государственных расходов и программ для ведомств в Великобритании описываются в так называемой «Зеленой книге» (*The Green Book*) и «Пурпурной книге» (*The Magenta Book*), разработанных казначейством. «Зеленая книга» устанавливает рамки для анализа и оценки всех стратегий, программ и проектов и дает ведомствам подробные методические указания по оценке результативности в конкретной отрасли экономики. В «Пурпурной книге», которая дополняет «Зеленую книгу» и заявлена как рекомендуемое руководство для правительства по оценке, излагается наилучшая практика оценки результативности программ и услуг для департаментов. Проработанные казначейством Великобритании методические документы к оценке и мониторингу

результативности реализуемых ведомством программ и услуг для населения позволяют министерствам (департаментам) оценивать полноту и качество реализуемых ведомствами программ в соответствии с подходом “*value for money*”, оценивать реальные результаты развития соответствующей отрасли и их взаимосвязь со стратегическими целями развития страны и учитывать эти оценки при планировании программных расходов государственного бюджета Великобритании.

Таким образом, используемая в Великобритании модель бюджетного планирования характеризуется высокой децентрализацией полномочий по формированию проектов программных расходов государственного бюджета. Бюджетные решения в части структуры программного бюджета ведомства, его распределения по ведомственным и межведомственным программам, согласованности программ с целями политики и набора индикаторов для оценки их реализации принимаются отраслевыми ведомствами (департаментами) и затем согласуются с казначейством. Наличие качественной методологической базы бюджетного планирования и оценки планируемых расходов и достигнутых результатов, разработанной казначейством Великобритании для отраслевых ведомств, позволяет им активно использовать в бюджетном планировании комплекс методически проработанных процедур по определению и обоснованию источников финансового обеспечения и объема бюджетного финансирования программных расходов. В конечном счете качественная методологическая база обеспечивает высокое качество бюджетных планов и их положительное влияние на результативность управления государственными финансами.

Выводы

Проведенный анализ лучших практик бюджетного планирования в зарубежных странах свидетельствует о том, что использование современных централизованных и децентрализованных моделей программно-целевого планирования позволяет обосновывать расходы бюджета центрального правительства на стадии их формирования, делать их ясными

и прозрачными для широкой общественности, дает возможность для всесторонней оценки их эффективности и обеспечивает согласованность долгосрочных бюджетных программ со стратегическими приоритетами государственной политики правительства. Представляется, что повышению эффективности и качества бюджетного планирования в Российской Федерации будет способствовать реализация следующих зарубежных практик:

1) включение в структуру государственных программ Российской Федерации и ведомственных программ пункта, отражающего соответствие цели программы стратегическим приоритетам целям государственной политики, что будет определять конечные результаты реализации программы. Такая структура государственной программы позволит не только планировать бюджетные ассигнования по программам в соответствии с приоритетами социально-экономического развития страны, но и в дальнейшем качественно оценивать эффективность расходов бюджета на реализацию программы;

2) внедрение в российскую практику бюджетного планирования зарубежного опыта периодической переоценки возложенных на федеральные органы исполнительной власти функций и задач в соответствии с современными стратегическими задачами государственного управления и на ее основе существующих государственных и ведомственных программ, что требует установления периодичности такой переоценки (например, раз в четыре года) в действующем бюджетном законодательстве. Такая практика позволит выявлять среди реализуемых программ устаревшие, дублирующие и неэффективные программы и применять к ним соответствующее управленческое решение: ликвидация, реструктуризация или слияние, повышение эффективности и результативности, включая улучшение качества предоставляемых общественных услуг потребителям. На примере американской практики мониторинга и переоценки долгосрочных программ можно видеть, что для проведения такой переоценки необходимо принять блок ключевых критериев оценки, который будет обеспечивать сопоставление государственных и ведомственных

программ между собой. Представляется, что внедрение данной практики будет способствовать повышению конкуренции за предоставление бюджетных средств между федеральными органами исполнительной власти, реализующими государственные программы, и обеспечению объективности распределения бюджетных средств между наиболее качественными и перспективными государственными и ведомственными программами;

3) в ходе планирования программных расходов бюджета на очередной финансовый год представляется важным представлением каждым ведомством — ответственным исполнителем государственной программы формы бюджетной заявки, которая отражает не только планируемые объемы распределения средств федерального бюджета на соответствующую государственную программу, но и выступает инструментом бюджетного целеполагания. В такой форме бюджетной заявки на выделение бюджетных ассигнований по государственной программе должны отражаться цели и приоритеты государственной политики и бюджетной стратегии и планируемые промежуточные результаты реализации государственной программы на соответствующий финансовый год, измеримые соответствующим индикатором результативности:

Наименование ведомства
Описание возложенной ответственности
Название программы
Наименование подпрограммы
Реализуемая цель государственной политики и бюджетной стратегии
Планируемые расходы на текущий год
Планируемые расходы на плановый период
Результат
Индикатор
Единица измерения
Числовое значение
Качественный измеритель (не числовой)
Дата достижения

Представляется, что определение объемов финансового обеспечения государственных программ на основе предложенной формы

бюджетной заявки позволит при распределении объемов бюджетных ассигнований принять во внимание стратегическую эффективность государственной программы и обеспечит контроль за достижением планируемых результатов. Для гарантии надежности, достоверности и проверяемости информации о достигнутых результатах ответственные исполнители государственных программ должны указывать источник данных о достигнутых результатах (выполнении индикаторов результативности);

4) обеспечение в увязки государственных и ведомственных программ с параметрами фискальных и бюджетных прогнозов и внедрение в практику бюджетного планирования многовариантности планирования программных расходов федерального бюджета на основе оценки влияния разного рода макроэкономических шоков на макроэкономические показатели

и основные показатели федерального бюджета. Такой подход позволит выделять из перечня реализуемых государственных программ «защищенные» программы, которые не подлежат сокращению. В настоящее время в российской практике программно-целевого бюджетирования государственные программы не включают альтернативные параметры показателей в благоприятных и неблагоприятных условиях финансирования. Представляется обоснованным мнение о необходимости включения в прогноз социально-экономического развития Российской Федерации и долгосрочный бюджетный прогноз Российской Федерации перечня государственных программ и вариантной оценки объема ресурсов, минимально необходимых для их реализации и достижения стратегических целей Правительства РФ в разных макроэкономических условиях.

ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

1. Инаугурационная речь президента США Дональда Трампа. URL: <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>.
Inaugural address by US President Donald Trump [Инаугурационнаја реч' президента США Донал'да Трампа]. URL: <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>.
2. Comprehensive Plan for Reforming the Federal Government and Reducing the Federal Civilian Workforce, April 12, 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2017/M-17-22.pdf>.
3. America First. A Budget Blueprint to Make America Great Again. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/2018_blueprint.pdf.
4. Тищенко Т. В. Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры // Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 52–59.
Tischenko T. V. Long-term Target Programs in the USA and Canada: Planning Models and Features of the Structure [Dolgosrochnye celevye programmy v SShA i Kanade: modeli planirovaniya i osobennosti struktury]. *Finansovyy zhurnal – Financial journal*, 2015, No. 1, pp. 52–59.
5. Website of the US Department of Education [Сajt Departamenta obrazovaniya SshA]. URL: <https://www2.ed.gov/about/overview/budget/budget18/summary/18summary.pdf>.
6. 2017–18 Estimates, Part I and II, The Government Expenditure Plan and The Main Estimates. URL: <https://www.canada.ca/content/dam/canada/tbs-sct/migration/hgw-cgf/finances/pgs-pdg/gepme-pdgbpd/20172018/me-bpd-eng.pdf>.
7. Maarten de Jong, Iris van Beek, Rense Posthumus. Introducing accountable budgeting lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands // OECD Journal on Budgeting (10 July 2013). No. 3, Vol. 1, pp. 1–34.
8. Department for Transport business plans. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/dft-single-departmental-plan-2015-to-2020>.
9. Central Government Supply Estimates 2017–18. Main Supply Estimates. April 2016. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/517801/main_supply_estimates_2016-17_web.pdf.

УДК 336.02

ПЛАНЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ФИСКАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ США

Хмыз Ольга Васильевна, канд. экон. наук, доцент, доцент Департамента «Мировая экономика и мировые финансы», Финансовый университет, Москва, Россия
khmyz@mail.ru

В настоящее время в американской фискальной системе запланированы реформы, направленные на улучшение ее качества путем адаптации к новым реалиям национальной и мировой экономики и связанные с заявленным новым официальным курсом налогово-бюджетной политики страны. Цель статьи — проанализировать наличие необходимости актуализации современной фискальной системы США ввиду ухудшения состояния государственных финансов страны — прежде всего нарастания государственного долга. В статье на основе анализа современного состояния фискальной системы США подтверждена необходимость ее реформирования и указываются причины, приводящие к этой необходимости, — чрезмерная сложность фискального законодательства и самой системы фискального регулирования, завышенность ставок налогов и др.

Ключевые слова: налог; подоходный налог; НДФЛ; налог на прибыль предприятий; корпоративный налог; налог на добавленную стоимость; НДС; фискальный обрыв; бюджетная федерация; США.

The US Fiscal System Reform Plans

Khmyz Olga V., PhD (Economics), associate professor of the World Economy and International Finance Department, Financial University, Moscow, Russia
khmyz@mail.ru

At present, reforms of the US fiscal system aimed at improving its quality by adjustment to the new realities of the national and global economy are in the works in line with the declared new official course of the national fiscal policy. The purpose of the paper was to analyze the necessity of updating the current US fiscal system due to the deteriorating state of the country's public finances, mainly the growth of the public debt. Based on the analysis of the current state of the US fiscal system, the paper confirms the need for its reformation and indicates the sources of the problem related primarily to the excessive complexity of the fiscal legislation and the fiscal control system itself along with the excessive tax rates, etc.

Keywords: tax; income tax; personal income tax; corporate income tax; corporate tax value; added tax; VAT; fiscal cliff; budget federation; USA.

Причины, вызывающие необходимость реформирования американской фискальной системы

Американское бизнес-сообщество давно жалуется на чрезмерное количество правил независимо от того, на какие цели они направлены, например на защиту окружающей среды. Многие из непопулярных сегодня мер введены администрацией Обамы, называемого бюджетным популистом, что означает сравнительную легкость их отмены преемниками. Хотя демо-

краты настаивают, что правила регулирования были разработаны для защиты американского образа жизни, необходимость фискальных новаций продиктована чисто финансовыми соображениями.

Так, государственный долг при Обаме вырос на 8255 млрд долл. США и достиг 105% ВВП [1] (последний раз такой долг в США был после Второй мировой войны) вследствие экстремальной либеральности политики Федеральной резервной системы (далее — ФРС), которая снизила процентные

ставки до невиданного ранее уровня. В противном случае федеральный бюджет с трудом выдержал бы долговую нагрузку. Одновременно баланс самой ФРС увеличился на 2610 млрд долл. США [2], поскольку она приобретала ценные бумаги сверх запланированных изначально масштабов в основных направлениях своей монетарной политики. Объем ликвидности в США во время президентства Обамы (к концу 2016 г.) вырос на 5220 млрд долл. США, или на 56% по сравнению с январем 2009 г. [3]

С одной стороны, экспансия федерального долга и наращивание денежной массы стали «эликсиром жизни» для пострадавшей от кризиса экономики ввиду того, что долговые обязательства принесли многим владельцам хорошую доходность. Общий объем прибыли предприятий вырос на 40%, индекс Доу-Джонса — на 116%. Во время восьмилетнего президентства Обамы безработица оставалась низкой. Он мог наращивать долг, чтобы раздавать социальные пособия¹.

С другой стороны, Обама был единственным американским президентом, при котором экономический рост в США ни за один год не превысил 3%. Причем низкий уровень безработицы был достигнут за счет снижения степени экономической активности населения. С 2009 г. число получающих талоны на продукты выросло на 36% и достигло 45,5 млн чел. И это происходило в период экономического роста, когда финансовый кризис был уже преодолен, но внешние проблемы сохранились [4, с. 69–73].

Поэтому во времена президентства Обамы даже поднималась речь о «фискальном обрыве» — обострении ситуации и применении специфического механизма борьбы с государственным долгом и бюджетным дефицитом в виде автоматического повышения налогов и уменьшения государственных расходов, т. е. секвестирования, не нуждающегося в одобрении Конгресса. Показатели государственного долга и бюджетного дефицита настолько обострились в конце 2012 г., что фискальный обрыв мог быть введен 1 января 2013 г., однако затем его отложили. В принципе, применение этого механизма довольно опасно, поскольку может

привести к отрицательным результатам ввиду падения деловой активности.

Как известно, недостаточность государственных финансовых ресурсов обычно покрывается за счет высоких налогов [5–7]. Так, в США базовая ставка федерального налога на доходы корпораций составляет около 35%² — это наиболее высокая налоговая ставка в развитом мире (выше только у развивающихся Аргентины, Чада и Экваториальной Гвинеи). Не менее высоки и другие налоги, что приводит к повышению налогового бремени в целом и «проседанию» страны в индексе международной налоговой конкурентоспособности (например, за период 2014–2016 гг.) [8, 9].

Одними из основных причин столь сильного отставания США в индексах от других стран являются отсутствие серьезных налоговых реформ после 1986 г. и нарастание сложности законодательного регулирования до чрезмерных масштабов. Так, в 1939 г., в начале «золотой эры», федеральный закон о налогах на доходы был написан на 504 страницах. В 1974 г. он увеличился до 19 500 страниц. В 1995 г. объем федерального закона насчитывал 40 500 страниц, в 2010 г. — 71 684, а по последним данным — 74 608 страниц. Такое нарастание сложности (и бюрократизации) было свойственно не только налоговому законодательству. Количество всевозможных регулирований, постановлений, положений и предписаний все нарастает. Только в 2015 г. федеральные органы издали 3500 постановлений и указов (на 900 больше, чем годом ранее). В результате из-за бюрократизации американская экономика за 20 лет потеряла примерно треть своего экономического потенциала.

Поэтому основные предложенные администрацией Трампа реформы [10] следующие:

- снижение корпоративного налога до 15%;
- упрощение налоговой системы (НДФЛ) по критерию размера дохода;
- общее послабление финансово-экономического регулирования.

Налог на корпорации

Одним из краеугольных камней реформы является снижение ставки корпоративного налога с примерно 40 до 15%. Ожидается, что сразу

¹ Социально слабым (незащищенным) группам населения раздавали талоны на продукты.

² И более того. См. табл. 1.

Ставки корпоративного налога в США, 2017 г.

Налогооблагаемый доход		Ставки налога		
более, долл. США	не более, долл. США	фиксированная выплата, долл. США	% на превышение	пороговая сумма, долл. США
	50 000	0	15	0
50 000	75 000	7 500	25	50 000
75 000	100 000	13 750	34	75 000
100 000	335 000	22 250	39	100 000
335 000	10 000 000	113 900	34	335 000
10 000 000	15 000 000	3 400 000	35	10 000 000
15 000 000	18 333 333	5 150 000	38	15 000 000
18 333 333			35	0

Источник: составлено автором по данным Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/united-states/corporate-tax-rate> (дата обращения: 03.05.2017).

после этого крупные американские корпорации вернут свои средства (и резервы), размещенные за границей, на территорию США. Примечательно, что актуальная ставка корпоративного налога в США — одна из самых высоких в мире. Даже в «финансово справедливом» ЕС социальная тяжесть налогового бремени ниже. Например, в Швеции налог на доходы крупных предприятий составляет всего 22%.

Фактически этот шаг — следующий в целом ряде налоговых реформ, проводимых в США с 1970-х гг. и затрагивающих финансы предприятий, в том числе в части налогообложения. В ретроспективе в США действовали системы более жесткого и более либерального налогообложения, но доходы федерального бюджета всегда колебались и составляли около 2,25% ВВП. Следовательно, указанная волатильность систем налогообложения была вызвана скорее динамикой экономических циклов, а не изменениями процентных ставок (шкалы налогообложения) или разной структурой законодательно определенных амортизационных статей, подлежащих вычету из налогооблагаемой базы. Усилия законодателей не оказывали значительного влияния на размеры налогооблагаемых объектов в США. Нынешняя американская система налогообложения предприятий представляет собой сочетание прогрессивного и регрессивного способов нало-

гообложения, что приводит к проблемам в основном для предприятий среднего размера. В США корпоративный налог рассчитывается по восьми ставкам (табл. 1), причем ставка для крупных корпораций меньше, чем у средних компаний.

Ставка налога в размере 39% применяется, если размер дохода составляет от 100 до 335 тыс. долл. США, чтобы ликвидировать преимущество ставок в 15 и 25% и стимулировать легализацию полученных доходов, а ставка 38% применяется к доходам от 15 до 18,333 млн долл. США, чтобы исключить преимущество ставки в 34%. К персональным обслуживающим корпорациям и холдинговым компаниям применяются особые правила налогообложения. Для малых предприятий (с доходом до 7,5 млн долл. США в течение трех лет) предусмотрены льготные налоговые ставки.

