ISSN 2075-1990

Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

Научно-практическое издание

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-3

№ **3**(43)
май-июнь
2018

Главный редактор

В. С. Назаров

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

Учредитель и издатель

федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт»

Адрес: Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия

Тел./факс: (495) 699-74-14

E-mail: mail@nifi.ru

Сайт: www.nifi.ru

ISSN 2075-1990

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

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

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

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

Сайт: www.nifi.ru

Все статьи рецензируются.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале,
допускается только с письменного разрешения редакции.

Мнения авторов могут не совпадать с мнением редакции.

© Научно-исследовательский финансовый институт, 2018

© Financial Research Institute, 2018

Редакционный совет

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

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

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

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

Колычев В. В., заместитель Министра финансов Российской Федерации

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

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

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

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

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

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

Редакционная коллегия

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Котликофф Л., профессор Бостонского университета (США)

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

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

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

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

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

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

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

Издательская этика

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

FINANCIAL JOURNAL

SCIENTIFIC PERIODICAL

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

DOI: 10.31107/2075-1990-2018-3

№ **3**(43)
MAY-JUNE
2018

Vladimir S. Nazarov. Editor in Chief

Director, Financial Research Institute, PhD (Economics)

Founder and Publisher — Financial Research Institute

Address: Nastasyinskiy per., 3 str. 2, Moscow 127006, Russian Federation

Tel./Fax: +7 (495) 6997414

E-mail: mail@nifi.ru

Website: www.nifi.ru

Editorial Office Address:

Nastasyinskiy per., 3 str. 2, Moscow 127006, Russian Federation

Phone: + 7 (495) 6997683

E-mail: finjournal@gmail.com

Website: www.nifi.ru

Editorial Advisory Board

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

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

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

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

V. Kolychev, Deputy Finance Minister of the
Russian Federation

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

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

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

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

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

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

Editorial Board

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

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

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

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

E. Gurvich, Head of Economic Expert Group, Member of Economic Board at the President of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Public Board at the Ministry of Finance of the Russian Federation, PhD (Physics and Mathematics)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Publishing Ethics

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

Содержание

Государственные финансы. «Зеленые» инвестиции

И. А. Яковлев, Л. С. Кабир

Механизм финансирования «зеленых» инвестиций как элемент национальной стратегии финансирования устойчивого развития 9

Макроэкономика. Фискальная политика

М. Ю. Андреев, А. В. Полбин

Влияние фискальной политики на макроэкономические показатели в DSGE-моделях 21

Региональные финансы. Долговая устойчивость

О. В. Буклемишев, Д. Л. Михайлов, В. В. Соловьев, И. Г. Фетисов

Эффективность законодательных ограничений долговой нагрузки регионов России 34

Международные финансы. Обзоры расходов

Н. А. Бегчин, О. В. Богачева, О. В. Смородинов

Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект 49

Финансы социальной сферы

Н. Н. Сисигина

Проблемы перехода к модели диспетчера в здравоохранении 64

Антимонопольная политика

А. В. Княгинин

Влияние интерпретации антимонопольного законодательства на признание фирм вступившими в молчаливый сговор 78

Бухгалтерский учет и аудит

Е. М. Гутцайт

Проверка способности аудируемых лиц продолжать свою деятельность как инструмент выявления повышенной вероятности их банкротства 90

Финансовая устойчивость организации

В. А. Малышенко

Методика управления величиной собственного капитала в целях долгосрочной финансовой устойчивости предприятия 99

Денежное обращение. Национальная платежная система

Э. В. Батанов

Расчеты банковскими картами и переход на платежную систему «Мир» в Калининградской области 111

Социально-экономические отношения

Г. Ф. Биглова

Социализация экономики: от проблемы собственности до гуманизации труда 121

Contents

Government Finance. Green Investment

I. A. Yakovlev, L. S. Kabir

Green Investment Financing Mechanism as an Element
of the National Strategy for Sustainable Development Financing 9

Macroeconomics. Fiscal Policy

M. Yu. Andreyev, A. V. Polbin

The Impact of Fiscal Policy on Macroeconomic Indicators in DSGE-models 21

Regional Finance. Debt Sustainability

O. V. Buklemishev, D. L. Mikhaylov, V. V. Solovyev, I. G. Fetisov

Effectiveness of Legislative Restrictions on Debt Burden of the Russian Regions 34

International Finance. Spending Reviews

N. A. Begchin, O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov

Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management
in OECD Countries: Theoretical Aspect 49

Social Sphere Finance

N. N. Sisigina

Problems of Transition to a Gatekeeper Model in Healthcare 64

Antitrust Policy

A. V. Kniagin

Impact of the Antitrust Legislation Interpretation on the Declaration of Firms
to be Guilty of Tacit Collusion 78

Accounting and Audit

E. M. Gutzait

Verification of Audited Persons Ability to Continue their Activities
As a Method to Identify the Increased Possibility of Their Bankruptcy 90

Financial Sustainability of Enterprise

V. A. Malysenko

Management Methodology of the Own Capital for the Long-term
Financial Sustainability of an Enterprise 99

Currency Circulation. National Payment System

E. V. Batanov

Generalization of Bank Card Settlements and Transition
to Mir Payment System in the Kaliningrad Region 111

Socio-Economic Relations

G. F. Biglova

Socialization of the Economy: from Ownership Issues to the Humanization
of Labour 121

Механизм финансирования «зеленых» инвестиций как элемент национальной стратегии финансирования устойчивого развития

Игорь Алексеевич Яковлев (e-mail: iyakovlev@nifi.ru), к. э. н., первый заместитель директора, руководитель Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Людмила Сергеевна Кабир (e-mail: lkabir@nifi.ru), д. э. н., профессор, профессор РАН, главный научный сотрудник Центра международных финансов Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Аннотация

«Зеленые» инвестиции сегодня рассматриваются Правительством России и как инструмент решения экологических проблем, и как фактор экономического роста. Но до настоящего времени процесс перехода к «зеленой» экономике еще явно не определяется, поскольку не завершена настройка национального механизма финансирования «зеленых» инвестиций. В настоящей статье описываются результаты исследования распространенности в национальной деловой среде идей «зеленого» роста и в практике национальных компаний — «зеленых» инвестиций. Для анализа был собран массив данных, представленных на официальных сайтах 253 крупнейших национальных компаний. Помимо эмпирических данных изучены документы национального стратегического планирования на предмет отражения в стратегиях развития отраслей и территорий идей и принципов «зеленой» экономики, а также руководящие принципы, разрабатываемые глобальными институтами. В результате выявлена проблемная ситуация: низкий уровень «зеленых» инвестиций российского бизнеса обусловлен в том числе отсутствием четкой понятийной базы и правил. Решение проблемы лежит в плоскости достижения общественного согласия в отношении того, какие секторы национальной экономики следует признать приводящими к устойчивому развитию, а какие, наоборот, к неустойчивому.

Ключевые слова:

устойчивое развитие, устойчивые финансы, «зеленая» экономика, «зеленые» инвестиции, механизм финансирования «зеленых» инвестиций, стратегия финансирования устойчивого развития, приоритет, российские компании

JEL: O44, Q32, W00

П римерно с 2008 г. в российскую деловую лексику активно входит термин «зеленое». За точку отсчета, с определенной долей условности, здесь можно принять Указ Президента Российской Федерации № 889 от 4 июня 2008 г. «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики». В соответствии с текстом Указа, Правительству Российской Федерации в сжатые сроки вменялось предусмотреть экономические механизмы, стимулирующие хозяйствующие субъекты применять энергосберегающие и экологически чистые технологии.

«ЗЕЛЕНАЯ» ЭКОНОМИКА КАК ПРИОРИТЕТ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ¹

Несколько позже, в ноябре 2008 г., Правительством Российской Федерации были сформированы приоритеты национального развития, направленные на достижение энергетической и экологической эффективности национальной экономики, формулируемые как «переход от экспортно-сырьевой к инновационной модели экономического роста»², что запустило процесс пересмотра и уточнения прогнозов развития национальной экономики и отдельных ее секторов, стратегий развития отраслей и регионов. Таким образом был инициирован процесс адаптации идей, подходов и инструментов, присущих «зеленой» экономике, в экономику национальную. Этот процесс носит нелинейный характер, кроме того, его реализация осуществляется по целому ряду направлений, а именно: экологическая политика, научно-технологическая политика, промышленная политика, экономическая политика, финансовая политика, политика территориального развития и т. д., а планируемые в целях достижения приоритетов национального развития «зеленые» решения в разных документах стратегического характера имеют различную интерпретацию.

Так, например, «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»³ определяют в качестве стратегической цели решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, в т. ч. на основе широкого распространения экологически эффективных инновационных технологий, развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и др.

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года предполагает, что «в период до 2020 года будет реализован комплекс институциональных, законодательных, финансово-экономических мер, направленных на постепенный переход от финансирования ископаемых видов топлива к финансированию «зеленых» технологий»⁴. Один из секторальных прогнозов Правительства Российской Федерации выделяет «экологизацию экономики» и «зеленый рост» как экономические, социальные и экологические «окна возможностей», определяющие развитие в средне- и долгосрочной перспективе⁵. А Стратегия развития науки и технологий обосновывает необходимость «обеспечения технологического обновления традиционных для России отраслей экономики и увеличения доли продукции новых высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте на основе структурных изменений экономики России»⁶.

¹ Детальный анализ раскрытия в документах государственного стратегического планирования проблемы перехода к «зеленой» экономике не является целью настоящего исследования. Этой проблеме посвящена отдельная публикация «Национальная стратегия финансирования устойчивого развития и «зеленый» рост: поиск решений к внедрению», планируемая к выходу в ближайшее время. Цель проводимого в настоящем разделе выборочного анализа документов стратегического планирования — демонстрация ключевых идей, которые вкладываются сегодня Правительством РФ в концепцию «зеленой» экономики, и основных направлений ее развития.

² Распоряжение Правительства РФ № 1662-р от 17.11.2008 «Об утверждении «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»» / Справочно-правовая база «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

³ Утверждены основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года. 30 апреля 2012 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15177>.

⁴ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) / Справочно-правовая база «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁵ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ 3 января 2014 г.) / Справочно-правовая база «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁶ Стратегия научно-технологического развития. Указ Президента РФ № 642 от 1 декабря 2016 г. / Справочно-правовая база «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

В свою очередь, сформированная в первой половине 2017 г. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.⁷ рассматривает развитие «зеленых» технологий как один из 25 основных вызовов и угроз экономической безопасности, ответ на который потребует «...повышения производительности труда, ресурсо- и энергоэффективности производственных процессов». Одновременно одна из целей Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» направлена на «формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу развития»⁸ (ст. 4, п. 1). И это далеко не исчерпывающий перечень документов стратегического планирования, изданных в период 2008–2017 гг.

Таким образом, начавшись с формирования приоритетов в контексте устойчивого развития и «зеленой» экономики в секторе энергоснабжения и повышения энергетической эффективности, этот процесс далее постепенно распространяется на другие секторы национальной экономики по всей территории России.

Таблица 1

«Зеленая» экономика как приоритет регионального развития

Документ (дата, номер)	Название	Планируемые		
		цель	модель	решение
Распоряжение Правительства Ханты- Мансийского АО — Югры (№ 101-рп от 02.03.2013 (в ред.))	О стратегии социально- экономи- ческого развития Ханты- Мансийского автономного округа — Югры до 2030 года	«Зеленый» экономический рост, способствующий улучшению качества окружа- ющей природной среды	«... «Зеленый» рост — модель, направленная на стимулирование экономического роста и развития автономного окру- га, сохраняя при этом природный капитал как источ- ник ресурсов и экологических услуг, на которых основывается благополучие населения»	Предусмотрен отдельный блок задач (3). «Создание условий для формирования благоприятной окружающей среды, основанное на про- рывном развитии инноваци- онных технологий «зеленой нефтедобычи» и управлении отходами, формирование и внедрение рациональных стандартов природопользо- вания во имя сохранения природного потенциала Югры для будущих поколений»
Закон Республики Татарстан (№ 40-ЗРТ от 17.06.2015)	Об утвер- ждении стратегии социально- экономи- ческого развития Республики Татарстан до 2030 года	«Развитие «зеленой эконо- мики» — экономики с низки- ми выбросами углеродных соединений, эффективно использующей ресурсы и отвечающей интересам всего общества (снижение масштабов негативного влияния на природную среду, а также повышение конкурентоспособности развитых экономик за счет сокращения зависимости от углеводородного сырья и его доли в стоимости конечного продукта)»	«Межотраслевой проект региональ- ного масштаба, создающий комп- лексное видение развития водных пространств и прибрежных ланд- шафтов муници- пальных районов, расположенных вдоль рек Волги, Камы, Вятки и Белой».	В рамках «Флагманских проектов пространственного развития» формируется экосистема «Волжско-Камский поток», включающая в т. ч. решение задачи «Обеспе- чение роста и устойчивости экономики прибрежных муниципальных районов через стимулирование «чистых» производств и сервисных компаний, имею- щих «зеленый сертификат»