Кроме того, благодаря сложности и запутанности налогового законодательства и множеству легальных средств и вариантов налоговой оптимизации размеры доходов, получаемых бюджетом США от этого налога, намного меньше, чем у других государств.

При взимании корпоративного налога может использоваться известная уловка, так называемая налоговая коррекция, наиболее просто описанная следующим образом: сейчас предприятие сначала подсчитывает свои бухгалтерские приходы, затем вычитает расходы и платит налог с разницы, как

это предусмотрено современной американской корпоративной налоговой схемой. Но при налоговой коррекции эта схема может быть изменена. Так, компании не смогут включать прибыли от экспорта или вычитать расходы по импорту, что может превратить корпоративный налог фактически в налог на местное потребление. С другой стороны, поскольку многонациональные корпорации при любом положении будут платить налоги с местных доходов, у них не будет стимула (который присутствует сейчас) перенаправлять свои прибыли к дочерним структурам за пределы страны, в юрисдикции с более низкими налогами. И поскольку это положит конец изъятиям из налоговой базы расходов по импорту (а США импортируют намного больше, чем экспортируют), это решение позволит бюджету получать дополнительно порядка 100 млрд долл. США в год. Но пока что оно уже привело к нервозности некоторых компаний, например австралийских *BHP* и *Rio Tinto* [11].

Подходный налог

Новой администрацией США также запланировано упрощение налога на доход физических лиц, который выплачивается американскими гражданами и обладателями гринкард. Сумы взимаемого налога и полагающегося возврата зависят от статуса налогоплательщиков (табл. 2–5), которые подразделяются на следующие категории:

- лица, не состоящие в браке;
- лица, состоящие в браке;
- лица, состоящие в браке и подающие налоговую декларацию совместно с супругом/супругой;
- лица, состоящие в браке и подающие налоговую декларацию отдельно от супруга/супруги;
- глава домашнего хозяйства (основной кормилец, который несет более половины расходов на ведение хозяйства в течение года);
- вдова/вдовец с ребенком-иждивенцем.

Для 2016 (и 2017) налоговых годов установлен базовый персональный налоговый вычет в 4050 долл. США (в 2015 г. он составлял 4 тыс. долл. США) на одного налогоплательщика (независимо от семейного положения) по достижению им определенного размера дохода (табл. 6). Также установлены специальные налоговые вычеты (стандартные и детализированные).

До реформы Трампа в среднем размер подоходного налога в США составлял 33–35%. Теперь предлагается разбить шкалу вместо семи групп всего на три, снизить максимальную ставку до 33%. Предложены корректировки и минимальных сумм. Сейчас, если годовой доход индивида менее 15 тыс. долл. США, он считается малоимущим. Трамп предлагает не облагать НДФЛ лиц с доходом менее 29 тыс. долл. США, а до 54 тыс. долл. США установить ставку в 12% [12].

Таблица 2

Подходный налог на одинокого человека, 2017 г.

Налогооблагаемый доход		Ставки налога		
от, долл. США	до, долл. США	фиксированная выплата, долл. США	% на превышение	пороговая сумма, долл. США
	9325	0	10	0
9326	37950	932,50	15	9325
37951	91900	5226,25	25	37950
91901	191650	18713,75	28	91900
191651	416700	46643,75	33	191650
416701	418400	120910,25	35	416700
418401		121505,25	39,6	418400

Источник: составлено автором по данным Tax Foundation. URL: <https://taxfoundation.org/2017-tax-brackets/> (дата обращения: 03.05.2017).

Таблица 3

Подходный налог на семейного человека, заполняющего налоговую декларацию совместно с супругом, или вдового, 2017 г.

Налогооблагаемый доход		Ставки налога		
от, долл. США	до, долл. США	фиксированная выплата, долл. США	% на превышение	пороговая сумма, долл. США
	18 650	0	10	0
18 651	75 900	1865,00	15	18 650
75 901	153 100	10 452,50	25	75 900
153 101	233 350	29 752,50	28	153 100
233 351	416 700	52 222,50	33	233 350
416 701	470 700	112 728,50	35	416 700
470 701		131 628,50	39,6	470 700

Источник: составлено автором по данным Tax Foundation. URL: <https://taxfoundation.org/2017-tax-brackets/> (дата обращения: 03.05.2017).

Таблица 4

Подходный налог на семейного человека, заполняющего налоговую декларацию отдельно от супруга, 2017 г.

Налогооблагаемый доход		Ставки налога		
от, долл. США	до, долл. США	фиксированная выплата, долл. США	% на превышение	пороговая сумма, долл. США
	9325	0	10	0
9326	37950	932,50	15	9325
37951	76550	5226,25	25	37950
76551	116675	14876,25	28	76550
116676	208350	26 111,25	33	116 675
208 352	235 350	56 364,00	35	208 350
235 351		65 814,00	39,6	235 350

Источник: составлено автором по данным Tax Foundation. URL: <https://taxfoundation.org/2017-tax-brackets/> (дата обращения: 03.05.2017).

Однако это лишь начало объявленных налоговых реформ Трампа. Важным аспектом является большой объем финансовых ресурсов, которые американские корпорации держат за рубежом. Это порядка 5 трлн долл. США. Трамп предлагает одноразовую амнистию для предприятий и сверхбогатых индивидуумов, возможность репатриации прибылей при уплате

налога в 10%. Одновременно будут ликвидированы законные способы налоговой оптимизации преимущественно в виде разнообразных исключений и маневров, к которым прибегают при заключении контрактов страхования жизни не в декларируемых такими договорами целях, а для налоговой оптимизации либо избежания уплаты налогов.

Таблица 5

Подходный налог на главу домашнего хозяйства

Налогооблагаемый доход		Ставки налога		
от, долл. США	до, долл. США	фиксированная выплата, долл. США	% на превышение	пороговая сумма, долл. США
	13 350	0	10	0
13 351	50 800	1335,00	15	13 350
50 801	131 200	6952,50	25	50 800
131 201	212 500	27052,50	28	131 200
212 500	416 700	49816,50	33	212 500
416 701	444 500	117202,50	35	416 700
444 501		126950,00	39,6	444 500

Источник: составлено автором по данным Tax Foundation. URL: <https://taxfoundation.org/2017-tax-brackets/> (дата обращения: 03.05.2017).

Таблица 6

Персональные налоговые вычеты, 2017 г.

Статус	Начальная сумма, долл. США	Конечная сумма, долл. США	Сумма вычета, долл. США
Одинокий человек	261 500	384 000	6350
Семейный человек, заполняющий налоговую декларацию совместно с супругом	313 800	436 300	12 700
Семейный человек, заполняющий налоговую декларацию отдельно от супруга	156 900	218 150	6350
Глава домашнего хозяйства	287 650	410 150	9350

Источник: составлено автором по данным Tax Foundation. URL: <https://taxfoundation.org/2017-tax-brackets/> (дата обращения: 03.05.2017).

Возможные результаты реформ

Планируемые реформы приводят к росту числа недовольных новой финансовой политикой [13]. Например, очень много недовольных победой Трампа и его политикой оказалось в Калифорнии, которая уже десятки лет является оплотом левых демократов, и поэтому даже раздавались голоса о выходе Калифорнии из состава США. А, как известно, этот штат является символом процветания благодаря работающим в нем компаниям из разных сфер — от финансово-технологических компаний до кинокомпаний и отелей. По размеру ВВП Калифорния находится примерно

на уровне Франции, при этом французы могут завидовать большому количеству недавно созданных в штате инновационных компаний. Однако этого нельзя сказать о калифорнийской налогово-бюджетной политике. В этом отношении «золотой штат» может послужить лишь негативным примером. Несколько лет назад ситуация в Калифорнии напоминала греческую — в результате рецессии налоговые доходы штата в 2008–2010 гг. резко снизились. Стараясь быть прогрессивным штатом, Калифорния пытается быть примером и в отношении взимания налогов. Поэтому 1% наиболее состоятельных

индивидуумов в 2007 г. внес более 48% налога на доход. При этом 80% менее состоятельных граждан внесли лишь 10% — степень налогового социализма, невиданная даже в скандинавских странах. Но когда во время последовавшего кризиса доходы наиболее состоятельных граждан упали, подтверждая изречение «богатые тоже плачут», начали иссякать и бюджетные доходы: 1% богатейших калифорнийцев в 2009 г. внес 36,9%. Еще хуже обстояла ситуация с налогами на прирост капитала, доходы от которых упали с 130 млрд долл. США в 2007 г. до отрицательных значений в кризисном 2008 г. Уменьшились также отчисления с налогов на недвижимость и на предприятия. Долг Калифорнии в 2008 г. составлял 20% ВВП, что по мировым меркам считалось бы практически отсутствием долга. Но учитывая сильную зависимость состояния бюджета штата от волатильных видов налога (прежде всего НДФЛ с прогрессивной шкалой), наступил бюджетный кризис. И если кто-нибудь ожидал, что на помощь придет добрый дядя Сэм из Вашингтона, то этого не произошло. Калифорния и во времена своего бюджетного кризиса продолжала осуществлять отчисления в американский бюджет, причем в большем размере, чем получала. За один отчисленный в общеамериканский бюджет доллар в «золотой штат» возвращались 78 центов. В этой связи примечательно, что сегодня европейцам ежедневно вбивается в голову, что универсальным лекарством от болезней зоны евро является бюджетная федерация, которая с помощью политики мудрого перераспределения финансовых ресурсов выровняет экономико-финансовые различия и отклонения между европейскими странами. Однако пример Калифорнии наглядно демонстрирует, что даже в столь традиционно финансово успешной бюджетной федерации, как США, эта модель не работает. Единственное, что в случае с Калифорнией сработало, это были «аварийные деньги» — штат, не имеющий наличных долларов в достаточном количестве, выпустил долговые ценные бумаги типа *IOU*, которые некоторое время использовались вместо наличности. Нечто подобное летом 2015 г. собирался осуществить и греческий министр финансов тех лет, но ЕС ему это запретил, опасаясь деструктивных последствий. Однако случай Калифорнии показал, что это не привело

к распаду федерации либо к проблемам с американским долларом.

Теоретически Калифорния не может обеднеть в силу огромного человеческого капитала, но и с ним можно обращаться по-разному. Во времена губернаторства Рейгана «золотой штат», оправдывая свое название, был на 17% богаче, чем в среднем по США (по ВВП на душу населения). В 2016 г. этот показатель составлял всего 7%. Высокое налоговое бремя имеет побочные эффекты: капитал уходит в более благоприятные юрисдикции, и гражданам Калифорнии останется лишь надеяться (ибо это в их интересах), что налоговая реформа в рамках финансовой политики трампизма приведет к упрощению налоговых законов и снижению налоговых ставок ввиду финансовой (и фискальной) консервативности администрации Трампа.

Выводы

К каким же общестрановым финансовым последствиям могут привести эти предложения новой администрации США? По расчетам ряда экспертов, налоговые реформы приведут к нарастанию дефицита американского бюджета почти на 10 трлн долл. США в течение ближайших 10 лет. Но, по мнению других специалистов, существующие ограничения следует снимать, поскольку они препятствуют созданию рабочих мест и стоят экономике порядка 2 трлн долл. США в год. Некоторые экономисты полагают, что налоговая реформа Трампа облегчит жизнь только крупным компаниям и наиболее состоятельным индивидуумам. Так, по оценкам ряда экспертов, предлагаемые Трампом налоговые послабления предоставят состоятельным американцам возможность сберечь сотни миллионов долларов (в частности, 196 млн долл. США сверхбогатых граждан из списка Форчун 500), поскольку они держат на счетах с отсроченным налогообложением около 3 млрд долл. США. С этой суммы они будут должны заплатить в бюджет порядка 990 млн долл. США, если ставка налога будет уменьшена до 33%. А уменьшение корпоративного налога принесет американским банкам прибыль в 12 млрд долл. США в год.

Таким образом, мнения экспертов относительно вариантов проведения фискальных новаций в США расходятся. Будет ли Трамп претворять указанные

планы в жизнь либо эти планы — всего лишь способ отвлечь финансовый мир от более важных проблем и останутся ли налоги в этой стране одними из самых высоких в мире, покажет время. Тем более что исследования влияния тяжести налогового бремени на собираемость доходов бюджета США не подтверждают их взаимосвязь. Поэтому некоторые эксперты полагают, что этот план напоминает рейгановское «вуду», но нет доказательств, что именно оно привело к экономическому росту.

ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

1. Amadeo K. National Debt under Obama // The Balance. 2017. June, 22. URL: <https://www.thebalance.com/national-debt-under-obama-3306293>.
2. The Federal Reserve's balance sheet. Federal Reserve, 2017. URL: https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst_fedsbalancesheet.htm.
3. Capretta J. The Fed and Fiscal Policy during the Obama Years // Real Clear Markets. 2016. August, 24. URL: http://www.realclearmarkets.com/articles/2016/08/24/the_fed_and_fiscal_policy_during_the_obama_years_102319.html.
4. Звонова Е.А., Кузнецов А.В. Наднациональные подходы к регулированию глобальных финансовых дисбалансов // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 6. С. 67–76.
Zvonova E.A., Kuznetsov A.V. Supranational approaches to global financial imbalances managing [Nadnatzionalnye podhody k regulirovaniu globalnyh finansovyh disbalansov]. *Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija — World economy and international relations*, 2017, No. 6, pp. 67–76.
5. Портной М.А. Финансовые власти в борьбе за рост экономики США // Экономика. Налоги. Право. 2014. № 2. С. 134–141.
Portnoj M.A. Financial authorities in the struggle for the US economy growth [Finansovye vlasti v borbe za rost ekonomiki SShA]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economy. Taxes. Law*, 2014, No. 2, pp. 134–141.
6. Соколова Е.С. Теоретические аспекты оценки качества финансовой информации // Вопросы экономики и права. 2008. № 6. С. 20–25.
Sokolova E.S. Theoretical aspects of assessing the quality of financial information [Teoreticheskie aspekty otzenki kachestva finansovoj informatzii]. *Voprosy ekonomiki i prava — Issues of economics and law*, 2008, No. 6, pp. 20–25.
7. Портной М.А. Госдолг США, политика ФРС и положение доллара (экономическая жизнь с дефицитами — возможности, необходимые условия и пределы) // США и Канада: экономика, политика, культура. 2014. № 12. С. 63–78.
Portnoj M.A. The US national debt, the Fed's policy and the position of the dollar (economic life with deficits — opportunities, necessary conditions and limits) [Gosdolg SShA. Politika FRS i polozhenie dollara (ekinomicheskaja zhizn' s defitsitami — vozmozhnosti, neobhodimye uslovija i predely)]. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura — US and Canada: economy, politics, culture*, 2014, No. 12, pp. 63–78.
8. Lundeen A., Pomerleau K. International Tax Competitiveness Index 2014. Washington, D.C.: Tax Foundation, 2014.
9. Pomerleau K. International Tax Competitiveness Index 2016. Washington, D.C.: Tax Foundation, 2017.
10. Pramuk J. The White House just outlined its tax plan. Here's what's in it. // CNBC. 2017. April, 26. URL: <http://www.cnbc.com/2017/04/26/the-white-house-just-outlined-its-tax-plan-heres-whats-in-it.html>.
11. Gottlieb R. Trump's tax revolution to transform BHP and Rio // The Australian. 2017. February, 22. URL: <http://www.theaustralian.com.au/business/opinion/robert-gottlieb/trumps-tax-revolution-to-transform-bhp-and-rio/news-story/1d6716f331aae657745100851fda1416>.
12. What you need to know about tax reform. — Pricewaterhousecoopers, 2017. URL: <http://www.pwc.com/us/en/washington-national-tax/us-tax-reform.html>.
13. Голик Е.Н. Государственное управление системой косвенного налогообложения // Финансовый бизнес. 2016. № 5. С. 24–30.
Golik E.N. State administration of the indirect taxation system [Gosudarstvennoe upravlenie sistemoj kosvennogo nalogooblozhenija]. *Finansovij biznes — Financial business*, 2016, No. 5, pp. 24–30.

УДК 336.225

АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ПОДХОД В МЕТОДОЛОГИИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ТНК: НЕОБХОДИМОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ

*Полежаева Людмила Владимировна, канд. экон. наук, доцент Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования, Финансовый университет, член Международной налоговой ассоциации (IFA), советник государственной гражданской службы РФ 1-го класса, Москва, Россия
LVPolezharova@fa.ru*

Анализ современного развития глобальной экономики демонстрирует ее дальнейшую концентрацию на уровне транснациональных корпораций (ТНК), рост их влияния на экономической и политической арене вследствие олигополизации всемирной цепочки создания добавленной стоимости, стремление добиваться признания международной правосубъектности. Цели работы – теоретически обосновать необходимость и возможность перехода к альтернативной методологии налогового регулирования ТНК на основе фракционного метода, предложить и раскрыть ее основные параметры. В работе показана сущность диалектического конфликта между системным единством глобального функционирования ТНК и их «страновой раздробленностью» при налогообложении, порождающего проблемы перманентного усложнения и нагромождения налоговых инструментов для борьбы с оптимизацией налогов в международной сфере. Сделан вывод о необходимости перехода к альтернативной методологии налогообложения ТНК – корпоративному фракционному налогообложению. Детализированы параметры альтернативного подхода в налогообложении ТНК, показаны его преимущества и перспективы.

Ключевые слова: транснациональные корпорации; налогообложение; фракционный метод; альтернативное корпоративное налогообложение; налоговое регулирование; международная налоговая конкуренция.

An Alternative Approach in the Methodology of TNC Taxation: the Need and Possibilities

*Polezharova Lyudmila V., PhD (Economics), associate professor of the Tax Policy and Customs-Tariff Regulation Department, Financial University, member of the International Tax Association (IFA), Class I adviser to the State Civil Service of the Russian Federation
LVPolezharova@fa.ru*

The analysis of the current development of the global economy demonstrates its further concentration on transnational corporations (TNCs), their growing influence in the economic and political arena due to the oligopolization of the world value-added chain as well as desires to seek recognition of the international legal personality. The objectives of the work were to theoretically substantiate the need and the possibility of transition to an alternative methodology for the tax regulation of TNCs based on the fractional method, propose and describe its main parameters. The paper shows the nature of the dialectical conflict between the system-wide global functioning unity of TNCs and their “country-scale fragmentation” in taxation, which generates problems of permanent complication and pile-up of tax tools to fight against the optimization of taxes in the international sphere. It is concluded that an alternative TNC taxation methodology, namely the corporate fractional taxation, is needed. The parameters of the alternative approach to the TNC taxation are described in detail, its advantages and prospects are highlighted.

Keywords: transnational corporations (TNC); taxation; fractional method; alternative corporate taxation; tax regulation; international tax competition.

Сущность понятия «транснациональная корпорация»

Значительная часть трансграничных операций, т.е. операций, совершаемых резидентами разных стран между собой, приходится на организации, входящие в интегрированные транснациональные группы. Именно крупные международные компании, в частности транснациональные корпорации и транснациональные банки (далее — ТНК), изначально оказываются в более выигрышном положении и имеют большие возможности использования механизмов международной налоговой оптимизации, в том числе с достижением эффекта двойного неналогообложения, нежели неассоциированные участники внешнеэкономической деятельности.

В научной литературе мы находим множество отличающихся определений понятия ТНК, в каждом из которых в разрезе различных аспектов охарактеризованы ее основные сущности [1, с. 107]. В основе определений ТНК лежит единое понимание модели ТНК как сложной комплексной системы, состоящей из взаимосвязанных элементов, организация и взаимодействие которых соподчинены таким образом, что каждый элемент, функционируя согласно принципам и законам всей системы, является обязательным звеном в единой целостной модели, выполняющей специфические функции, необходимые для функционирования всей системы в целом.

Диалектическое противоречие ТНК: системное единство глобального функционирования и «страновая раздробленность» в налогообложении

С точки зрения понимания оснований и возможностей распространения налоговой юрисдикции различных государств на каждый элемент данной системы наиболее точное определение ТНК, на наш взгляд, дал А.И. Погорлецкий, указывая, что транснациональной считается такая внутрифирменная структура группы, которая включает головную холдинговую компанию, ее дочерние компании, представительства и филиалы, расположенные в странах, отличных от юрисдикции базирования материнской компании [2].

Налоговые аспекты деятельности ТНК приобретают большое значение уже на стадии построения архитектуры группы, при которой внутрифирменная структура оптимизируется таким образом,

чтобы совокупная прибыль группы после уплаты налогов достигала своего максимума.

В процессе корпоративного международного налогового планирования минимизируются совокупные налоговые платежи группы, являющиеся суммой локальных налогов, уплаченных в странах расположения аффилированных лиц группы, а также налогов на компанию в юрисдикции резидентства головной компании.

Используемые при этом технические механизмы хорошо изучены в теории международного налогообложения. Это трансфертное ценообразование (далее — ТЦО), используемое для перевода прибыли ТНК в юрисдикции с низким уровнем налогообложения и аккумуляции прибыли на счетах базовых дочерних компаний; это тонкая капитализация, позволяющая снижать налогооблагаемую прибыль ТНК за счет вычета расходов на выплату процентов и долгов, увеличивая налоговые расходы в юрисдикциях с умеренным либо высоким уровнем налогов и одновременным аккумуляцией процентных доходов в юрисдикциях с минимальным либо нулевым уровнем налогообложения; это использование преференций международных налоговых соглашений, дающее с учетом эффективного применения различных методов устранения международного двойного налогообложения возможность репатриировать доходы с минимальными налоговыми издержками, использование низконалоговых и безналоговых юрисдикций и другие механизмы.

Все это становится возможным в силу распространения налоговой юрисдикции каждого государства на свою суверенную территорию, которое воплощается в локальном подходе государств к вопросам налогообложения ТНК в лице их отдельных ассоциированных компаний как отдельных налогообязанных единиц.

Вместе с тем особенностью ТНК является формирование транснационального производственного, торгового и финансового комплекса, функционирующего в соответствии с едиными стандартами группы, с единым центром принятия решений в сочетании с определенной степенью самостоятельности входящих в группу юридических лиц и структурных подразделений. В разрезе экономики и финансов ТНК представляет собой консолидированную единицу, внутри которой согласно комплексной глобальной философии бизнеса переливаются не только денежные потоки, капиталы,

товары и услуги, но и перераспределяется налогооблагаемая прибыль.

ТНК составляют консолидированную глобальную финансовую отчетность в соответствии с международными стандартами, а также трехуровневую документацию по ТЦО согласно новейшему стандарту ОЭСР [3] для целей международного налогового контроля, что свидетельствует о намерении государств глобально обзирать ТНК в соответствии с их сущностной природой в условиях отсутствия глобального регулирования ТНК в целом [4, с. 120–126].

Методология налогообложения ТНК при этом основана на приведении каждого лица, входящего в группу, к некоей гипотетической модели независимой организации, которая действовала бы в условиях свободного конкурентного рынка на принципах «вытянутой руки»¹ и становилась бы объектом последующих процедур различного рода корректировок дохода, переквалификации, основой разработки международных мер противодействия оптимизации налогообложения ТНК в целях ее нейтрализации.

Зарубежными и отечественными экономистами отмечается, что проблема такой гипотетической модели заключается в попытке национальных налоговых юрисдикций придать точный образ понятию, которого реально не существует, а именно истинной точной прибылью, которая возникает в каждой национальной налоговой юрисдикции. Однако в реальных экономических условиях полученная в каждом государстве прибыль ТНК обычно является артефактом и определяется в значительной степени опытом адвокатов и бухгалтеров [5, 6].

Причинно-следственные связи влияния ТНК на трансформацию методов международной налоговой конкуренции

В условиях международной налоговой конкуренции, стимулируемой влиянием ТНК на глобальные экономические процессы, происходит трансформация классических методов борьбы государств

¹ Устоявшийся перевод с английского термина *arm, s-length principle*. Принцип «вытянутой руки» является основополагающим стандартом международного налогообложения (правил ТЦО) и предполагает, что для целей налогообложения взаимозависимые компании продают товары, оказывают друг другу услуги по цене, которая была бы установлена независимыми контрагентами при нормальных экономических условиях.

за приток налоговых доходов и инвестиций, которые ранее основывались на политике разумного уровня налоговых ставок и благоприятствующих инвестициям режимах налогообложения, новых методах, базирующихся в основном на политике ужесточения противодействия оптимизации налогов.

Сегодня мы наблюдаем появление нового феномена в процессах, порожденных международной налоговой конкуренцией. Это отход государств от использования общеизвестных привлекательных методов стимулирования притока налоговых доходов и капиталов в пользу развития непопулярных методов «сдерживания» и «реверсии» налоговой базы под свою юрисдикцию.

Борьба государств с размыванием налоговой базы сама по себе еще в большей степени обостряет международную налоговую конкуренцию, причем все более жесткой конкуренции подвергаются «добросовестно» конкурирующие между собой юрисдикции, исчерпавшие резервы снижения налоговых ставок для привлечения инвесторов. Конкурентоспособными в данном аспекте в ближайшей перспективе могут оказаться страны, внедрившие в практику налогообложения наиболее жесткие меры противодействия минимизации налогов: они получают максимальную налоговую базу и налоги в свой бюджет.

В то же время эффект от внедрения таких мер может оказаться и прямо противоположным: он может оттолкнуть потенциальных инвесторов; налогоплательщики и их капиталы будут искать места базирования в юрисдикциях с более лояльным антиуклонительным законодательством, поскольку заинтересованы в максимизации посленалоговой прибыли с использованием механизмов налогового планирования.

С течением времени в полной мере должен проявиться эффект масштаба аналогично тому, что проиллюстрировано кривой А. Лаффера: лояльное антиуклонительное законодательство принесет в перспективе более высокие налоговые поступления за счет массовости налогоплательщиков и постоянства роста их налоговой базы.

Политика умеренного антиуклонительного законодательства в сочетании с разумным уровнем налоговых ставок может в конечном счете привести к росту национального дохода и увеличению налоговых поступлений, стимулирующих развитие.

Так, общеизвестно, что пионерами борьбы с минимизацией налогов являются США, законодательство которых предусматривает наиболее совершенные антиуклонительные механизмы.

При этом, по данным *Citizens for Tax Justice* и *U.S. PIRG*, к концу 2014 г. 358 крупнейших американских компаний из списка *Fortune 500*, избегая налогов в США, зарегистрировали в налоговых гаванях 7622 дочерних компании, в которых аккумулировано в совокупности более 2,1 трлн долл. США налогооблагаемой прибыли. По подсчетам экспертов, средняя ставка корпоративных налогов, которые уплачиваются американскими корпорациями за рубежом, составляет 6%. Выводя налогооблагаемую прибыль из США, такие компании задолжали американскому бюджету около 620 млрд долл. США.

Корпорация *Apple* укрывает в налоговых гаванях больше, чем любая другая компания, — 181,1 млрд долл. США. Если бы эти прибыли были задекларированы в США, то *Apple* уплатила бы 59,2 млрд долл. США налогов. *American Express* увела в офшоры 9,7 млрд долл. США, минимизировав налоговые обязательства в США на сумму 3 млрд долл. США. *Nike* с 8,3 млрд долл. США, осевших в налоговых гаванях налогооблагаемых прибылей, недоплатила налоги в сумме 2,7 млрд долл. США.

Самое большое количество дочерних компаний (более 100) в офшорных юрисдикциях имеют такие гиганты, как *Morgan Stanley*, *PepsiCo*, *Pfizer*².

Приведенные данные свидетельствуют о том, что даже самое совершенное антиуклонительное законодательство не гарантирует государству «сохранность» налоговой базы на его суверенной территории.

Проблема перманентного усложнения налоговых инструментов в международной сфере как фактор конфликта с классическими принципами налогообложения

Оценивая определенность применяемых в международной практике современных мер борьбы с минимизацией налогообложения, следует отметить отсутствие в них четких законодательных правил, все большую похожесть только на основные принципы такой борьбы на уровне теорий,

концепций и доктрин, предполагающих проведение длительных налоговых расследований, основанных во многом на оценочных суждениях контролирующих органов, эффективность которых в значительной степени может быть обусловлена полнотой и качеством информации, получаемой в рамках международного обмена.

Борьба с международным уклонением от уплаты налогов и его посредниками — низконалоговыми юрисдикциями ведется с момента появления на мировом рынке международного бизнеса. Ее формы за это время эволюционировали от простых методов контроля и анализа бухгалтерской и налоговой отчетности к архисложным подходам *General Anti-Avoidance Rule (GAAR)*, *Specific Anti-Avoidance Rules (SAAR)*, *LOB*, *beneficial owner* и др., и нашли в конце концов отображение в глобальном проекте ОЭСР/*G20 BEPS Action Plan* [7]. Инструменты удерживания ТНК в рамках правила «вытянутой руки» и должного применения преференций по международным договорам продолжают усложняться и преумножаться.

Перманентное совершенствование и ужесточение методов борьбы государств с минимизацией налогообложения в условиях перехода решения данной проблемы с национального уровня на межгосударственный уровень свидетельствует, с одной стороны, о несовершенстве существующих приемов налогообложения ТНК, характеризует их плохую «работу» и неполное достижение цели. С другой стороны, это демонстрирует выработку способности быстрого приспособления ТНК и к новым правилам игры, и к ограничительным формулам. Не появился бы *BEPS Action Plan*, если бы бизнес в ответ на основные антиуклонительные доклады ОЭСР середины-конца 1990-х гг. не нашел обводные каналы предлагаемым ОЭСР мерам. Представляется, что и *BEPS Action Plan*, содержащий множество внутренних противоречий и препятствий для реализации, не будет панацеей в борьбе с минимизацией налогов уже в среднесрочной перспективе, когда бизнес «подберет ключи и к новым замкам».

Налоговое администрирование в международной сфере в аспекте борьбы с минимизацией налогов и обеспечения налоговой прозрачности становится все более трудо- и ресурсоемким, интенсифицирующим деятельность налоговых администраций, что обусловлено необходимостью проверки и анализа растущих в геометрической прогрессии массивов документации. Это приводит к росту бюджетных

² Источник: Коммерсант. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2945195> (дата обращения: 10.05.2016).

затрат на содержание растущего аппарата налоговых администраций, а также на участие страны в международном автоматическом обмене финансовой информацией. Устойчивость бюджетов государств становится в определенных случаях зависимой от полноты и качества получаемой в рамках автоматического обмена налоговой информации.

На стороне налогоплательщиков для мониторинга различных инструментов международного налогообложения в целях корректного следования требованиям антиуклонительных мер создаются дополнительные подразделения, увеличивается штат сотрудников, растут затраты на их обучение, содержание и вознаграждение, оплату внешних консультантов, что в конечном счете уменьшает налоговую базу налогоплательщиков.

По мере накопления опыта у ТНК эксперты прогнозируют неуклонное вытеснение внутрифирменной передачи физических активов передачей внутрифирменных услуг и нематериальных активов и превращением последней в основную форму внутрифирменной торговли [6]. Проблемы в определении трансфертных цен и налоговой базы в этом случае многократно сложнее, и, как следует из анализа *BEPS Action Plan* в разрезе нематериальных активов, данное определение становится все более похожим на пропорциональное вменение прибыли.

Резонно в данной ситуации задаться вопросом: соответствуют ли существующие в настоящий момент методы и правила налогообложения ТНК, доминирующими элементами которых являются антиуклонительные меры, классическим принципам налогов? Очевидно, что эти методы не обеспечивают сегодня экономичность налогообложения, его простоту и определенность, зачастую приводят к неэффективности и несправедливости налогообложения.

Альтернативное налогообложение ТНК на основе фракционного метода

Анализ современного развития глобальной экономики демонстрирует ее дальнейшую концентрацию на уровне ТНК, выступающей в настоящее время одной из причин глобальных дисбалансов и возрастающей диспропорции доходов между развитыми и развивающимися странами, странами с переходной экономикой.

По данным *UNCTAD* продажи иностранных филиалов ТНК в 2014 г. увеличились на 7,6% и достигли

36,4 трлн долл. США. Общая стоимость их активов возросла до 102 трлн долл. США, превысив на 25 трлн долл. США величину мирового ВВП. В период 1990–2014 гг. темпы роста продаж зарубежных филиалов ТНК превышали темпы роста мирового ВВП в 2,2 раза, а темпы прироста их активов — в 7,6 раза [8, с. 18].

При этом в рейтинге *Fortune Global 500* крупнейших компаний мира по размеру выручки в 2014 г. отмечены только восемь российских компаний против 128 американских. В рейтинге *Financial Times Global 500* крупнейших компаний по размеру рыночной капитализации насчитывается российских компаний всего семь, тогда как американских — 203. Это свидетельствует о незначительном включении России в транснациональную цепочку создания добавленной стоимости в качестве государства базирования ТНК, что при существующих методиках налогообложения ТНК лишает нашу страну возможности участия в распределении глобальных прибылей ТНК на паритетной основе.

Проведенный анализ свидетельствует о необходимости перехода к альтернативной методологии налогообложения ТНК — корпоративному фракционному налогообложению, основанному на рассмотрении транснациональной группы как консолидированной фискально-обязанной единицы, которая позволила бы достигать справедливого налогообложения прибыли в стране ее генерирования, но более простыми и прозрачными методами, нежели теми способами, которые предусматривает *BEPS Action Plan*, при соблюдении интересов каждой налоговой юрисдикции вне зависимости от уровня ее экономического развития.

С учетом современных экономических реалий представляется необоснованным применение нагроможденных искусственных налоговых конструкций для приведения ТНК к условиям свободно конкурирующих на рынке неассоциированных организаций по принципу «вытянутой руки», поскольку сама природа и функционирование ТНК объективно проявляются в специфических экономических условиях. Соответственно налоговое регулирование должно адекватно отражать экономическую специфику природы и функционирования ТНК.