⁷ Указ Президента РФ № 208 от 13 мая 2017 г. / Справочно-правовая база «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁸ Федеральный закон № 488-ФЗ от 31 декабря 2014 г. / Справочно-правовая база «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

Документ (дата, номер)	Название	Планируемые		
		цель	модель	решение
Закон Республики Крым (№ 352-ЗРК/2017 от 09.01.2017)	О стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года	«Развитие “зеленой” (эколого-ориентированной, энерго-эффективной) экономики, характеризующейся опережающим развитием науки и динамичной реализацией ее достижений, минимальным антропогенным влиянием на уникальную природную экосистему Крымского полуострова»	«Формирование “отраслей роста” и “территорий роста”»	«Создание региональной инновационной инфраструктуры, переход системы образования с традиционных методов обучения на инновационные, позволяющие в рамках образовательного процесса получать уникальный набор компетенций, дающий возможность реализовать полученные знания и навыки в высокотехнологичных отраслях экономики»

Источник: составлено авторами.

Здесь примечательно то, что регионы России по-разному вписывают «зеленую» экономику в свои стратегии и программы развития. Где-то переход к «зеленой» экономике только декларируется, без объяснения способов осуществления этого перехода. Например, в Стратегии социально-экономического развития Республики Алтай на период до 2028 года заявляется, что «Республика Алтай может стать региональной моделью перехода к «зеленой» экономике, обеспечить в долгосрочной перспективе развитие экологически чистых производств, поскольку основные компоненты внедрены и активно используются»⁹.

Другие регионы, например Тамбовская область, включают в свои программы развития «мероприятия по созданию и развитию экологически чистых производств («зеленая экономика»)», под которыми подразумевают «внедрение в производство новых технологий и технологических процессов, обеспечивающих минимальное воздействие на окружающую среду; выполнение заказов по производству и установке оборудования по водоочистке, очистных сооружений сточных вод и другое»¹⁰.

Третьи регионы формулируют в своих стратегиях не только цель, планируемую к достижению посредством перехода к «зеленой» экономике, но и представляют общее описание видимого ими способа достижения этой цели и выбираемой модели «зеленой» экономики. Таблица выше в качестве примера раскрывает суть только трех региональных планов (из имеющегося в России многообразия), причем каждый из вариантов построения региональной «зеленой» экономики по-своему уникален.

В итоге можно сделать вывод: несмотря на то что как отдельного документа «Стратегии финансирования устойчивого развития и “зеленой” экономики» не существует, целый ряд документов содержит ее элементы, которые, если собрать их воедино, формируют пусть неполную по охвату секторов экономики и территории страны, но фрагментарную стратегию финансирования устойчивого развития.

Этот факт не стоит воспринимать в негативном ключе, а следует признать объективным отражением ситуации, сложившейся сегодня в данной сфере¹¹ и вытекающей из

⁹ Закон Республики Алтай № 83-ПЗ от 2 сентября 2008 г. (в ред. изменений и доп.) / Справочно-правовая база «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

¹⁰ См. раздел 6 программы. Постановление администрации Тамбовской области № 1054 от 23 сентября 2013 г. «Об утверждении государственной программы Тамбовской области “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 года”» / Справочно-правовая база «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

¹¹ Детальный анализ проблем, сдерживающих разработку механизма финансирования «зеленых» инвестиций как элемента национальной стратегии финансирования устойчивого развития, представлен в статье авторов [1].

особенностей структуры национальной экономики, модели ее интеграции в мировую экономику, дифференциации регионов по уровню развития, остроты проблем социального и территориального развития, применяемого подхода к решению проблемы повышения качества и эффективности государственного стратегического планирования и государственного управления.

«ЗЕЛЕННЫЕ» ПРОЕКТЫ РОССИЙСКИХ КОМПАНИЙ: ИЗМЕРИМОСТЬ И ИНТЕРПРЕТАЦИЯ

Период внедрения идеи «зеленого» роста в национальную экономику, деловую практику и государственное управление не прошел даром. Сегодня такие термины, как «зеленая» экономика, «зеленый» рост, «зеленые» финансы, «зеленые» инвестиции и т. д., уже не воспринимаются как экзотическая лингвистика, присутствуют в официальных документах и являются рабочими терминами деловых мероприятий. Интересен пример Красноярского экономического форума — крупнейшей экспертной площадки, обеспечивающей взаимодействие между Правительством Российской Федерации, регионами и экспертным сообществом. При практически неизменившемся общем количестве мероприятий в 2018 г. в сравнении с 2017 г. наблюдается существенный рост интереса к «зеленой» тематике (см. рис. 1). Если в 2017 г. «зеленая» тематика находилась в центре дискуссии одного мероприятия, то в 2018 г. — уже четырех мероприятий.

Рисунок 1

Дискуссионные мероприятия «зеленой» тематики в повестке Красноярского экономического форума: сравнение 2017 и 2018 гг.

Источник: данные официального сайта КЭФ (<http://www.krasnoforum.ru/>).

Данная ситуация представляется примечательной и не может не порождать вопросов. Например:

1) растут ли «зеленые» инвестиции такими же темпами, как частота использования терминов?

2) сколько компаний осуществляет «зеленые» инвестиции?

3) есть ли «зеленые» инвестиции на самом деле?