В этих целях необходимы скоординированные действия международного сообщества, направленные на выработку единообразных подходов к налогообложению ТНК и налаживанию разно-

образных форм международного сотрудничества по их налоговому администрированию. Необходимо предметное закрепление на международном уровне понятия ТНК в целях налогообложения, процедур их международной регистрации и ведения международного реестра ТНК с указанием периметра транснациональной группы и перечня лиц, в нее входящих.

В рамках корпоративного фракционного налогообложения предлагается переход к безальтернативному определению налоговой базы ТНК, исходящей на конкретную налоговую юрисдикцию, на основе результатов деятельности всех структур ТНК в глобальном масштабе (всемирного дохода ТНК) пропорционально доле трех ключевых критериев хозяйственной деятельности структур, находящихся в данной юрисдикции, [выручка, (фонд заработной платы, число занятых), активы] в общем объеме аналогичных критериев всей ТНК. Режим налогообложения и администрирования корпоративного налогоплательщика в конкретной юрисдикции должен быть единым для ТНК независимо от того, является ли юрисдикция страной происхождения или принимающей страной.

Ведение налогового учета, определение и уплату налога на прибыль предлагается возложить на «ответственного налогоплательщика» ТНК в конкретной налоговой юрисдикции (при наличии одного или нескольких предприятий группы в данной юрисдикции) по действующим в этой юрисдикции ставкам налога на прибыль.

В рамках национальных налоговых систем, включая российскую, предлагается выделение ТНК в отдельную категорию налогоплательщиков — корпоративного налогоплательщика с особым режимом налогообложения и налогового администрирования на уровне специализированной межрегиональной налоговой инспекции.

В условиях ускоряющегося перехода к наднациональному регулированию налогообложения в международной сфере, предпринимаемому ОЭСР в рамках *BEPS Action Plan*, инструментом имплементации новой методики может стать многосторонняя Конвенция *MLI* [9], которая при условии достижения международных договоренностей может быть целенаправленно дополнена положениями о распределении между странами глобальных доходов ТНК на основе предложенного фракционного метода. Многотысячная сеть двусторонних международных

налоговых соглашений демонстрирует наличие давно уже сформированной международной культуры распределения прав государств по налогообложению определенных видов доходов от экстерриториальной деятельности резидентов.

Предложения о переходе к фракционному методу налогообложения ТНК выдвигались в работах некоторых зарубежных [10–12] и отечественных исследователей [6]. Опубликованный в 2001 г. проект доклада Еврокомиссии «Налогообложение компании на внутреннем рынке» фактически обосновывал фракционный метод налогообложения ТНК в странах ЕС [13, с. 124–126].

Идея выделения ТНК в особую группу налогоплательщиков с особым режимом налогообложения в научной отечественной литературе поддерживается В.Н. Засько, Д.Ю. Шакировой [1]. Однако подход ученых к разделению режимов налогообложения ТНК в зависимости от страны происхождения капитала представляется некорректным в аспекте принципов налогообложения. Полагаем также, что предложение о налогообложении ТНК на основе вмененного дохода чревато очень сложным экономическим обоснованием величины вменяемого дохода, который авторами не предложен.

Предлагаемая методика корпоративного налогообложения ТНК на основе фракционного метода определения прибыли (*global formula apportionment*) снимает проблему учета для налоговых целей ТЦО внутри группы компаний, обеспечивает устранение возможного искусственного перекоса распределения налоговой базы, комплексно решает другие проблемы борьбы с оптимизацией налогов.

К числу ожидаемых положительных эффектов от международного введения корпоративного налогообложения ТНК следует отнести искоренение практики сложного налогового планирования, уменьшение числа спорных ситуаций, сложных согласительных процедур и судебных разбирательств, в которые могут быть вовлечены налоговые органы заинтересованных стран из-за отсутствия гармонизированных правил в области налогообложения ТНК, обязанностей выполнения требований в сфере налогообложения в каждой из налоговых юрисдикций с соблюдением правил этих различных юрисдикций в отношении ТЦО, тонкой капитализации, контролируемых иностранных компаний, бенефициарного собственника и т.д.

По сравнению с методом «вытянутой руки» и другими инструментами справедливого распределения налоговой базы, предусмотренных ОЭСР в рамках *BEPS Action Plan*, предлагаемый фракционный метод позволяет одновременно, системно и комплексно решать данные проблемы, и при этом он прост и прозрачен, не требует значительных трудовых и финансовых затрат на мониторинг и администрирование, отвечает принципам экономичности и эффективности налогообложения, не несет рисков приспособления и адаптации бизнеса для целей минимизации налогообложения.

Предлагаемая методика аналогична успешно применяемым во многих развитых странах методам локального налогового регулирования консолидированных групп налогоплательщиков-резидентов, что свидетельствует о признании налоговой консолидации в качестве методов, обеспечивающих справедливое распределение налоговой базы и сумм налогов между бюджетами.

В теоретическом и практическом плане представляет интерес предлагаемое решение вопроса об экономически обоснованном территориальном распределении налогооблагаемой базы ТНК, при котором налогообложение прибыли осуществляется в государстве, где такая прибыль генерируется, что может стать полезным и простым инструментом для обеспечения устойчивости бюджетов заинтересованных государств и устранения как международного двойного налогообложения, так и двойного неналогообложения.

Выводы

Диалектический конфликт между системным единством глобального функционирования ТНК и их «страновой раздробленностью» при налого-

обложении, объективно запускающий механизмы налоговой оптимизации, вынуждает государства выстраивать методологию налогообложения ТНК с включением все более усложняющихся методов борьбы с размыванием налоговой базы. Такие методы перестают отвечать классическим принципам экономичности налогов, их простоты и определенности, эффективности и справедливости. Кроме того, с учетом эффекта масштаба по А. Лафферу государства, включенные в международную налоговую конкуренцию, имеющие жесткие антиуклонительные механизмы, рискуют потерять налогоплательщиков и инвестиции. В этих условиях необходим переход к альтернативной методологии налогообложения ТНК — корпоративному фракционному налогообложению, основанному на рассмотрении транснациональной группы как консолидированной фискально-обязанной единицы, который позволил бы достигать справедливого налогообложения прибыли в государстве ее генерирования, но более простыми и прозрачными методами, нежели предусмотренные *BEPS Action Plan*. Определение налоговой базы ТНК, приходящейся на конкретную налоговую юрисдикцию, целесообразно производить на основе результатов деятельности всех структур ТНК в глобальном масштабе (всемирного дохода ТНК) пропорционально доле трех ключевых критериев хозяйственной деятельности структур, находящихся в данной юрисдикции, [выручка, (фонд заработной платы, число занятых), активы] в общем объеме аналогичных критериев всех ТНК. Инструментом имплементации предлагаемой методики в международную практику может стать целенаправленно скорректированная многосторонняя Конвенция ОЭСР *MLI*.

ЛИТЕРАТУРА

1. Засько В.Н., Шакирова Д.Ю. Налоговое регулирование деятельности транснациональных корпораций // Экономика. Налоги. Право. 2014. № 2. С. 106–112.
2. Погорлецкий А.И. Налоговое планирование внешнеэкономической деятельности: учеб. пособие. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2006. 320 с.
3. Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing. 2014.
4. Полежарова Л.В., Виноградова А.В. Эволюция регулирования трансфертного ценообразования в России: вчера, сегодня, завтра // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 2. С. 120–126.
5. Revenue Pricing 9122, 1991–1 С.В. 534, March 1, 1991.
6. Краснов И. Трансфертное ценообразование и международная практика налогообложения ТНК // Макроэкономика. 2013. № 53 UEKS (5).

7. Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing 2013.
8. World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance. UNCTAD, 2015. 253 p.
9. Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS. URL: <http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-instrument-for-beps-tax-treaty-measures-the-ad-hoc-group.htm> (дата обращения: 10.07.2017).
10. Vernon Raymond. In the hurricane's eye's: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises, Harvard University Press Cambridge, Massachusetts.
11. Lindsay C. Celestin. The Formulary Approach to the Taxation of Transnational Corporation: A Realistic Alternative? University of Sydney. October 2000. URL: <http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/846/2/adl-NU20020917.13313802whole.pdf>. (дата обращения: 05.01.2014).
12. Ganapati Bhat Transfer Pricing, Tax Havens and Global Governance, Discussion Paper 7, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, 2009. URL: [http://www.die-gdi.de/CMS-ompage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7SPDBY/\\$FILE/DP%207.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-ompage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7SPDBY/$FILE/DP%207.2009.pdf) (дата обращения: 07.03.2013).
13. Полежарова Л.В. Международное налогообложение: современная теория и методология / под ред. Л.И. Гончаренко. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2016. 416 с.

REFERENCES

1. Zas'ko V.N., Shakirova D. Ju. Tax regulation of activity of multinational corporations [Nalogovoe regulirovanie dejatel'nosti transnacional'nyh korporacij]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economy. Taxes. Law*, 2014, No. 2, pp. 106–112.
2. Pogorleckij A. I. Tax planning of foreign economic activity. Studies. Grant. [Nalogovoe planirovanie vneshnejekonomicheskoy dejatel'nosti: ucheb. posobie]. Spb., Mikhaylov V.A. publishing house, 2006. 320 p.
3. Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing. 2014.
4. Polezharova L. V., Vinogradova A. V. Evolution of regulation of transfer pricing in Russia: yesterday, today, tomorrow [Jevoljucija regulirovanija transfertnogo cenoobrazovanija v Rossii: vchera, segodnja, zavtra]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economy. Taxes. Law*, 2015, No. 2, pp. 120–126.
5. Revenue Pricing 9122, 1991–1 C.B. 534, March 1, 1991.
6. Krasnov I. Transfer pricing and international practice of the taxation of multinational corporation [Transfertnoe cenoobrazovanie i mezhdunarodnaja praktika nalogooblozhenija TNK]. *Macroeconomic*, (53) UEKS, 5, 2013.
7. Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing 2013.
8. World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance. UNCTAD, 2015. 253 p.
9. Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS. URL: <http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-instrument-for-beps-tax-treaty-measures-the-ad-hoc-group.htm> (accessed: 10.07.2017).
10. Vernon Raymond, In the hurricane's eye's: The Troubled Prospects of Multinational Enterprises, Harvard University Press Cambridge, Massachusetts.
11. Lindsay C. Celestin. The Formulary Approach to the Taxation of Transnational Corporation: A Realistic Alternative? University of Sydney. October 2000. URL: <http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/846/2/adl-NU20020917.13313802whole.pdf> (accessed: 05.01.2014).
12. Ganapati Bhat Transfer Pricing, Tax Havens and Global Governance, Discussion Paper 7, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, 2009. URL: [http://www.die-gdi.de/CMS-ompage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7SPDBY/\\$FILE/DP%207.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-ompage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7SPDBY/$FILE/DP%207.2009.pdf) (accessed: 07.03.2013).
13. Polezharova L. V. International taxation: modern theory and methodology / under the editorship of L. I. Goncharenko [Mezhdunarodnoe nalogooblozhenie: sovremennaja teorija i metodologija / pod red. L. I. Goncharenko], Moscow, Magistr, INFRA-M, 2016. 416 p.

УДК 336.02
JEL E62, H 20, H 21

ПРИМЕНЕНИЕ МОДЕЛЕЙ МИНИМИЗАЦИИ ТАМОЖЕННОЙ СТОИМОСТИ ВВОЗИМЫХ ТОВАРОВ В РАМКАХ СДЕЛОК МЕЖДУ ВЗАИМОЗАВИСИМЫМИ ЛИЦАМИ

Сидорова Елена Юрьевна, д-р экон. наук, доцент, профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования, Финансовый университет, Москва, Россия
EYUSidorova@fa.ru

В статье исследуется модель минимизации таможенной стоимости ввозимых товаров между двумя взаимозависимыми лицами при условии, что продавец зарегистрирован в стране с высоким уровнем налогообложения по налогу на прибыль организаций, а покупатель — в стране с умеренным уровнем налогообложения.

Предмет исследования — отношения, возникающие в процессе минимизации таможенной стоимости ввозимых товаров между двумя взаимозависимыми лицами.

Цель работы — исследование существующих моделей минимизации таможенной стоимости ввозимых товаров между двумя взаимозависимыми лицами и определение экономических последствий от их использования.

В исследуемой модели рассмотрены сценарии «Реальная цена», «Цена занижена», «Цена завышена». При их сравнении можно сделать вывод, что согласно сценарию «Цена занижена» экономический эффект для налогоплательщика положительный и позволяет получить экономию по налоговым обязательствам; реализация сценария «Цена завышена» увеличивает налоговую нагрузку организаций. Таким образом, в стандартной ситуации, т.е. когда товары приобретаются российскими организациями — покупателями у продавцов, зарегистрированных в развитых странах, наибольшую опасность для сокращения налоговых поступлений представляют действия взаимозависимых лиц, направленные на занижение реальной цены товаров.

Ключевые слова: таможенная стоимость товаров; ввозимые товары; трансфертное ценообразование; взаимосвязанные лица; минимизация таможенных платежей.

The Use of Models for Minimizing the Customs Value of Imported Goods within the Framework of Related-Party Transactions

Sidorova Elena Yu., ScD (Economics), professor of the Tax Policy and Customs-Tariff Regulation Department, Financial University, Moscow, Russia
EYUSidorova@fa.ru

The paper explores a model for minimizing the customs value of imported goods in transactions between two related parties, providing that the seller is registered in a country with a high level of corporate income taxation, and the buyer in a country with a moderate level of taxation.

The subject of the research is relations arising between two related parties in the process of minimizing the customs value of imported goods.

The purpose of the research is to study existing models of minimizing the customs value of imported goods between two related parties and determine the economic implications of using the above models.

The following scenarios were selected for the model under study: “Real Price”, “Price is Too Low”, “Price is Too High”. Their comparison leads to the conclusion that according to the “Price is Too Low” scenario, the economic effect for the taxpayer

is positive and allows saving on tax liabilities; the implementation of the “Price is Too High” scenario increases the tax burden of companies. Therefore, in a standard situation, i.e. when the goods are purchased by Russian buyer companies from sellers registered in developed countries the actions of related parties directed at understating the real price of goods presents the greatest danger for the reduction of tax revenues.

Keywords: customs value of goods; imported goods; transfer pricing; related parties; minimization of customs payments.

В процессе взаимодействия взаимозависимых лиц в части перемещения товаров между ними может осуществляться минимизация таможенной стоимости ввозимых товаров. Так, внешнеторговая сделка купли-продажи товаров происходит между двумя взаимозависимыми лицами (далее — группа), действия которых могут быть направлены, в том числе на определение общей налоговой нагрузки и соответственно ее оптимизацию путем установления цен на товары таким образом, чтобы выбрать оптимальный уровень налогообложения группы в целом. Рассмотрим несколько вариантов (сценариев) возможной минимизации обязательных платежей при ввозе товаров в рамках сделок между взаимозависимыми лицами, т.е. типовых моделей минимизации таможенной стоимости ввозимых товаров.

Сценарий «Реальная цена» (уровень ставки таможенной пошлины 10%)

Ситуация 1. Организация А (продавец) зарегистрирована в стране с высоким уровнем налогообложения по налогу на прибыль организаций (30–35%, в стране регистрации ставка налога на прибыль организаций — 30%).

Организация В (покупатель) зарегистрирована в стране с умеренным уровнем налогообложения по налогу на прибыль организаций (15–25%, в стране регистрации ставка по налогу на прибыль организаций — 20%), уровень налогообложения ввозными таможенными пошлинами (далее — таможенная пошлина) дифференцирован в зависимости от ввозимых товаров (на ввозимый товар ставка таможенной пошлины установлена в размере 10%).

Таким образом, группа, выбирая оптимальный сценарий налогообложения, рассматривает следующие варианты установления цены товара.

Сценарий № 1 «Реальная цена». Цена товара установлена во внешнеторговом договоре купли-продажи в размере 100 ед. Расходы организации А — 80 ед. Таможенная стоимость товара [с учетом допущения, что в рассматриваемом примере

косвенные платежи, подлежащие включению в цену, фактически уплаченную или подлежащую уплате (далее — ЦФУ), а также дополнительные начисления, подлежащие добавлению к ЦФУ для определения таможенной стоимости товара, отсутствуют] равна 100 ед. Выручка от реализации товаров организации В на территории страны ввоза составила 130 ед. Расходы на территории страны ввоза, понесенные помимо расходов на приобретение товаров, равны 10 ед.

В этом случае налоговая нагрузка организаций А и В и совокупная налоговая нагрузка группы представлены в *табл. 1*.

Таким образом, для исследуемой модели минимизации таможенной стоимости ввозимых товаров сценарий «Реальная цена» является базовым, и два других сценария («Цена занижена», «Цена завышена») будут анализироваться с учетом данных по нему. При этом по сценарию «Реальная цена» общие налоговые обязательства по группе составили 19,6 ед.

Сценарий «Цена занижена» (уровень ставки таможенной пошлины 10%)

Сценарий № 2 «Цена занижена». Цена товара установлена во внешнеторговом договоре купли-продажи в размере 85 ед. Такой сценарий может иметь место в ситуации, при которой страна вывоза характеризуется высоким уровнем налогообложения, а страна ввоза — умеренным либо высоким уровнем налогообложения таможенными пошлинами и умеренным либо низким уровнем обложения налогом на прибыль организаций. Расходы организации А составили 80 ед. Таможенная стоимость товара (с учетом допущения, что в рассматриваемом примере косвенные платежи, подлежащие включению в ЦФУ, а также дополнительные начисления, подлежащие добавлению к ЦФУ для определения таможенной стоимости товара, отсутствуют) равна 85 ед. Выручка от реализации товаров организации В на территории страны ввоза — 130 ед. Расходы на территории страны

Таблица 1

Налоговая нагрузка организаций А и В и совокупная налоговая нагрузка группы по сценарию «Реальная цена», ед.

Проводимые операции и налоговые последствия	Организация А	Организация В
Реализованы товары	100	
Определена налоговая база по налогу на прибыль организаций	20	
Налоговая ставка по налогу на прибыль организаций, %	30	
Исчислен и уплачен налог на прибыль организаций	6	
Исчислена и уплачена таможенная пошлина		10
Исчислен и уплачен в составе таможенных платежей НДС (18%)		19,8
Реализованы товары		130
Предъявлен покупателю НДС (18%)		23,4
Определена налоговая база по налогу на прибыль организаций		20
Налоговая ставка по налогу на прибыль организаций, %		20
Исчислен и уплачен налог на прибыль организаций		4
Исчислен и уплачен НДС по итогам налогового периода		3,6
Определены общие налоговые обязательства группы	19,6	

ввоза, понесенные помимо расходов на приобретение товаров, составили 10 ед.

В этом случае налоговая нагрузка организаций А и В и совокупная налоговая нагрузка группы представлены в табл. 2.

Наибольшую опасность для сокращения налоговых поступлений представляют действия взаимозависимых лиц, направленные на занижение реальной цены товаров

Таким образом, сценарий «Реальная цена» является базовым, и, применяя метод сравнения, можно сделать вывод, что при использовании сценария «Цена занижена» налогоплательщик получает выгоду в размере 18,29% экономии по налогам, т.е. занижение цены товаров приводит к снижению общей налоговой нагрузки группы на 3,03 ед.

Сценарий «Цена завышена» (уровень ставки таможенной пошлины 10%)

Сценарий № 3 «Цена завышена». Цена товара установлена во внешнеторговом договоре купли-продажи в размере 115 ед. Такой сценарий может иметь место в ситуации, при которой страна вывоза характеризуется высоким уровнем налогообложения, а страна ввоза — умеренным либо высоким уровнем налогообложения таможенными пошлинами и умеренным либо низким уровнем налогообложения по налогу на прибыль организаций. Расходы организации А составили 80 ед.

Таможенная стоимость товара (с учетом допущения, что в рассматриваемом примере косвенные платежи, подлежащие включению в ЦФУ, а также дополнительные начисления, подлежащие добавлению к ЦФУ для определения таможенной стоимости товара, отсутствуют) составила 115 ед.

Выручка от реализации товаров организации В на территории страны ввоза равна 130 ед. Расходы на территории страны ввоза, понесенные помимо расходов на приобретение товаров, составили 10 ед.

Таблица 2

**Налоговая нагрузка организаций А и В и совокупная налоговая нагрузка группы
по сценарию «Цена занижена», ед.**

Проводимые операции и налоговые последствия	Организация А	Организация В
Реализованы товары	85	
Определена налоговая база по налогу на прибыль организаций	5	
Налоговая ставка по налогу на прибыль организаций, %	30	
Исчислен и уплачен налог на прибыль организаций	1,5	
Исчислена и уплачена таможенная пошлина		8,5
Исчислен и уплачен в составе таможенных платежей НДС (18%)		16,83
Реализованы товары		130
Предъявлен покупателю НДС (18%)		23,4
Определена налоговая база по налогу на прибыль организаций		36,5
Налоговая ставка по налогу на прибыль организаций, %		20
Исчислен и уплачен налог на прибыль организаций		7,3
Исчислен и уплачен НДС по итогам налогового периода		6,57
Определены общие налоговые обязательства группы	16,57	
Экономический эффект (положительный)	3,03	

Таблица 3

**Налоговая нагрузка организаций А и В и совокупная налоговая нагрузка группы
по сценарию «Цена завышена», ед.**

Проводимые операции и налоговые последствия	Организация А	Организация В
Реализованы товары	115	
Определена налоговая база по налогу на прибыль организаций	35	
Налоговая ставка по налогу на прибыль организаций, %	30	
Исчислен и уплачен налог на прибыль организаций	10,5	
Исчислена и уплачена таможенная пошлина		11,5
Исчислен и уплачен в составе таможенных платежей НДС (18%)		22,77
Реализованы товары		130
Предъявлен покупателю НДС (18%)		23,4
Определена налоговая база по налогу на прибыль организаций		3,5
Налоговая ставка по налогу на прибыль организаций, %		20
Исчислен и уплачен налог на прибыль организаций		0,7
Исчислен и уплачен НДС по итогам налогового периода		0,63
Определены общие налоговые обязательства группы	22,63	
Экономический эффект (отрицательный)	3,03	

Таблица 4

Налоговая нагрузка организаций А и В и совокупная налоговая нагрузка группы по сценарию «Цена завышена», ед.

Проводимые операции и налоговые последствия	Организация А	Организация В
Реализованы товары	115	
Определена налоговая база по налогу на прибыль организаций	35	
Налоговая ставка по налогу на прибыль организаций, %	30	
Исчислен и уплачен налог на прибыль организаций	10,5	
Исчислена и уплачена таможенная пошлина		3,45
Исчислен и уплачен в составе таможенных платежей НДС (18%)		21,32
Реализованы товары		130
Предъявлен покупателю НДС (18%)		23,4
Определена налоговая база по налогу на прибыль организаций		11,55
Налоговая ставка по налогу на прибыль организаций, %		20
Исчислен и уплачен налог на прибыль организаций		2,31
Исчислен и уплачен НДС по итогам налогового периода		2,08
Определены общие налоговые обязательства группы	16,03	
Экономический эффект (положительный)	3,57	

В этом случае налоговая нагрузка организаций А и В и совокупная налоговая нагрузка группы представлены в *табл. 3*.

Таким образом, сценарий «Реальная цена» является базовым, и, используя метод сравнения, можно сделать вывод, что при применении сценария «Цена завышена» налогоплательщик увеличивает свои налоговые обязательства по налогу на прибыль организаций на 15,45%, и завышение цены товаров в целом приводит увеличению общей налоговой нагрузки группы на 3,03 ед.

Полученные данные свидетельствуют о том, что в стандартной ситуации, т.е. когда товары приобретаются российскими организациями — покупателями, у продавцов, зарегистрированных в развитых странах, характеризующихся, как правило, достаточно высокими ставками по налогу на прибыль организаций, в условиях налогообложения в России таможенными пошлинами, НДС и налогом на прибыль организаций, наибольшую опасность для сокращения налоговых поступлений представляют действия взаимозависимых лиц, направленные на занижение реальной цены товаров.

Сценарий «Цена завышена» (уровень ставки таможенной пошлины 3%)

В ряде ситуаций могут возникнуть проблемы, связанные с завышением цены товаров в случае,

если товары облагаются таможенными пошлинами по низким ставкам.

В *ситуации 2* организация А (продавец) зарегистрирована в стране с высоким уровнем обложения налогом на прибыль организаций (30–35%, в стране регистрации, а ставка налога на прибыль организаций — 30%).

Организация В (покупатель) зарегистрирована в стране с умеренным уровнем обложения налогом на прибыль организаций (15–25%, в стране регистрации В ставка по налогу на прибыль организаций — 20%) и уровнем налогообложения ввозными таможенными пошлинами (далее — таможенная пошлина), дифференцированным в зависимости от ввозимых товаров (на ввозимый товар ставка таможенной пошлины установлена в размере 3%).

Сценарий 4 «Цена завышена». Цена товара установлена во внешнеторговом договоре купли-продажи в размере 115 ед. Такой сценарий может иметь место в ситуации, при которой страна вывоза характеризуется высоким уровнем налогообложения, а страна ввоза — умеренным либо высоким уровнем налогообложения таможенными пошлинами и умеренным либо низким уровнем обложения налогом на прибыль организаций. Расходы организации А составили 80 ед.

Таможенная стоимость товара (с учетом допущения, что в рассматриваемом примере косвенные платежи, подлежащие включению в ЦФУ, а также дополнительные начисления, подлежащие добавлению к ЦФУ для определения таможенной стоимости товара, отсутствуют) равняется 115 ед.

Выручка от реализации товаров организации В на территории страны ввоза — 130 ед. Расходы на территории страны ввоза, понесенные помимо расходов на приобретение товаров, составили 10 ед.

В этом случае налоговая нагрузка организаций А и В и совокупная налоговая нагрузка группы представлены в табл. 4.

В сравнении с базовым сценарием «Реальная цена», налогоплательщик, действуя согласно сце-

нарию № 4, получает выгоду в виде 22,27% экономии по налогам, т.е. занижение цены товаров приводит к снижению общей налоговой нагрузки группы на 3,57 ед.

Выводы

Рассмотренные модели минимизации таможенной стоимости ввозимых товаров в рамках сделок между взаимозависимыми лицами свидетельствуют о том, что при проведении внешнеторговых операций между взаимозависимыми лицами может иметь место занижение, а в некоторых случаях (применительно к товарам, в отношении которых установлены низкие ставки таможенных пошлин) происходит завышение реальных цен ввозимых товаров.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сидорова Е. Ю. Совершенствование методов оценки эффективности механизма налогового регулирования Российской Федерации // *Економічний Часопис-XXI*. 2015. № 11–12,
2. Сидорова Е. Ю., Тихонова А. В. Оценка фискального эффекта вариантов налоговой реформы до 2019 года // *Економічний часопис-XXI*. 2017. № 3–4.
3. Артемьев А. А., Пинская М. Р. Методологические проблемы налогообложения НДС при проведении в ЕАЭС операций с «иностранными товарами» // *Налоговая политика и практика*. 2016. № 10.
4. Косов А. Проблемы роялти // *Таможенное регулирование и таможенный контроль*. 2013. № 1, 2.
5. Кизимов А. С. Закон о трансфертном ценообразовании: Минфин разъясняет // *Налоговые споры*. 2012. № 2.
6. Шепенко Р. А. История модельной конвенции ОЭСР о налогах на доход и капитал // *Российское право: образование, практика, наука*. 2014. № 1.

REFERENCES

1. Sidorova E. Ju. The development of methods to assess the effectiveness of the mechanism of tax regulation of the Russian Federation [Sovershenstvovanie metodov ocenki jeffektivnosti mehanizma nalogovogo regulirovanija Rossijskoj Federacii]. *Ekonomichnij Chasopis-XXI — Economic casopis-XXI*, 2015, No. 11–12.
2. Sidorova E. Ju., Tihonova A. V. The development of methods for assessing the effectiveness of the mechanism of tax regulation of the Russian Federation [Ocenka fiskal'nogo jeffekta variantov nalogovoj reformy do 2019 goda]. *Ekonomichnij Chasopis-XXI — Economic casopis-XXI*, 2017, No. 3–4.
3. Artem'ev A. A., Pinskaja M. R. Methodological problems of VAT taxation during EAEC operations with the “foreign goods” [Metodologicheskie problemy nalogooblozhenija NDS pri provedenii v EAJeS operacij s «inostrannymi tovarami»]. *Nalogovaja politika i praktika — Tax policy and practice*, 2016, No. 10.
4. Kosov A. Problems royalties [Problemy rojalti]. *Tamozhennoe regulirovanie i tamozhennyj kontrol' — Customs regulation and customs control*, 2013, No. 1.
5. Kizimov A. S. The law on transfer pricing: Finance Ministry clarifies [Zakon o transfertnom cenoobrazovanii: Minfin raz#jasnjaet]. *Nalogovye spory — Tax disputes*, 2012, No. 2.
6. Shepenko R. A. The history of the OECD model Convention on taxes on income and capital [Istorija model'noj konvencii OJeSR o nalogah na dohod i kapital]. *Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka — Russian law: education, practice, science*, 2014, No. 1.

УДК 336.225

ВЗАИМОСВЯЗЬ МОДЕЛЕЙ ПОВЕДЕНИЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ И НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ*

Адвокатова Алена Станиславовна, ст. преподаватель Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования, магистр юриспруденции, Финансовый университет, Москва, Россия
Advokatova@rambler.ru

В статье предпринята попытка теоретического обоснования взаимосвязи моделей поведения субъектов налоговых отношений через признание объективности их экономических интересов. Даются определения таких дефиниций, как «модель поведения», «модель налогового контроля», «модель взаимоотношений налогоплательщиков и налоговых органов», их формы (возможные и актуальные). Рассматриваются условия и факторы, влияющие на взаимосвязь моделей поведения, в том числе через эволюцию развития технологий выбора объекта налогового контроля за правильностью исчисления и уплаты налогов. Особое значение придается инструментам пресечения неформальных практик «минимизации» налоговых платежей, применение которых направлено на упрощение и облегчение взаимодействия государства и добросовестных налогоплательщиков. Приводятся принципы развития налогового контроля, реализация которых является важнейшим условием снижения налоговых рисков субъектов налоговых отношений, а также фактором формирования модели поведения налогоплательщиков.

Ключевые слова: налоговый контроль; налоговые отношения; риск-ориентированный контроль; формы налогового контроля; налоговый мониторинг; модель поведения; модель взаимоотношений; модель налогового контроля; принципы развития налогового контроля.

The Interrelation of the Tax Payer Behavior and Tax Control Models

Advocatova Alena S., senior lecturer of the Tax Policy and Customs Tariff Regulation Department, master of jurisprudence, Financial University, Moscow, Russia
Advokatova@rambler.ru

The paper attempts to provide the theoretical ground for the interrelationship between the behavior models of tax relation parties by recognizing the objectivity of their economic interests. The maturity of the economy is determined by a balanced development of the country and simultaneous expansion of the domestic economic potential, which is ensured by creating conditions for stability and predictability of the business environment rather than by reducing the tax burden. The Center for the studies of the behavioral and mutual relations models of tax relation parties has defined tax control models. The author defines the concepts of the “behavior model”, “tax control model”, “model of relationships between taxpayers and tax authorities” as well as their forms (possible and real). The attention is paid to the conditions and factors influencing the interrelations between behavior models, particularly through the development of technologies for choosing an object of the tax control over the tax calculation and payment correctness. A focus is put on the tools for eliminating informal practices of “minimizing” tax payments and for simplifying and facilitating the interaction between the state and bona fide taxpayers. The article shows the principles of the development of tax control, the implementation of which is the most important condition for reducing the tax risks of subjects of tax relations, as well as a factor in the formation of a model for the behavior of taxpayers.

Keywords: tax control; tax relations; risk-oriented control; forms of tax control; tax monitoring; behavior model; relationship model; tax control model, principles of development of tax control.

* Статья подготовлена по результатам исследования на тему: «Совершенствование налоговых и иных инструментов государственной финансовой поддержки развития аграрного сектора экономики, направленных на импортозамещение и обеспечение продовольственной безопасности», выполненного за счет бюджетных средств по Государственному заданию Фининиверситета 2017 г.

Сущность модели поведения налогоплательщика

Необходимость глубинного понимания поведения субъектов налоговых отношений предопределяет целесообразность рассмотрения дефиниций «модель поведения», «модель налогового контроля», «модель взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов».

В Большом толковом словаре даются как минимум шесть значений дефиниции «модель»¹. Так, в Словаре методических терминов модель определяется как «упрощенный мысленный или знаковый образ какого-л. объекта или системы объектов, используемый в качестве их „заместителя“ и средства оперирования»².

Г. Тиэйн при исследовании теоретических основ современного менеджмента обратил внимание на доминирование традиционной неоклассической парадигмы, включающей три предпосылки «твердого ядра»: индивидуализм, эгоизм и рационализм поведения экономического субъекта, т. е. речь идет о модели поведения, свойственной «человеку экономическому» [1]. Такой подход применим и к субъектам налоговых отношений, что предопределяет наш интерес к понятию «модель поведения».

В типологии моделей поведения выделяются модели поведения субъектов правоотношений в официальном и неофициальном общении (семейном, товарищеском, бытовом). Особенностью поведения в деловой (официальной) сфере является то, что в ней все субъекты общения выступают в официальных статусах и они ориентированы на достижение какого-либо делового эффекта, что обуславливает их модели поведения³. В исследуемом случае (модели поведения налогоплательщиков и налоговых органов) применим первый вариант — официальный тип.

¹ Например, «схема, математическое описание устройства какого-л. физического объекта или процесса, протекающего где-л. (обычно невидимого)»; «то, что служит натурой для художественного воспроизведения».

² Новый словарь методических терминов и понятий (теория и практика обучения языкам). Авторы Э.Г. Азимов, А.Н. Шукин. М.: Издательство ИКАР, 2009. Электронная версия, «ГРАМОТА.РУ», 2010 (дата обращения: 01.06.2017).