Поиск ответов на эти вопросы потребовал изучения информации, характеризующей активность российских компаний в сфере финансирования «зеленых» инвестиционных проектов. Анализ осуществлялся по двум направлениям. Во-первых, были изучены статистические данные, характеризующие отдельные аспекты процесса «зеленого»

инвестирования в России в целом. Полученные результаты свидетельствуют, что «зеленые» инвестиции в России распределены неравномерно как по территории страны, так и по видам экономической деятельности. Они занимают крайне низкую долю в инвестициях в основной капитал российских компаний и являются сегодня для них ответственным экономическим решением, поскольку основным источником финансирования «зеленых» инвестиций выступают собственные средства предприятий [2; 3].

Во-вторых, анализировалось инвестиционное поведение крупнейших компаний России (так называемых флагманов отечественного бизнеса), входящих в топ-400 по версии российского экспертного агентства «Эксперт РА»¹². В частности, изучению подверглись данные, размещаемые компаниями на официальных сайтах. Из анализа были исключены компании, сайты которых не функционируют либо на них представлен минимум общей информации, а также российские дочерние структуры иностранных ТНК, государственные компании и их дочерние структуры, дочерние структуры российских интегрированных компаний, представляемые в рейтинге топ-400 обособленно. В итоге сформировался массив, включающий 253 компании.

Изучение информации привело к следующим выводам:

1) незначительное число (7) крупнейших российских компаний предоставляют на своих официальных сайтах подтверждаемую информацию о «зеленых» инвестиционных проектах. Это всего лишь 2,7 % от общего числа рассмотренных компаний, представители таких видов экономической деятельности, как электроэнергетика, машиностроение, телекоммуникации и связь, химическая и нефтехимическая промышленность, нефтяная и нефтегазовая промышленность, финансовая деятельность (банки);

2) немногим более 10 % (27 компаний от общего числа рассмотренных) информируют через корпоративные сайты о намерениях осуществлять или уже осуществленных природоохранных мероприятиях, а также о внедрении принципов учета экологических рисков в реализуемые проекты, не предоставляя при этом подтверждающую такие действия и намерения информацию. Ядро данной группы составили компании таких видов деятельности, как машиностроение, оптовая торговля и нефтегазовая промышленность (около 40 % от числа компаний данной группы);

3) значительно больше компаний (61, или 24 % от общего числа рассмотренных) информируют через корпоративный сайт о реализуемых (или планируемых) инвестициях в природоохранные мероприятия, т. е. инвестиционных проектах, цель которых — снижение негативного воздействия на окружающую среду. Ядро группы составляют компании черной металлургии, нефтегазовой промышленности, химической и нефтехимической промышленности, электроэнергетики (55 % от числа компаний данной группы);

4) большинство же крупнейших российских компаний (158, или 62,5 % от общего числа рассмотренных) вообще не раскрывают на своих официальных сайтах информацию о реализуемых (планируемых к реализации) «зеленых» проектах, проектах в сфере природоохранной деятельности, а также о намерениях придерживаться принципов учета экологических рисков в своей деятельности. Ядро этой группы компаний составляют компании розничной и оптовой торговли, агропромышленного комплекса и банки (около 49 % от числа компаний данной группы).

Таким образом, формируется проблемная ситуация: большинство компаний — флагманов российского бизнеса — не раскрывают информацию о своем вкладе в построение «зеленой» экономики, несмотря на то что в обществе уже сформировано позитивное восприятие этого процесса. Но стоит ли воспринимать данную проблему именно в контексте

¹² Эксперт 400 — рейтинг крупнейших российских компаний. Описание первого эшелона / Эксперт, 2017. URL: <https://expert.ru/dossier/rating/expert-400/>.

пассивного участия отечественного бизнеса в процессе «озеленения» национальной экономики, нежелания раскрывать информацию или дело в том, что информацию о «зеленых» инвестициях невозможно адекватно раскрыть?

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ И «ЗЕЛЕННЫЕ» ПРОЕКТЫ: ПОНЯТЬ И ВНЕДРИТЬ

Анализ инициатив [4], разработанных и распространяемых в качестве руководящих принципов институтами глобального управления, в первую очередь ООН и ОЭСР, которые, собственно, и выступают главными проводниками «зеленого» экономического роста, позволяет понять суть и логику глобального проекта «зеленая экономика» и роль, которая отводится «зеленым» инвестициям бизнеса. Сегодня наблюдается трансформация «ключевых подходов к управлению экономическими системами и процессами, а именно то, что экологические суждения в совокупности с экономическими, финансовыми и социальными должны играть важную роль в современном управлении» [4, с. 18], при этом «закрепляется идея о необходимости широкого вовлечения всех субъектов экономики в процесс финансирования «зеленого» роста при обязательном формировании (со стороны государства) условий для их активного участия» [4, с. 18].

Как обоснование выступает следующий ряд фактов: на рубеже XX–XXI вв. в мире разразилось несколько кризисов, связанных с изменением климата, сокращением биоразнообразия, энергетикой, продовольствием, водными ресурсами, а также глобальный финансовый и экономический кризисы. Причиной признается нерациональное распределение капитала, которое способствовало укреплению экономических секторов, негативно влияющих на окружающую среду, и ослаблению всего, что поддерживает природный капитал [5]. Поэтому возникла идея — обеспечить устойчивое развитие, реализуя концепцию «зеленой» экономики и «зеленого» роста.

По замыслу глобальных институтов управления, который был изложен в ряде документов [6–8], «зеленая» экономика — ориентированный на действие подход для достижения устойчивого развития, который обеспечит более целостную структуру для разработки, оценки, мониторинга и реализации стратегий и политик.

Концепция «зеленой» экономики, т. е. ключевая идея, замысел — поощрять инвестиции и расходы в сфере производства в тех областях, которые:

- 1) содействуют инновациям в области новых технологий и поведения, жизненно важных для «зеленых» рынков;
- 2) создают инфраструктуру, необходимую для успешного внедрения «зеленых» инноваций;
- 3) способствуют зарождению «зеленой» промышленности.

Цель внедрения «зеленой» экономики — поддержать сдвиг в сторону более устойчивого производства и потребления на национальном уровне путем полного включения вопросов окружающей среды в процесс принятия решений в соответствии с глобальными приоритетами в области устойчивого развития. Но здесь возникает ряд сложностей.