³ Этический кодекс. URL: <http://libsib.ru/etika/etika-delovogo-obscheniya/modeli-povedeniya>. (дата обращения: 12.06.2017).

Выбор модели поведения налогоплательщика

Факторы, влияющие на выбор модели поведения, зависят от специфики субъектов правоотношений. Если для поведения субъекта правоотношений в семье принципиальное значение имеет нравственная безупречность (честность, справедливость и совесть)⁴, то его поведение в деловой сфере предопределяется:

- 1) конкретной ситуацией, в которой субъекты налоговых отношений действуют или оказались по стечению обстоятельств;
- 2) целью, которую ставят перед собой эти субъекты;
- 3) критичной оценкой возможностей использования конкретной модели поведения.

В первой группе факторов, влияющих на выбор поведения налогоплательщика, выделяется учет субъектом налоговых отношений экономического положения в стране, бюджетного равновесия или дефицита как отражение комплекса экономических связей, включая международное положение.

Влияние первой группы факторов на налоговые отношения подтверждается результатами опроса, проведенного в 2016 г. компанией PwC среди почти полторы тысячи первых лиц бизнеса во всем мире, приуроченного к сессии Всемирного экономического форума в Давосе⁵. Результатом обобщения мнений руководителей российских компаний стало выделение в качестве одной из ключевых задач необходимости перехода к пониманию *налогообложения как части бизнес-стратегии, отражающей воздействие бизнеса на общество*. Руководители компаний при этом хотели бы, чтобы приоритетом исполнительных органов власти было создание понятной, стабильной и эффективной системы налогообложения. За это выступили более 65% респондентов.

⁴ Этический кодекс. URL: <http://libsib.ru/etika/etika-delovogo-obscheniya/modeli-povedeniya>. (дата обращения: 12.06.2017).

⁵ Российский выпуск 19-го Ежегодного опроса руководителей крупнейших компаний мира 2016 год «Чаяния российского бизнеса». URL: <http://www.pwc.ru/ru/ceo-survey/assets/ceo-survey-2016/19th-ceo-survey-rus-eversion.pdf> (дата обращения: 30.05.2017).

Основными угрозами, которые, по мнению представителей бизнес-сообщества, влияют на бизнес-климат и приводят к увеличению налоговой нагрузки, являются волатильность валютного курса (92%); геополитическая нестабильность (84%); чрезмерное регулирование (81%); повышение процентной ставки (76%); увеличение налогового бремени (76%); доступность капитала (75%); социальная нестабильность (69%). При этом 86% респондентов (вторая по распространенности угроза) привели в качестве негативного фактора государственную политику по предотвращению бюджетного дефицита и долговой нагрузки. Вместе с волатильностью валютного курса, доступностью капитала и чрезмерным регулированием последняя относится к угрозам, актуальность которых за последние три года возрастала: если такой позиции придерживались в 2014 г. 62% опрошенных, то в 2016 г. — 86%.

Важнейшим специфическим показателем конкретной ситуации для выбора модели поведения является состояние налогового законодательства, а именно недостаточное качество/четкость прописанных механизмов и процедур; его несовершенство вследствие противоречивости или неоднозначности трактовки отдельных норм; изменчивость. Факт несовершенства налогового законодательства признается практически всеми учеными, занимающимися проблемами налогообложения [2, 3, 8].

Вторая группа факторов, предопределяющая выбор модели поведения налогоплательщика, — это цель. В контексте субъектов налоговых отношений она является разнонаправленной, причем связанной с одним объектом — *налоговыми платежами*. Налогоплательщики стремятся если не минимизировать, то во всяком случае оптимизировать их начисление и уплату, а налоговые органы если не максимизировать, то оптимизировать их планирование и получение (взыскание).

Третья группа факторов состоит в критичной оценке возможностей использования той или иной модели поведения. Для субъектов налоговых отношений такая оценка является многогранной и зависит от:

- профессионализма должностных лиц, а также уровня налоговой культуры в обществе;

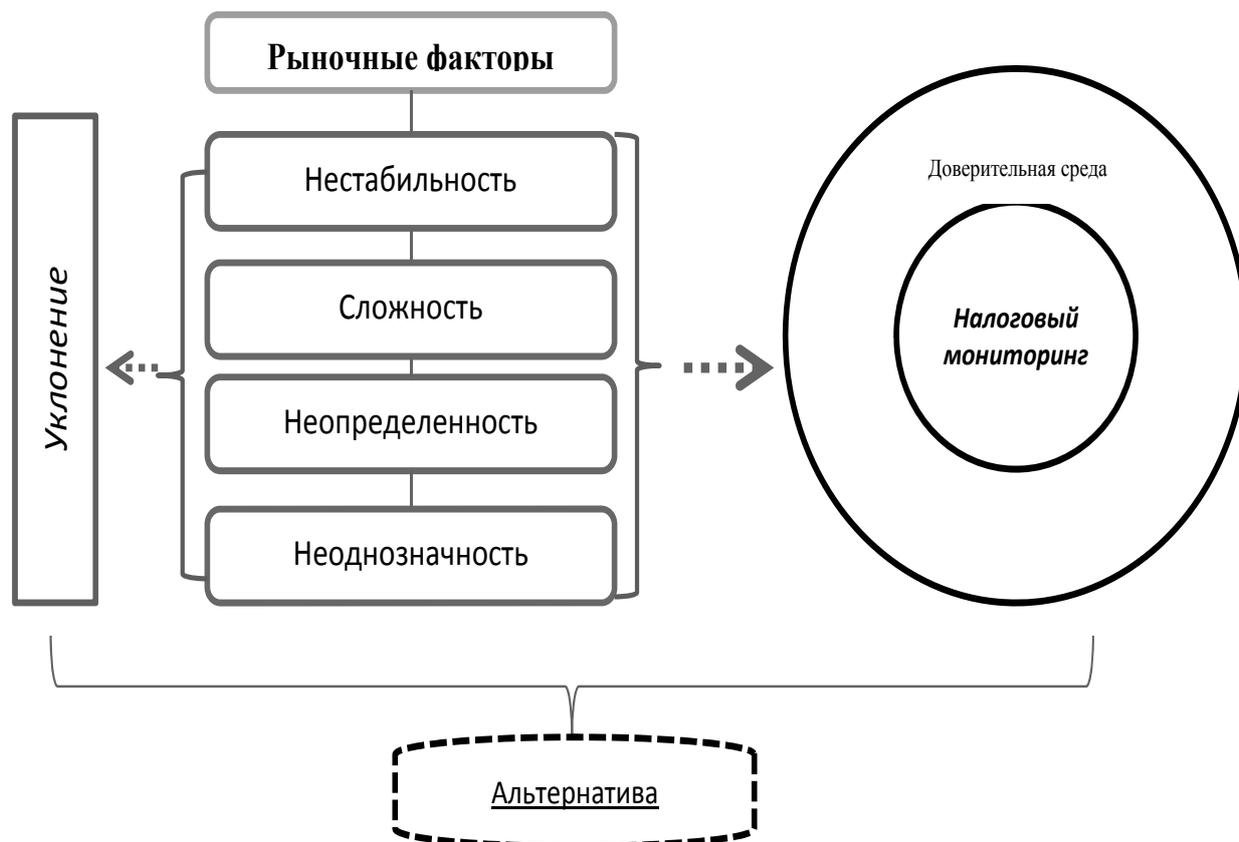
- информационной базы/технологии обработки данных;
- собственной оценки поведения других участников (как по горизонтали, так и по вертикали).

В научных исследованиях сущности принципа справедливости в налогообложении обосновывается мнение, согласно которому достижение справедливости в изымаемой государством части доходов будет способствовать осуществлению налоговых платежей налогоплательщиками на добровольной основе [3]. Однако на практике при действии иных факторов отмеченная парадигма не реализуется, в том числе вследствие негативных ожиданий из-за общего недоверия в обществе в отношении государства. Как пример отторжения на первый взгляд «безобидных» и «справедливых» государственных мер можно назвать добровольную регистрацию самозанятого населения.

По состоянию на 01.07.2017 г. за первые семь месяцев действия нормы Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) в части уведомительного порядка получения статуса самозанятого населения этой возможностью в России воспользовались лишь 232 человека. На учет в налоговых органах были поставлены 172 российских гражданина и 60 иностранцев. Из них занимающихся следующими видами деятельности:

- присмотром и уходом за детьми, больными, лицами, достигшими возраста 80 лет, а также иными людьми, нуждающимися в постоянном постороннем уходе по заключению медицинской организации: россияне — 41; иностранцы — 17;
- репетиторством: россияне — 98; иностранцы — 5;
- уборкой жилых помещений, ведением домашнего хозяйства: россияне — 33; иностранцы — 38;
- иными видами услуг, установленными законом субъекта Российской Федерации: всего 0.

Более всего обращений зафиксировано в Московской области (15 уведомлений российскими гражданами и 9 — иностранными гражданами). В Москве с населением в 12 млн человек по-



Доверительная среда как альтернатива уклонению от налогообложения в современных рыночных условиях

дано 13 уведомлений гражданами Российской Федерации⁶.

Согласно статистическим данным у перечисленных категорий граждан нет стимулов обращаться в налоговую инспекцию, тем более что потребители услуг не требуют предоставления каких-либо бумаг из ФНС России. Фактически декларирование такой занятости выглядит обязательным в следующих случаях: выезд нянь с семьей и ребенком за границу (договор с няней может потребоваться при оформлении виз на сопровождающих помощников), подтверждение трудового стажа для получения пенсии.

Но на выбор модели поведения налогоплательщиков оказывает также влияние рыночная среда. Реагируя на экзогенные факторы, налогоплательщик адаптируется к ним и выбирает самостоятельную модель поведения и в конеч-

ном счете и идеологию управления налоговыми платежами (см. рисунок).

Активная и пассивная модели поведения налогоплательщика

Синтезируя представленные в литературе возможные модели поведения налогоплательщиков и обобщая практический опыт развития налоговой системы России, представляется правомерным выделение следующих моделей поведения налогоплательщиков: *активная* [рациональная (альтернативная)], *агрессивная*; *пассивная* (риск-нейтральная; дискретная).

Модель активного поведения налогоплательщика прежде всего реализуется в рамках действующего законодательства, в том числе законодательства о налогах и сборах. При этом она ориентирована если не на минимизацию налоговых платежей, то на оптимизацию их величины. Но в данном случае возможен и переход к более агрессивному характеру поведения

⁶ Данные статотчетности ФНС России по самозанятым гражданам: URL: <https://www.nalog.ru> (дата обращения: 01.07.2017).

налогоплательщика вследствие несовершенства налогового законодательства, злоупотребления правом, включая «провокационное» доведение мелких сделок до судебного разбирательства с тем, чтобы, поняв позицию налогового органа, алгоритм проверки, сделать соответствующие выводы. Кроме того, даже при риск-ориентированном подходе активная позиция поведения налогоплательщика реализуется через «подстраивание» под публично представленные налоговыми органами критерии риска выездных налоговых проверок. Провокационное поведение налогоплательщиков стало одним из факторов внедрения в практику работы налоговых органов досудебного урегулирования, а также налогового мониторинга и института предварительных налоговых разъяснений.

Модель пассивного поведения налогоплательщика может принимать следующие формы: риск-нейтральная (мы работаем, вы проверяете) и дискретная. Пассивное поведение также объясняется несовершенством законодательства и отсутствием материальных возможностей получать качественную профессионально ориентированную помощь, нанимать квалифицированных работников, поэтому налогоплательщик стремится перестраховаться при принятии решений, в том числе ценой переплаты налоговых платежей. Однако такое поведение может привести к отказу от развития производства, сворачиванию деятельности, что также нежелательно для государства. В случае дискретного характера применяются способы уменьшения налоговых платежей, не вызывающие сомнения и проверенные в практике большинства налогоплательщиков.

Типы моделей налогового контроля

Различают традиционную, риск-ориентированную, превентивную модели налогового контроля.

Можно отметить несколько недостатков поведения выездных проверок при применении традиционной модели налогового контроля:

- отсутствие достаточного обоснования в необходимости назначения выездной налоговой проверки в отношении конкретного налогоплательщика, что при-

водит к возрастанию нагрузки на добросовестных налогоплательщиков;

- неинформированность налогового органа о специфике деятельности налогоплательщика;
- отсутствие информации о потенциальных налоговых правонарушениях;
- неэффективное использование времени проверки вследствие проведения аналитических мероприятий в основном в ходе самой выездной налоговой проверки, что сокращает время на сбор доказательной базы по выявленным налоговым правонарушениям.

Внедрение риск-ориентированной модели реализуется через создание системы управления рисками, включающей оценку рисков и управление ими, в том числе в отношении каждой группы налогоплательщиков.

В соответствии со ст. 82 НК РФ налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах в установленном налоговым кодексом порядке. Этой же статьей настоящего Кодекса законодательно очерчен примерный круг форм налогового контроля: налоговые проверки, получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверка данных учета и отчетности, осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), другие формы. Таким образом, форма налогового контроля выражает определенное содержание процесса осуществления контроля.

Из положений НК РФ следует, что законодатель не проводит четкой правовой грани между формами, способами и методами налогового контроля. В этой связи теоретические разработки ученых значительно дифференцированы: налоговая проверка называется как формой, так и методом налогового контроля. Кроме того, если формы налогового контроля зафиксированы законодательно, то сущность метода налогового контроля, являющегося частью метода правового регулирования, раскрывается доктринально.

По общему правилу под методом правового регулирования считается совокупность прие-

мов и способов, с помощью которых осуществляется воздействие на участников правовых отношений. При этом правовой метод можно рассматривать в качестве элемента механизма правового регулирования общественных отношений. Специфика данного метода проявляется в том числе в том, что он не обособлен от других методов и имманентно присущ каждому из них.

Очевидно, что содержательно формы налогового контроля и методы налогового контроля есть взаимодополняющие дефиниции, при этом можно предположить, что методы налогового контроля не используются самостоятельно вне какой-либо отдельно взятой формы налогового контроля.

По объему налоговый контроль может быть всеобщий/максимально охватывающий (больше подходит под активную модель поведения налогоплательщика и репрессивную модель поведения налоговых органов); традиционный (стандартный, в котором камеральный контроль — «сито») или выборочный (рискоориентированный, например «сетевой», т.е. не по конкретным налогоплательщикам, а по профориентации деятельности — вся торговля, транспорт, IT-компании, фармацевтическая отрасль).

На начало 1990-х гг. приходится первый этап развития современных взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков. При этом налоговое законодательство не оказывало прямого действия, а реализовывалось через ведомственные инструкции, нередко трактуемые по-разному положения законов исходя из позиций своих ведомств. С одной стороны, данная ситуация была объективно predeterminedена состоянием экономики России и индивидуальных хозяйствующих субъектов, но, с другой стороны, становилась причиной негативного отношения налогоплательщиков (жесткое, фактически антагонистическое противостояние двух субъектов налоговых отношений в условиях нестабильного и несовершенного законодательства) и выражалось:

- в значительном объеме штрафных санкций, пени и неустоек;
- в принятии административных мер по отношению к налогоплательщикам.

Как результат, широкое распространение получило уклонение от уплаты налогов, что позволило ученым сделать вывод о характерности этого явления для 1990-х гг. Так, А. С. Веткин характеризует уклонение от уплаты налогов в странах постсоветского пространства как норму поведения многих хозяйствующих субъектов. В результате, с одной стороны, они получали средства, необходимые для выживания бизнеса и неформального решения производственных и социальных вопросов в условиях несовершенных общественных институтов и коррупции. Однако, с другой стороны, это приводило к ряду негативных явлений в экономике и социальной сфере: недостаточному финансированию общественного сектора хозяйства, нарушению конкуренции, росту коррупции, оттоку капиталов за рубеж и др. [4]

Во вступившей в силу с 1 января 1999 г. части первой НК РФ было установлено правило о толковании всех неустранимых сомнений в пользу налогоплательщика, а также введен исключительно судебный порядок взыскания штрафов с организаций и срок давности привлечения налогоплательщика к ответственности.

Эти и многие другие новации части первой НК РФ были с одобрением восприняты налогоплательщиками и юристами-налоговиками. Так, Д. М. Шекин, характеризуя часть первую НК РФ, отметил, что нововведения «ознаменовали собой смену старой этатической и карательной налоговой системы новой, гуманистической налоговой системой, в которой налоговое право становилось «правом с человеческим лицом» [5].

Для снижения риска уклонения от уплаты налогов немаловажное значение имеют создание комфортных условий для регистрации налогоплательщиков, развитие камерального контроля с применением системы АСК-НДС, а также введение в законодательстве изменений в части контрольно-кассовой техники. Последнее заключается в том, что в привычный порядок осуществления торговли введено требование (в масштабах страны) об обеспечении онлайн передачи данных о расчетах в электронном виде в ФНС России через операто-

ров фискальных данных⁷. В результате новая система уже сегодня позволяет налоговым органам в режиме онлайн контролировать товарооборот, что в перспективе создаст условия для отказа от требования представления декларации определенными группами налогоплательщиков, например применяющими специальный налоговый режим, в частности УСН.