Первая сложность — восприятие «зеленой» экономики: что это такое и что здесь главное? Проблемы экономического развития, т. е. обеспечение сдвига промышленного производства в сторону нового технологического уклада, который позволит избежать тех кризисов, которые проявляются сегодня и наблюдались в прошлом, — вот что признают главным институты глобального управления.

Вторая сложность — отнесение проектов к числу «зеленых». До настоящего времени однозначная грань не проведена. Как минимум две веские причины служат объяснением этого факта. Первая заключается в том, что «зеленые» инвестиционные проекты могут также приносить дополнительную социальную, экологическую пользу. Глобальные институты предлагают разделять эффекты, которые несут «зеленые» проекты. И если проекты более нацелены на достижение социальных и экологических эффектов, то их следует классифицировать как устойчивые инвестиционные проекты.

Вторая причина — само многообразие мирового развития, когда каждая страна представляет свою индивидуальную комбинацию ресурсов и возможностей, являясь при этом суверенным государством. По этой причине глобальные институты предлагают всем странам адаптировать глобальные рамки под себя и выбрать именно свой подход к развитию национальной экономики, основываясь на принципах устойчивого развития, а также определить направление развития, исходя из собственных проблем, специфики национальной экономики и производства.

Именно по этой причине мы наблюдаем третью группу сложностей: финансов, которые имеют отношение к устойчивости, много. Сегодня, по сути, существует отдельная группа финансов (как вид), которая тем или иным образом связана с устойчивым развитием. Объясняется это тем, что страны, формируя национальные стратегии развития, определяют национальные приоритеты. Например, страны Северной Европы и ЕС определили для себя будущее на основе безуглеродной экономики, поэтому они концентрируют свое внимание на безуглеродных / низкоуглеродных финансах (low-carbon finance)¹³. Другие страны поставили своей целью решение экологических или климатических проблем. В итоге формируется целый спектр финансов, имеющих отношение к устойчивости (см. рис. 2).

Из этого вытекает еще одна (четвертая) сложность: как организовать процесс управления подобным финансовым многообразием, в какой комбинации стране следует формировать данные элементы в структуре национального финансового рынка и, самое главное, как все это реализовать, поскольку мы должны идти в русле глобального развития мира, и это на самом деле актуальная задача.

Рисунок 2

Многообразие финансов, обеспечивающих устойчивое развитие

Источник: разработано авторами.

¹³ Термин low-carbon finance (низкоуглеродные / безуглеродные финансы) появился в связи с формированием и развитием механизма международной торговли квотами парниковых газов. Его основа была определена международным соглашением в 1997 г. (Киотский протокол, который установил квоты на выбросы парниковых газов и предложил механизм торговли квотами). Это послужило причиной появления сектора carbon finance — углеродные финансы, которые указывают на проекты сокращения выбросов парниковых газов, а также на тот факт, что источник финансирования инвестиций основан на квотах на выбросы углекислого газа (углерода), которые могут быть проданы на углеродном рынке, и основанных на этих квотах финансовых инструментах. В свою очередь, low-carbon finance указывают на проекты с низким уровнем выбросов углерода, в первую очередь инвестиции в области возобновляемых источников энергии, чистой энергии и инфраструктуры, источником финансирования которых являются частные финансы. Подробнее см. <https://www.chathamhouse.org/about/structure/eeer-department/low-carbon-finance-conditions-mobilise-investment#>; <http://www.climateinstitute.org.au/articles/publications/low-carbon-finance-briefing-paper.html>.

Таким образом формируется еще одна проблемная ситуация, а именно проблема настройки национального механизма финансирования «зеленых» инвестиций. Первый вопрос, который формулируется в рамках данной проблемы, ответ на который нужно представить в самые сжатые сроки: что такое «зеленая» экономика и «зеленые» инвестиции, что мы в России под этим будем понимать? Отсюда вытекает второй вопрос: какую национальную стратегию будем строить? Если отсутствует согласованная позиция в отношении того, что следует признавать «зелеными» инвестициями, если это явление финансово-хозяйственной деятельности четко не определяется в законодательстве, не выявляется в реальной практике хозяйствующих субъектов, то как инвесторам финансировать «зеленые» проекты, как компаниям их реализовывать, как государству поддерживать процесс «зеленого» инвестирования? Именно по этой причине у нас сегодня существует множество вариаций на тему «зеленой» экономики, «зеленого» роста, «зеленых» инвестиций (представленный выше анализ наглядным образом данную ситуацию иллюстрирует), и это сдерживает дальнейшее развитие. Третий, не менее важный и сложный вопрос лежит в плоскости переосмысления того, как должна работать национальная финансовая система и какие стимулы для «зеленых» инвестиций должны быть созданы.

СЛОЖНОСТИ НАХОЖДЕНИЯ БАЛАНСА МЕЖДУ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ И РАЗВИТИЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ: О ЧЕМ ГОВОРIT ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ¹⁴

Изучение зарубежного опыта демонстрирует, что движение стран по пути устойчивого развития требует и от государства, и от бизнеса проведения ответственной политики. Правила, устанавливаемые на глобальном уровне, таковы, что главным в этом процессе является правительство страны, которое добровольно принимает обязательство по реформированию национальной экономики. Именно правительство страны разрабатывает национальную стратегию развития, соответствующие программы и планы, посредством реализации которых осуществляется стимулирование развития «зеленых» секторов экономики и дестимулирование деятельности в секторах, не относящихся к «зеленым».

Поскольку предполагается, что основным источником финансирования перехода к «зеленой» экономике должны стать не бюджетные ресурсы, а ресурсы бизнеса, то задачей государства является не финансирование, а регулирование и информирование, когда при помощи инструментов государственного регулирования бизнесу создаются благоприятные условия для внедрения «зеленых» технологий и развития «зеленых» производств и неблагоприятные условия для поддержания функционирования и развития технологий и производств, не относящихся к «зеленым». Цель подобных действий — изменить направление движения капитала. Перенаправить капитал из экономических секторов, негативно влияющих на окружающую среду, в секторы, обеспечивающие на национальном уровне более устойчивое (не приводящее к кризисам) производство и потребление.

Чтобы преодолеть инерцию сформировавшегося развития и сопротивление со стороны традиционных секторов, в рамках которых производство признается неустойчивым, правительство должно разработать политику, позволяющую реформировать национальную финансовую систему (обеспечить рыночными ресурсами, инструментами и технологиями финансирования «зеленые» инвестиции). Государственная поддержка должна

¹⁴ Выводы настоящего раздела вытекают из результатов анализа, полученного в ходе исследования «Практический опыт поддержки “зеленого” финансирования (на примере стран «Группы двадцати»)). Настоящее исследование размещено на сайте Минфина России. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/international/cooperation/G20/green/>.

стимулировать перемещение частного капитала из неустойчивых производств в «зеленые». Правительства не ограничиваются выбором инструментов стимулирования перехода национального бизнеса к «зеленой» экономике и устойчивому развитию, поскольку главным в подборе инструментов выступают национальная специфика, проблемы и особенности развития.

Но опыт зарубежных стран также показывает, что без политического решения, закрепляемого национальной стратегией развития, законодательными и нормативно-правовыми актами, и без активной роли государства как инвестора в «зеленые» проекты и технологии рынок «зеленого» финансирования не смог бы достичь тех показателей, которые сегодня наблюдаются. Основным инвестором на национальном рынке «зеленых» инвестиций пока что является государство.

Оценка эффективности усилий правительств зарубежных стран по стимулированию «зеленых» инвестиций также показывает, что главным мотивом в привлечении коммерческих предприятий в «зеленые» секторы экономики и проекты выступают соответствующие расходы государства. Положительный эффект на частные «зеленые» инвестиции оказывает и проводимая странами экологическая политика. В то же время в ряде стран жесткость экологической политики начинает выступать антистимулом для частных инвестиций.

Сегодня страны мира, включая Россию, пока еще ищут способы решения данной проблемной ситуации. Наиболее далеко продвинулся ЕС, который в марте 2018 года утвердил План действий ЕС по финансированию устойчивого развития (далее — План ЕС) [9]. Этот план направлен на достижение трех целей: переориентировать потоки капитала в устойчивые инвестиции; мотивировать управляющих активами к учету факторов, создающих риски устойчивому развитию при принятии финансовых решений; обеспечить прозрачность финансово-экономической деятельности в долгосрочной перспективе.

Причина, обусловившая появление Плана ЕС, заключается в том, что, несмотря на имеющийся опыт в построении «зеленой» экономики, странам ЕС до сих пор не удалось преодолеть ряд сложностей, которые тормозят переход к устойчивому, «зеленому» росту и создают барьеры на пути движения частного капитала. Именно с этими сложностями сегодня столкнулась и Россия (см. раздел выше). Поэтому отправным пунктом Плана ЕС (действие 1)¹⁵ выступает выработка общего подхода к терминологии в области устойчивого финансирования, включая систематизацию понятий: что следует признавать «устойчивым», «зеленым» и т. д. и единую систему классификации понятий [10, с. 4]. Вторым шагом реализации плана (действие 2) определена разработка стандартов «зеленых» финансовых продуктов и их маркеров (идентификаторов) [10, с. 6]. Примечателен здесь тот факт, что в рамках реализации этих шагов специально созданная комиссия ЕС должна будет произвести разделение видов деятельности на устойчивые и неустойчивые (создать Единую систему классификации ЕС). Затем данная классификация будет интегрирована в законодательство ЕС, что будет способствовать закреплению правовой определенности разработанной классификации, и далее распространена на все секторы (первыми будут классифицированы инвестиции).

Также в планах ЕС пересмотреть требования к управляющим активами, институциональным инвесторам, страховым, инвестиционным компаниям и банкам, создавая для них стимулы к инвестированию в устойчивые проекты, при одновременном обеспечении финансовой стабильности системы в целом.

План ЕС представляет большой интерес для России, поскольку, будучи реализованным, он создаст для стран союза прочную основу для мониторинга и управления процессом финансирования устойчивого экономического роста в целом и по отдельным его направлениям.

¹⁵ План включает в себя десять шагов (этапов).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, сделаем следующие выводы:

1) национальная стратегия финансирования устойчивого развития в настоящее время не облачена в форму единого документа, характеризуется нечеткостью структуры, неполнотой охвата, несистемностью подхода; соответственно, переход к модели «зеленого» экономического роста, которая является элементом стратегии финансирования устойчивого развития, в настоящих условиях затруднен;

2) «зеленая» экономика выделяется в качестве приоритета национального развития, но четкое и консенсусное ее определение в российском обществе еще не сформировано, в связи с этим возникают трудности измерения «зеленой» экономики, управления и регулирования процесса со стороны государства и, соответственно, сложность формирования механизма финансирования «зеленых» инвестиций;

3) идущие с глобального уровня требования к странам по обеспечению устойчивого развития на основе реализации концепции «зеленой» экономики и «зеленого» роста предоставляют национальным правительствам достаточно возможностей для формирования индивидуальной национальной стратегии, не противоречащей принципам устойчивого развития, с одной стороны, и удовлетворяющей национальным интересам — с другой;

4) формирование национального механизма финансирования «зеленых» инвестиций сдерживается не столько сложностями понятийного характера, сколько отсутствием общественного согласия в отношении того, какие секторы национальной экономики следует признать негативно влияющими на окружающую среду, приводящими к неустойчивому существованию, а какие наоборот.

Достижение договоренности по этому вопросу поставит точку в затянувшейся дискуссии выбора модели устойчивого развития, а также позволит определить наиболее удовлетворяющие целям выбранной модели экономики (безуглеродная, климатическая, «зеленая», экологическая, устойчивая) вид и форму организации финансовых отношений, способ мобилизации финансовых ресурсов.