Однако, по нашему мнению, вышеназванный инструмент контроля нуждается в совершенствовании посредством в том числе изменения правового регулирования, которое осуществляется в настоящее время на основе Федерального закона от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» (далее — Закон № 54-ФЗ), а также административных регламентов ФНС России. В результате на сегодняшний день рассматриваемый инструмент контроля формально не входит в систему налогового контроля, установленную НК РФ, поскольку в ней отсутствует термин «контрольно-кассовая техника».

Соответственно действие Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» на контроль за применением (контрольно-кассовой техники) (далее — ККТ) не распространяется.

Вместе с тем в результате принятия новой идеологии системы налогового контроля конечной целью применения ККТ определено правильное исчисление налоговой базы. Применение ККТ налогоплательщиком признано *инструментом фиксации выручки*, одновременно позволяющим контролировать полностью ее учета. Причем в дальнейшем согласно Стратегии развития налогового контроля ФНС России ККТ замкнет цепочку товарооборота.

Таким образом, актуален вопрос о целесообразности установления в соответствующих

главах НК РФ норм, регулирующих сферу применения ККТ, в части изменения ст. 82 НК РФ путем расширения форм налогового контроля посредством введения оперативного контроля. При этом важно скорректировать перечень прав и обязанностей налоговых органов при осуществлении контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о применении ККТ. Требования же, предъявляемые к ККТ, оператору фискальных данных, а также экспертным организациям целесообразно приводить только в Законе № 54-ФЗ.

Включение же ККТ в проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) представляется, по нашему мнению, нецелесообразным, поскольку в противном случае исходя из контекста всего документа согласно п. 126 на ККТ будет распространяться обязательность предупреждения налогоплательщика о проверке, а также правило исключения возможности ее проведения на основании жалобы покупателя.

Кроме того, на сегодняшний момент в проекте закона о контрольно-надзорной деятельности нормы, регулирующие контроль за применением ККТ, установлены лишь *частично*. Так, проект закона предусматривает для целей планирования деятельности по проведению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля восстановление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля *в форме контрольной закупки*.

Вместе с тем процедура реализации указанной формы контроля представляется очень громоздкой и значительно усложняющей регламент проведения контроля для налоговых органов при нивелировании эффекта внезапности, а именно:

- п. 4 проекта федерального закона определяет, что контрольная закупка проводится *по согласованию с органами прокуратуры по месту осуществления деятельности граждан, организаций;*
- согласно п. 8 контрольная закупка должна *проводиться в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи*. В случае необходимости при проведении контроль-

⁷ Федеральный закон от 03.07.2016 № 290-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт».

ной закупки применяются *фото- и кино- съемка*, видеозапись, иные установленные способы фиксации.

Таким образом, в результате включения ККТ в сферу реализации реформы контрольно-надзорной деятельности будет нивелирована сама цель контроля, поскольку будут созданы условия, позволяющие недобросовестным налогоплательщикам не использовать кассу до даты проверки, что в свою очередь противоречит самой идеологии налогового контроля и модели его построения на современном этапе.

Совершенствование налогового контроля

Каждый участник налоговых отношений, выбирая ту или иную модель поведения, учитывает многие факторы, среди которых поведение других участников налоговых отношений (налогоплательщики «оглядываются» друг на друга, налоговые органы «соревнуются» между собой, налогоплательщики ориентируются на налоговые органы и обратно).

Вместе с тем большое значение имеет соблюдение принципов налогообложения, реализуемых в организации налоговой системы и управленческих решениях отдельных субъектов налоговых отношений, включая налоговый контроль. Дальнейшее совершенствование налогового контроля важно осуществлять на принципах *развития*, среди которых выделим следующие.

Принцип гласности/открытости предполагает развитие механизмов повышения прозрачности, полноты, объективности и информационной открытости государственного управления в сфере налогообложения, в том числе посредством расширения доступа субъектов налоговых отношений к достаточному количеству источников информации для принятия управленческих решений и добросовестного исполнения своих налоговых обязательств.

Принцип оптимизации информационного поля предусматривает взаимодействие и обмен информацией внутри централизованной системы налоговых органов, а также с другими государственными органами, если даже в их компетенцию непосредственно не входит решение налоговых, бюджетных и таможенных вопросов. С целью контроля за движени-

ем денежных средств резидентов России за пределами российской юрисдикции (разного рода инвестиционных доходов, дивидендов, финансовых активов, вырученных от продажи недвижимости, остатков денежных средств) действие данного принципа распространяется и в международном масштабе посредством автоматического обмена налоговой информацией.

Принцип развития аналитического потенциала состоит в обеспечении контрольных действий как при подготовке, так и подведении итогов проверок для повышения обоснованности отбора налогоплательщиков с целью проведения контрольных мероприятий, а также выявления наиболее вероятных сфер налоговых нарушений (групп операций, видов деятельности, типов договоров и т.д.).

Принцип соблюдения баланса интересов государства и налогоплательщиков исходит из того, обе стороны налоговых отношений зависят от перевода имманентно присущего им конфликта в неантогонистическую плоскость как фактор движения вперед, поскольку потребность получения определенного объема доходов общественного сектора требует постоянного поддержания и воспроизведения налогового потенциала экономики страны.

Введение налогового мониторинга как отражение превентивной модели налогового контроля является очередным доказательством желания государства в лице налоговых органов выстраивать партнерские (насколько это возможно в сфере налогового контроля) отношения с налогоплательщиками. Особо следует подчеркнуть, что в силу п. 3 ст. 105.26 НК РФ проведение налогового мониторинга основано на добровольном желании налогоплательщика, который вправе подать соответствующее заявление.

Принцип недопустимости причинения вреда при проведении мероприятий налогового контроля предполагает, что налоговые органы несут ответственность за то, чтобы не допускались неправомерные действия в отношении налогоплательщиков, а также чтобы процедуры проверок и принимаемые при этом меры негативно не отражались на имущественных интересах налогоплательщиков, не нарушали производственный цикл и финансовый обо-

рот налогоплательщика, тем более не были фактором их банкротства (в том числе должна соблюдаться налоговая тайна/неразглашение сведений о налогоплательщике, полученных в ходе мероприятий налогового контроля, что может привести даже к банкротству). При этом данный принцип может реализовываться и в механизме досудебного урегулирования споров между налоговыми органами и налогоплательщиками, например в случае неоднозначности норм законодательства, а также возможности судебного обжалования действия налоговых органов и результатов проведения контрольного мероприятия.

Принцип предупреждения налогового нарушения означает, что налоговые органы в порядке сбора информации в процессе предварительного или оперативного контроля должны работать на опережение налогоплательщиков в части вероятности появления новых схем ухода от налогообложения/минимизации налоговых платежей.

Принцип дифференциации при обеспечении всеобщности и неотвратимости наказания означает, что все налогоплательщики должны подвергаться налоговому контролю в той или иной мере, причем на перманентной основе, хотя и при ограничении сроков и периодичности налоговых проверок, но при обеспечении постоянного мониторинга информации. Ни одна организация (или физическое лицо) не может быть абсолютно освобождена от проведения в отношении нее мероприятий налогового контроля, хотя согласно законодательству могут предоставляться налоговые каникулы (временное освобождение), и резко сокращаться количество проверок в отношении какой-либо сферы деятельности либо категории налогоплательщиков (малый бизнес и т. д.). При этом налоговый контроль может ограничиваться обеспечительными мерами (ККТ, маркировка и т. д.), а может осуществляться в таких формах, как налоговый мониторинг (крупные и крупнейшие налогоплательщики) в целом по отраслям («волновой эффект») или отдельным сегментам рынка.

Принцип комплексности/объемности (три «Д») налогового контроля предполагает, что налоговые органы могут эффективно исполнять свои задачи и функции, когда они рассматри-

вают не одну операцию, не один или несколько налогов, а на основе составленного портрета налогоплательщика оценивают риски нарушения им налогового законодательства и, наконец, делают скоринг его окружения с выходом на возможные направления нарушений через длинные цепочки контрагентов, в том числе с целью размывания налоговой базы и т. д.

Принцип минимизации налоговых рисков государства означает, что высокое качество подготовки и проведения мероприятий налогового контроля должно свести к минимуму вероятность наступления негативных финансовых последствий для государства. Детальный постпроверочный анализ источников налогового риска (неопределенности налогового законодательства, новых схем уклонения от налогообложения, ошибок должностных лиц при проведении налогового контроля) должен способствовать принятию решений в соответствующей области с целью снижения степени риска в будущем [6].

Для развития налогового контроля важное значение имеет и приверженность *принципу результативности*, который предполагает, что контрольная деятельность должна приносить определенные результаты [6]. Так, одним из результатов налоговой проверки может стать обнаружение факта нарушения и, как следствие, доначисление сумм налогов, сборов, пени, штрафов. Другим результатом может быть признание проверяемого лица добросовестным налогоплательщиком, исполнившим все налоговые обязательства в полном объеме и в срок. Но результатом налоговой проверки может быть обоснование необходимости совершенствования налогового законодательства на предмет устранения его «прорех», позволяющих налогоплательщикам минимизировать платежи или уводить доходы из-под налогообложения.

Под принципом эффективности налогового контроля понимается полнота взыскания доначисленных по результатам контрольного мероприятия сумм налогов, пени, штрафов (частная эффективность контрольной деятельности), а также экономичность функционирования системы налогового контроля (макроэффективность). Но несколько в иной интерпретации данный принцип предусматривает сопоставление эффекта (фактические

результаты) налогового контроля с затратами государства на его осуществление [7]. Таким образом, конечный эффект контрольной работы может быть достигнут долгое время спустя и не в том масштабе, который ожидался по результатам налоговых проверок. Более того, конечный эффект контрольной работы может оказаться отрицательным, например часть налогоплательщиков выведет бизнес в «теневой сектор» экономики из-за резкого ухудшения налогового климата.

Реализация принципов развития налогового контроля в практической деятельности налоговых органов будет способствовать снижению налоговых рисков налогоплательщиков при формировании моделей его поведения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Экономика и менеджмент в условиях нелинейной динамики / под ред. д-ра экон. наук, проф. А.В. Бабкина. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2017. 773. С. 11.
2. Гончаренко Л.И. Методология налогообложения и налогового администрирования коммерческих банков: монография. 2-е изд. М.: Финансовый университет, 2012. 332 с.
3. Григорьева К.С. Развитие методических подходов к оценке эффективности налоговой системы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2017.
4. Налогообложение: теории, проблемы, решения. Донецк: ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. С. 342.
5. Щекин Д.М. Налоговые риски и тенденции развития налогового права. М.: Статут, 2007. С. 23–24.
6. Диденко О.В., Тютюгина А.В. Повышение качества налогового контроля: какие принципы заложить в основу? // Экономика и предпринимательство. 2015. № 8–2 (61–2). С. 1007–1011.
7. Бондарь О.А. Система урегулирования налоговой задолженности хозяйствующих субъектов в Российской Федерации: монография. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2012. 60 с.
8. Пансков В.Г. Налоговая система РФ: проблемы становления и развития: монография. М.: ИНФРА-М, 2017. 246 с.

REFERENCES

1. Economics and Management in the Conditions of Nonlinear Dynamics / Under the editorship of Doctor of Economics, Professor A. V. Babkina [Jekonomika i menedzhment v uslovijah nelinejnoj dinamiki]. St. Petersburg, Publishing of Polytechnic University, 2017, 773 p.
2. Goncharenko L. I. Methodology of taxation and tax administration of commercial banks: monograph. [Metodologija nalogooblozhenija i nalogovogo administrirovanija kommercheskih bankov: monografija]. 2 nd ed. Moscow, Financial University, 2012, 332 p.
3. Grigorieva K. S. Development of methodological approaches to assessing the effectiveness of the tax system of the Russian Federation: Author's abstract. Dissertations of the candidate of economic sciences [Razvitie metodicheskikh podhodov k ocenke jeffektivnosti nalogovoj sistemy Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jekon. nauk]. Moscow, 2017.
4. Taxation: theory, problems, solutions [Nalogooblozhenie: teorii, problemy, reshenija]. Donetsk, DonNTU, IEP of NAS of Ukraine, 2006, p. 342.
5. Shchekin D. M. Tax risks and trends in the development of tax law / Ed. S. G. Pepelyaeva [Nalogovye riski i tendencii razvitija nalogovogo prava]. Moscow, Statute, 2007, pp. 23–24.
6. Didenko O. V., Tyutyugina A. V. Improving the quality of tax control: what are the principles to base on? [Povyshenie kachestva nalogovogo kontrolja: kakie principy zalozhit' v osnovu?]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo — Economics and Entrepreneurship*, 2015, No. 8–2 (61–2), pp. 1007–1011.
7. Bondar O. A. The system for settling the tax debt of economic entities in the Russian Federation: a monograph [Sistema uregulirovanija nalogovoj zadolzhennosti hozhajstvujushhih subektov v Rossijskoj Federacii: monografija]. Khabarovsk, RIC HGAEP, 2012, 160 p.
8. Panskov V. G. Tax system of the Russian Federation: problems of formation and development: monograph [Nalogovaya sistema RF: problemy stanovleniya i razvitiya: monograph]. Moscow, INFRA-M, 2017, 246 p.

УДК 341.018

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ САНКЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Симаева Евгения Петровна, канд. юрид. наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет, Москва, Россия
e.simaeva@gmail.com

Тютюнник Игорь Георгиевич, научный сотрудник Института промышленной политики и институционального развития, Финансовый университет, Москва, Россия
tytunnik.igor@rambler.ru

В статье на основе формально-юридического метода, анализа, синтеза рассматриваются проблемы эффективности правового регулирования и реализации санкционных отношений. *Предмет исследования* представляет собой общественные отношения, складывающиеся при установлении, применении международных санкций экономического и дипломатического характера в соответствии с нормами международного права, а также отношения, связанные с защитой прав при применении указанных ограничений. *Цель работы* состоит в выявлении проблем эффективного правового регулирования и реализации санкционных отношений и недопущения при этом нарушений прав и интересов граждан, а также ограничений в основных сферах мировой экономики, затрагивающих интересы нескольких государств. *Сделан вывод* о том, что в целях оптимизации правового регулирования и реализации санкционных отношений необходимо принятие международного акта, резолюции Совета Безопасности ООН «Об общих вопросах, касающихся применения международных санкций», регламентирующий вопросы легитимности установления односторонних санкций национальным законодательством государств – членов ООН.

Ключевые слова: ограничительные меры; санкционное право; международное право; санкция; санкционные отношения; санкционный режим; Совет Безопасности ООН.

Problems of the Efficiency of Legal Regulation and Implementation of Sanctions Relations

Simayeva Evgenia P., PhD (Law), associate professor, associate Professor of the Department of legal regulation of economic activity, Financial University, Moscow, Russia
e.simaeva@gmail.com

Tyutyunnik Igor G., research fellow, the Institute for Industrial Policy and Institutional Development, Financial University, Moscow, Russia
tytunnik.igor@rambler.ru

The paper examines problems concerning the efficiency of the legal regulation and implementation of sanctions relations based on the legalistic method, analysis and synthesis. *The subject* of the study is the social relationships that develop when international sanctions of an economic and diplomatic nature are imposed and implemented in accordance with the international law as well as relationships associated with the rights protection in applying the above restrictions. *The purpose of the work* was to identify problems of the legal regulation and implementation of sanctions relations and prevent violations of the rights and interests of citizens as well as restrictions in the main spheres of the world economy affecting the interests of a number of states. *It is concluded* that in order to optimize the legal regulation and implementation of sanctions relations an international act should be adopted, namely a UN Security

Council resolution "On General Issues Related to the Application of International Sanctions", to regulate issues of the legitimacy of imposing unilateral sanctions by national legislations of the UN member states.

Keywords: restrictive measures; sanctions law; international law; sanction; sanctions relations; sanctions regime: the UN Security Council.

Сущность санкционных отношений

Вследствие того что в российском законодательстве понятия «санкционные отношения», «международная санкция» либо «санкция» отсутствуют, отдельные ученые предпринимают попытки определить юридическую природу санкционных отношений, обозначая их как общественные отношения, возникающие на основе применения санкционных норм между субъектом, который подвергается санкциям, и субъектами, применяющими санкции, из-за отказа объекта-правонарушителя прекратить международное правонарушение и (или) выполнить обязанность, вытекающую из его ответственности [1, с. 22]. Действительно, устанавливая правовую природу санкционных отношений, важно отметить, что возникают данные отношения в ходе применения правомерных принудительных действий международных универсальных либо региональных организаций с целью поддержания или восстановления международного мира и безопасности, а основанием появления санкционных отношений выступает именно отказ от совершения определенных действий по прекращению правонарушения, но не само правонарушение.

Санкционные отношения, составляющие предмет санкционного права, можно подразделить на следующие виды:

1) общественные отношения, связанные с санкционным нормотворчеством, установлением санкционного режима путем принятия и юридического оформления соответствующего решения международной организации или государства.