Библиография

1. Бокарев А. А., Яковлев И. А., Кабир Л. С. «Зеленые» инвестиции в России: поиск приоритетных направлений // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 40–49.
2. Яковлев И. А., Кабир Л. С., Раков И. Д. «Зеленые» инвестиции в России: основные тенденции // Экономика: теория и практика. 2017. № 3. С. 66–75.
3. Итоги круглого стола «Зеленые» инвестиции: инструкция по применению на КЭФ-2017 / Научно-исследовательский финансовый институт. URL: <http://old.nifi.ru/ru/news-2/1280-zel-itog.html>.
4. Яковлев И. А., Кабир Л. С., Никулина С. И., Раков И. Д. Финансирование «зеленого» экономического роста: концепции, проблемы, подходы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3. С. 9–21.
5. Declaration on Green Growth / Adopted at the Meeting of the Council at Ministerial Level on 25 June 2009 [C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL]. URL: <http://www.oecd.org/env/44077822.pdf>.
6. Presidents's summary of the discussions by ministers and heads of delegation at the twenty-fifth session of the governing council / Global ministerial environment forum of the United Nations Environment Programme: note by executive director: UNEP/GCSS.XI/INF/9. UNEP, 2017. URL: <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20416> (дата обращения 20.05.2018).
7. Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication — A Synthesis for Policy Makers. UNEP, 2011. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf.
8. Towards green growth — A summary for policy makers / OECD, May 2011. URL: <https://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf>.
9. Sustainable finance: Commission's Action Plan for a greener and cleaner economy. Brussels, 8 March 2018 / European Commission. Press Release Database. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1404_en.htm?locale=en.
10. Action Plan: Financing Sustainable Growth / European Commission, 2018. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>.

I. A. Yakovlev, L. S. Kabir

Green Investment Financing Mechanism as an Element of the National Strategy for Sustainable Development Financing

Authors' affiliation:

Igor A. Yakovlev (e-mail: iyakovlev@nifi.ru), ORCID 0000-0002-6820-4689, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Ludmila S. Kabir (e-mail: lkabir@nifi.ru), ORCID 0000-0002-0665-8992, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

Today green investments are seen by the Russian government both as a solution for environmental problems and as an economic growth factor. Up until now the process of transition to the green economy has not been clearly defined, since the adjustment of the national green investment financing mechanism has not been completed. This article describes the results of the research on the prevalence of ideas of green growth in the national business environment and in the practice of national companies of green investment. For analysis, an array of data was collected on the official websites of 253 largest national companies. In addition to empirical data, the national strategic planning papers have been studied to find the reflection of ideas and principles of the green economy in the development strategies of industries and territories, as well as the guidelines designed by global institutions. As a result, the following problem has been identified: low level of green investment in Russian business due to, inter alia, the lack of a clear conceptual framework and rules. The solution of this problem lies in the plane of reaching a public consensus as to which sectors of the national economy should be recognized as leading to the sustainable development, and which of them, to the unsustainable one.

Keywords:

sustainable development, sustainable finance, green economy, green investment, green investment financing mechanism, sustainable development financing strategy, priority, Russian companies

JEL: O44, Q32, B00

References

1. Bokarev A. A., Yakovlev I. A., Kabir L. S. Green Investments in Russia: Searching for Priority Directions. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 6, pp. 40–49.
2. Yakovlev I. A., Kabir L. S., Rakov I. D. Green Investments in Russia: Main Trends. *Ekonomika: teoriya i praktika — Economy: Theory and Practice*, 2017, no. 3, pp. 66–75.
3. Results of the Round-Table Discussions “Green Investment: Application Instructions” on KEF-2017. Moscow: Financial Research Institute, 2017. Available at: <http://old.nifi.ru/ru/news-2/1280-zel-itog.html>.
4. Yakovlev I. A., Kabir L. S., Nikulina S. I., Rakov I. D. Financing Green Economic Growth: Conceptions, Problems, Approaches. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2017, no. 3, pp. 9–21.
5. Declaration on Green Growth / Adopted at the Meeting of the Council at Ministerial Level on 25 June 2009 [C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL]. Available at: <http://www.oecd.org/env/44077822.pdf>.
6. Presidents's summary of the discussions by ministers and heads of delegation at the twenty-fifth session of the governing council / Global ministerial environment forum of the United Nations Environment Programme: note by executive director: UNEP/GCSS.XI/INF/9. UNEP, 2017. Available at: <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20416>.
7. Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication — A Synthesis for Policy Makers / Sustainable Development Knowledge Platform. UNEP, 2011. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf.
8. Towards green growth. A summary for policy makers. OECD, May 2011. Available at: <https://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf>.
9. Sustainable finance: Commission's Action Plan for a greener and cleaner economy. Brussels, 8 March 2018. European Commission. Press Release Database. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1404_en.htm?locale=en.
10. Action Plan: Financing Sustainable Growth. European Commission, 2018. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>.

Влияние фискальной политики на макроэкономические показатели в DSGE-моделях

Михаил Юрьевич Андреев (e-mail: m.andreyev@inbox.ru), к. ф-м. н., доцент кафедры высшей математики Московского физико-технического института (ГУ) (г. Долгопрудный), старший научный сотрудник РАНХиГС (г. Москва)

Андрей Владимирович Полбин (e-mail: aropolbin@ier.ru), к. э. н., заведующий лабораторией математического моделирования экономических процессов РАНХиГС (г. Москва), заведующий лабораторией макроэкономического моделирования Института Гайдара (г. Москва)

Аннотация

В статье рассматриваются теоретические работы по анализу влияния госрасходов на конечное потребление товаров и услуг и других инструментов фискальной политики на основные макроэкономические показатели в контексте динамических стохастических моделей общего равновесия. Изучаются каналы влияния фискальных инструментов как в неоклассических моделях общего равновесия с гибкими ценами, так и в неокейнсианских моделях, в которых денежно-кредитная политика не тривиально влияет на величину фискального мультипликатора. Анализируются особенности проведения фискальной политики в условиях ловушки ликвидности, когда номинальные процентные ставки находятся на нулевой нижней границе, что может кардинальным образом изменить выводы об эффективности альтернативных мер фискальной политики. В данной экономической ситуации наиболее эффективными оказываются меры, направленные на стимулирование агрегированного спроса, стимулирование же агрегированного предложения (например, снижение искажающих налогов на производство) может оказать пагубное воздействие на экономическую активность.