При этом санкционный режим может рассматриваться как особый правовой режим, существенным образом влияющий на проводимую государством политику, экономические отношения, а также отдельные правоотношения между физическими лицами, при котором государство стремится, с одной стороны, противодействовать введенным санкциям, а с другой, достичь

целей собственной санкционной политики (если применяет контрсанкции) [9, с. 35];

2) общественные отношения, складывающиеся при применении ограничительных мер в процессе правореализационной деятельности (принятие нормативно-правовых актов по реализации международных санкций внутри государства, например Указ Президента Российской Федерации от 29.12.2016 № 729 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 2270 от 2 марта 2016 года»);

3) общественные отношения, связанные с международным правом (закрепленного в международном нормативно-правовом акте) обжалования физическими и юридическими лицами решения о применении в отношении их санкций;

4) общественные отношения, складывающиеся при установлении ответных ограничительных мер со стороны государства — объекта санкций в отношении государства — инициатора санкций.

Кроме того, санкционным отношениям присущи особенности, среди которых:

1) санкционные отношения имеют комплексный характер, поскольку регулируются как нормами публичного, так частного права, т.е. сочетают в себе частно- и публично-правовые начала. Первоначально санкционные ограничения носили персонифицированный характер, выступая в качестве мер негативного воздействия на конкретные (названные в списке) физические и юридические лица, тем или иным образом причастные, по мнению международных организаций, к не устраивающей его политике. Среди мер негативного воздействия выделяют визовые ограничения и замораживание активов лиц, включенных в санкционный список. В дополнение к индивидуальным санкциям, например в отношении Российской Федерации, Совет Европейского союза ввел так называемые секторальные ограничения, направленные против определенных отраслей промышленности России [2, с. 47];

2) вводимые ограничительные меры (международно-правовые санкции), а значит, и санкционные отношения согласно п.п. 79, 80 доклада ООН от 02.12.2004 «Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам: «Более безопасный мир: наша общая ответственность» должны иметь преимущественно целевой, адресный характер: «Санкции не дали результата, когда они не имели четкой направленности и когда Совет Безопасности не смог обеспечить их соблюдение. Из-за усиления озабоченности по поводу гуманитарного воздействия всеобъемлющих санкций Совет Безопасности прекратил использовать их ... и перешел к практике использования лишь финансовых и дипломатических санкций, санкций в отношении оружия, авиации, поездок и сырьевых товаров, т.е. санкций, нацеленных на воюющие стороны и политиков, несущих самую непосредственную ответственность за предосудительную политику»;

3) установление односторонних санкций национальным законодательством, минуя процедуру утверждения решением международной организации, в отношении государства — объекта санкционных отношений практически всегда влечет ответную реакцию по принятию санкционного режима в отношении субъекта — инициатора санкций. В российском праве возможность применения таких ответных мер, «реторсий» прямо предусмотрена ст. 1194 Гражданского кодекса Российской Федерации: «Правительство Российской Федерации может установить ответные ограничения („реторсии“) в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав российских граждан и юридических лиц» [5, с. 100];

4) основным методом международно-правового регулирования санкционных отношений остается публично-правовой метод, не предусматривающий какой-либо возможности договорного урегулирования возникшей ситуации.

Система правового регулирования санкционных отношений

Система правового регулирования санкционных отношений представлена несколькими уровнями:

1) международное нормативно-правовое регулирование [нормативные документы ООН (Устав ООН), Совета Безопасности ООН (резолюции по санкциям)];

2) международное региональное нормативно-правовое регулирование (нормативные акты Европейского союза);

3) нормативно-правовое регулирование с помощью внутригосударственного, национального законодательства (закон США *H.R. 3364 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» и др.).

Первый уровень нормативного регулирования составляют нормы ст. 41 Устава ООН (гл. 7 Устава), в соответствии с которой Совет Безопасности уполномочивается решать, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от членов организации применения этих мер. Эти меры могут включать полное или частичное прекращение экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений¹, а также решения об установлении санкций — резолюции Совета Безопасности ООН и документ о создании специального комитета по санкциям. Согласно данным официального сайта ООН за последние 15 лет Советом Безопасности ООН санкции были применены более 20 раз в отношении различных стран. Однако при этом собственного эффективного механизма обеспечения соблюдения санкций ООН не выработала. Таким образом, существует правовой пробел в системе нормативного регулирования санкционных отношений на фоне достаточно частого применения санкционного режима.

Второй региональный уровень нормативно-правового регулирования санкционных отношений представлен нормативными актами

¹ Устав ООН. Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>.

международных региональных организаций, например Советом Европейского союза, который вводит санкции посредством принятия решения и регламента, содержащего подробную информацию об объеме санкций и порядке их применения, например в отношении Российской Федерации 17 марта 2014 г. были приняты санкции (решение Совета ЕС № 2014/145/CFSP7, регламент № 269/20148), касающиеся блокировки финансово-экономических инструментов развития экономики и продленные до 23 июня 2018 г.

Что касается третьего уровня правовой регламентации применения санкций, то он в отношении принятия государством нормативного правового акта об установлении санкции представляется самым спорным в части легитимности определения каких-либо ограничительных мер либо принуждений другому государству, поскольку необходимо учитывать и следовать в данном случае принципам международного права суверенного равенства государств, невмешательства в дела другого государства (ст. 2 Устава ООН, статут Лиги Наций). Тем не менее билль США «О противодействии противникам Америки посредством закона о санкциях против Ирана, Российской Федерации и Северной Кореи» (*H.R. 3364 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*) направлен на противодействие дестабилизирующей деятельности Ирана, Северной Кореи, российскому влиянию в Европе и Азии и предусматривает введение санкций, касающихся кибербезопасности, нефтегазовых проектов, банковской деятельности, заключения сделок с российскими предприятиями оборонного сектора, поставок оружия в Сирию². При этом санкционные ограничения регламентируются национальным законодательством субъекта — инициатора санкционных правоотношений. Так, полномочия президента США на введение мер по блокировке активов и санкций предоставлены Конституцией и законами Соединенных Штатов Америки, в том числе законом об экономических полномочиях в случае между-

народных чрезвычайных ситуаций, законом о чрезвычайных положениях, ст. 212(F) закона об иммиграции и гражданстве 1952 г. [3, с. 104]. В Канаде наложение санкций регулируется законом об ООН (*United Nations Act*), законом о специальных экономических мерах (*Special Economic Measures Act*) и отдельными положениями закона о разрешениях на экспорт и импорт (*Export and Import Permits Act*).

Таким образом, исходя из анализа билля США *H.R. 3364 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, размещенного на официальном сайте конгресса США, следует, что ссылки на конкретные подтвержденные правонарушения со стороны Российской Федерации отсутствуют, в билле упоминаются лишь оценочные понятия и поверхностные формулировки³.

Санкционный режим может рассматриваться как особый правовой режим, существенным образом влияющий на проводимую государством политику, экономические отношения, а также отдельные правоотношения между физическими лицами, при котором государство стремится, с одной стороны, противодействовать введенным санкциям, а с другой, достичь целей собственной санкционной политики

Такие внутригосударственные законы, устанавливающие односторонние санкции, представляют собой существенную проблему нормативного регулирования санкционных отношений, что становится причиной нарушения норм международного права, а также интересов не только государства — объекта санкций, но и прав

² *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*. Официальный сайт Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>.

³ *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*. Официальный сайт Конгресса США. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>.

граждан, народа данного государства. Проблема односторонних нелегитимных международных санкций особенно актуальна сейчас для нашего государства, поскольку третий год Российская Федерация, а равно отдельные юридические и физические лица являются объектами экономических, политических ограничений, тормозящих их развитие.

Более того, указанные ограничительные меры необоснованно именуются санкциями, скорее это контрмеры, поскольку принцип суверенного равенства государств исключает возможность правомерного применения одним государством санкций в отношении другого государства или группы государств в одностороннем порядке [8, с. 115].

Вместе с тем несправедливо и необоснованно налагаемые санкции можно обжаловать. Так, одной из главных особенностей применения санкций Европейским союзом — наличие эффективного судебного механизма контроля законности принимаемых институтами ЕС мер, что позволило многим физическим и юридическим лицам успешно обжаловать акты ЕС и добиться своего исключения из санкционных списков. Судебный контроль законности принимаемых институтами ЕС мер осуществляется судом Европейского союза (точнее, судом общей юрисдикции) в рамках исков об аннулировании [4, с. 96].

К третьему уровню системы правового регулирования санкционных отношений можно также отнести нормативные акты, принятые государством в ответ на установленные санкции. Например, 6 августа 2014 г. Президент Российской Федерации запретил импорт отдельной продукции из стран, которые ввели антироссийские санкции (Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»).

Санкции в отношении России продолжают действовать на протяжении трех лет с 2014 г. Уже в санкционный период Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 была утверждена Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., где основными целями государственной политики в сфере обеспечения экономической

безопасности среди прочих являются повышение устойчивости экономики к воздействию внешних и внутренних вызовов и угроз, а также обеспечение экономического роста. Основными задачами системы управления рисками (п. 25 указанной выше Стратегии) названы выработка, контроль за реализацией и оценка эффективности мер по противодействию экономическим санкциям, введенным в отношении российских юридических и (или) физических лиц, отраслей экономики Российской Федерации, а также ответных мер в отношении государств, которые вводят указанные санкции.

Юридические последствия применения норм санкционного права и развития санкционных отношений

При рассмотрении проблем правового регулирования санкционных отношений следует выделить юридические последствия применения норм санкционного права и развития санкционных отношений. При этом необходимо обозначить две группы субъектов санкционных отношений. К первой группе субъектов-инициаторов относятся публично-правовые субъекты, наделенные государственно-властными полномочиями и правомочные осуществлять санкционное правотворчество (государства, группы государств, объединения государств, международные организации). Среди субъектов — объектов второй группы можно выделить как субъектов публичного, так и частного права, т.е. это участники санкционных отношений, на которых непосредственно распространяются санкции, как правило, материального характера (экономические санкции).

Среди основных проблем реализации санкционных отношений остается проблема негативного влияния ограничительных мер на гражданское население государства — объекта санкций. По сути, граждане испытывают наибольший ущерб от применения санкций, не являясь объектом экономических санкций. Требуется внимание и проблема материального вреда, причиняемого санкционным режимом третьим государствам, как следствие перерыва в осуществлении экономических связей с государством, против которого санкции направлены [6, с. 27].

К числу проблем и неблагоприятных последствий реализации санкционных отношений можно отнести неизбежное появление черного рынка и извлечение неоправданной прибыли контролирующими его группами, усиление государственного контроля за населением в целом [7, с. 115].

Однако, несмотря на негативные аспекты применения односторонних санкций с целью торможения развития экономики в Российской Федерации, можно наблюдать обратный эффект, который можно назвать положительным в экономическом развитии. Прежде всего это касается выбора нового экономического партнера, нацеленного на конструктивное поэтапное и долгосрочное развитие экономических, в том числе инвестиционных, отношений.

В связи с этим можно согласиться с мнением профессора Е. И. Галеевой о приоритетности в условиях применения одностороннего санкционного режима восточного вектора развития российской экономики: провозглашение в качестве приоритетного направления развитие Дальневосточного региона, пересмотр энергетической стратегии государства в части выбора долгосрочного партнера в лице стран Азиатско-Тихоокеанского региона и организация первой бизнес-миссии в страны Ассоциации государств Юго-Восточной Азии [11, с. 59].

На настоящий момент в период глобализации мировой экономики следует отметить, что эффективность применения санкций экономического характера существенно снижается. В случае введения санкций государство — объект санкций не оказывается полностью обособленным, а находит альтернативные рынки финансов, сбыта и закупок, а также экономических партнеров [10, с. 29].

Выводы

Основной проблемой эффективного правового регулирования и реализации санкционных отношений остается отсутствие должной международной правовой регламентации (правовой пробел) механизма контроля за исполнением санкций и наступившими последствиями.

Очевидно, что на настоящий момент необходима оптимизация правового регулирования санкционных отношений на международном уровне. В этой связи представляется целесообразным принятие международного акта, резолюции Совета Безопасности ООН «Об общих вопросах, касающихся применения международных санкций», позволяющей разрешить следующие вопросы:

- единообразное понимание в целях эффективной реализации санкционных отношений основных терминов, касающихся применения международных санкций («санкция», «контрсанкция», «контрмеры», «санкционный режим», легитимность установления санкций и другие);
- наличие и функционирование механизма отслеживания последствий экономико-социального характера применения международных санкций, работающего систематически и оперативно, исключая возможности наступления гуманитарной катастрофы и стремительных деструктивных экономических процессов;
- легитимность применения односторонних санкций, не утвержденных международными организациями, нарушающих нормы и принципы международного права, возможность блокирования внутригосударственных законов и статутов, вмешивающихся во внутренние дела другого государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кешнер М. В. Экономические санкции в современном международном праве: монография. М.: Проспект, 2015. 179 с.
2. Гудков И., Мизулин Н. «Санкционная война» ЕС и России в свете права ВТО // Право ВТО. 2014. № 2. С. 46–52.
3. Гландин С. В. Суд Европейского союза о правовых основаниях для отмены ограничительных мер (санкций) в отношении физических лиц // Международное правосудие. 2015. № 4. С. 103–117.
4. Энтин К. В. Ограничительные меры против третьих стран в практике Суда Европейского союза // Международное правосудие. 2016. № 1. С. 95–103.

5. Рачков И.В. Экономические санкции с точки зрения права ГАТТ/ВТО // Международное правосудие. 2014. № 3. С. 91–113.
6. Кешнер М.В. К вопросу о проектах совершенствования и преобразования международных санкций // Российский юридический журнал. 2013. № 4. С. 26–29.
7. Рыжова М.В. Проблема эффективности применения международных экономических санкций // Вестник ТИСБИ. Казань: Издательский центр Академии управления «Тисби». 2006. № 1. С. 114–123.
8. Курдюков Г.И., Кешнер М.В. Соотношение ответственности и санкций в международном праве: доктринальные подходы // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 103–115.
9. Мохов А.А. Влияние санкционных режимов на цивилистический процесс // Вестник гражданского процесса. 2016. № 6. С. 33–39.
10. Заернюк В.М., Алавифар С. Оценка эффективности введения санкций: мировой опыт // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 42. С. 27–37.
11. Галеева Е.И. Развитие России в условиях санкций // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 59–68.

REFERENCES

1. Keshner M. V. Economic sanctions in modern international law [«Экономические санкции в современном международном праве»]: monograph. Moscow, Prospekt, 2015, 179 p.
2. Gudkov I.N. Mizulin N. “Sanctions war” Russia and EU in the light of WTO law [«Санкционная война» ЕС и России в свете права ВТО]. *Pravo VTO — Law of the WTO*, 2014, No. 2, pp. 46–52.
3. Glandin S. V. The European Court of justice on the legal grounds for cancellation of restrictive measures (sanctions) against individuals [Суд Европейского союза о правовых основаниях для отмены ограничительных мер (санкций) в отношении физических лиц]. *Mezhdunarodnoe pravosudie — International justice*, 2015, No. 4, pp. 103–117.
4. Jentin K. V. Restrictive measures against third countries in the practice of the Court of the European Union [Ограничительные меры против третьих стран в практике Суда Европейского союза]. *Mezhdunarodnoe pravosudie — International justice*, 2016, No. 1, pp. 95–103.
5. Rachkov V.I. Economic sanctions from the point of view of law GATT/WTO [Экономические санкции с точки зрения права ГАТТ/ВТО]. *Mezhdunarodnoe pravosudie — International justice*, 2014, No. 3, pp. 91–113.
6. Keshner M.V. To the question about the projects of improvement and transformation of international sanctions [К вопросу о проектах совершенствования и преобразования международных санкций]. *Rossiiskij juridicheskij zhurnal — The Russian legal magazine*, 2013, No. 4, pp. 26–29.
7. Ryzhova M. V. the Problem of effectiveness of international economic sanctions [Проблема эффективности применения международных экономических санкций]. *Herald TISBI. Kazan: Vestnik TISBI — Publishing center of the Academy of management «TISBI»*, 2006, No. 1, pp. 114–123.
8. Kurdjukov G. I., Keshner M. V. The balance of responsibility and sanctions in international law: the doctrinal approach [Соотношение ответственности и санкций в международном праве: доктринальные подходы]. *Zhurnal rossijskogo prava — Journal of Russian law*, 2014, No. 9, pp. 103–115.
9. Mokhov A. A. The Effect of sanctions regimes on civil process [Влияние санкционных режимов на цивилистический процесс]. *Vestnik grazhdanskogo processa — Herald of civil process*, 2016, No. 6, pp. 33–39.
10. Zaernjuk V. M., Alavifar S. Evaluation of the effectiveness of sanctions: the global experience [Оценка эффективности введения санкций: мировой опыт]. *Finansovaja analitika: problemy i reshenija — Financial Analytics: problems and solutions*, 2015, No. 42, pp. 27–37.
11. Galeeva E. I. The Development of Russia in conditions of sanctions [Развитие России в условиях санкций]. *Aktual'nye problemy jekonomiki i prava — Actual problems of Economics and law*, 2015, No. 2, pp. 59–68.