Ключевые слова:

общее равновесие, DSGE-модели, неокейнсианские модели, фискальная политика, фискальный мультипликатор, ловушка ликвидности, фискальная консолидация

JEL: D58, E47, E62, E63

Традиционно в литературе по построению DSGE-моделей¹ (Dynamic Stochastic General Equilibrium models, динамические стохастические модели общего равновесия) большее внимание уделялось анализу денежно-кредитной политики, а не фискальной. Особую актуальность направление анализа фискальной политики при построении современных DSGE-моделей получило в связи с последним финансовым

¹ DSGE-модели — класс макроэкономических моделей, в которых экономическая динамика определяется из взаимодействия экономических агентов, обладающих рациональными ожиданиями. В таких моделях домохозяйства максимизируют приведенный к настоящему времени поток полезности от потребления и досуга, фирмы максимизируют свою прибыль, а органы власти следуют некоторым инструментальным правилам политики (например, правилу Тейлора) или максимизируют функцию общественного благосостояния. Как правило, экономика в таких моделях подвержена стохастическим шокам (эффективности производства, цен на нефть, предпочтений домохозяйств и др.). DSGE-модели хорошо себя зарекомендовали и как инструмент теоретического анализа, поскольку вплотную опираются на экономическую теорию, и как инструмент решения вопросов прикладного характера, поскольку способны хорошо воспроизводить динамику макроэкономических показателей.

кризисом в рамках анализа тех или иных стимулирующих мер фискальной политики. В данный период времени многие развитые экономики столкнулись с ловушкой ликвидности, что значительно ограничило возможность стимулировать экономическую активность за счет денежно-кредитных мер, и многие государства обратились за помощью к фискальным инструментам стимулирования. Например, в США согласно Акту о восстановлении и реинвестировании американской экономики (*American Recovery and Reinvestment Act*) фискальная поддержка экономики составила примерно 4 % ВВП. По мнению Бланшара и Саммерса [1], в условиях низких процентных ставок фискальная политика в будущем неизбежно станет играть гораздо более активную роль в стабилизации деловой активности.

В настоящей работе проводится подробный анализ теоретических каналов влияния фискальной политики на макроэкономические показатели. Теоретическое понимание происходящих в экономике процессов и реальных экономических взаимосвязей между макроэкономическими показателями — неотъемлемый элемент разработки мер экономической политики, направленных на сглаживание делового цикла. При систематизации литературы мы концентрируем свое внимание на работах, анализ которых строится на основе DSGE-моделей — преобладающего класса моделей в современном макроэкономическом анализе. Работа построена следующим образом. В первом разделе приводится обзор влияния фискальной политики на макроэкономические показатели в неоклассических DSGE-моделях с абсолютно гибкими ценами, во втором — в неокейнсианских DSGE-моделях, в третьем разделе анализируются особенности действия фискальных инструментов в ловушке ликвидности при нулевых процентных ставках, в четвертом разделе затрагивается проблема фискальной консолидации — мер фискальной политики, направленных на снижение государственного долга, к увеличению которого привели фискальные стимулы во время кризиса.

ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В НЕОКЛАССИЧЕСКИХ DSGE-МОДЕЛЯХ

Классические модели экономики с рациональными ожиданиями, позволяющие изучать воздействие бюджетной политики на макроэкономические показатели, обладают свойством рикардианской эквивалентности [2], в соответствии с которым способ финансирования государственных расходов — за счет либо выпуска облигаций, либо повышения паушальных налогов — не имеет значения. Выбор способа финансирования не оказывает влияния ни на потребление экономических агентов, ни на инвестиционные решения. Данное свойство обусловлено тем, что домохозяйства в модели живут бесконечно долго и максимизируют свое благосостояние на бесконечном отрезке времени. Если государство снижает налоги и финансирует возникший дефицит за счет выпуска долговых бумаг, домохозяйства просто увеличат свои сбережения на внешнем рынке на ту же величину, так как принимают во внимание, что данный государственный долг будет погашаться за счет увеличения налогов в будущем.

В неоклассических моделях общего равновесия временное увеличение госрасходов, финансируемое за счет увеличения долга или паушальных налогов, приводит к увеличению выпуска, но также приводит к падению инвестиций и потребления домохозяйств, а долгосрочное увеличение госрасходов — к росту инвестиций и падению потребления домохозяйств [3]. Это объясняется следующим. Рост госрасходов на конечное потребление товаров и услуг приводит к снижению приведенной стоимости доходов домохозяйств и, соответственно, к снижению богатства домохозяйств и их перманентного дохода, в результате чего домохозяйства уменьшают потребление товаров и услуг. Снижение потребления из-за эффекта дохода приводит к увеличению предложения труда, что является основным фактором увеличения выпуска, и временному падению реальных заработных плат. В случае временного увеличения госрасходов из-за увеличения реального процента будет наблюдаться вытеснение инвестиций. При перманентном же увеличении госрасходов на

конечное потребление эффект дохода на предложение труда будет большим, что обусловит значительное и долгосрочное увеличение отработанных часов, что, в свою очередь, достаточно сильно увеличит поток будущих предельных продуктов капитала и простимулирует инвестиции.

В долгосрочном периоде реальный процент определяется межвременной нормой дисконтирования полезности домохозяйств, эластичностью предельной полезности потребления и темпом экономического роста (уравнение Рамсея). Соответственно, величина госрасходов не оказывает влияния на реальную процентную ставку и, следовательно, на капиталовооруженность в экономике (при стандартных предположениях о виде производственной функции). Это означает, что перманентное изменение госрасходов также не оказывает влияния на реальную зарплату в долгосрочном периоде. Таким образом, уровень капитала в экономике в неоклассической модели в долгосрочном периоде увеличивается ровно настолько, насколько растут отработанные часы.

Величина отклика производства на государственные расходы, а вместе с этим и эффективность государственной политики, как правило, оцениваются мультипликатором государственных расходов — отношением прироста производства, вызванного государственными расходами, к приросту расходов². Соответственно, в неоклассической модели в рамках реалистичной калибровки параметров при временном увеличении госрасходов мультипликатор оказывается меньше единицы из-за вытеснения потребления домохозяйств и инвестиций, при перманентном — больше единицы, то есть увеличение инвестиций компенсирует снижение потребления. Сама величина мультипликатора тем больше, чем больше эластичность предложения труда по заработной плате. При этом, если финансирование увеличившихся госрасходов будет происходить за счет увеличения искажающих налогов (налогов на труд, на капитал), а не паушальных, то выпуск в ответ на рост госрасходов может даже упасть, так как увеличение искажающих налогов будет снижать стимулы для экономических агентов трудиться и инвестировать в капитал [3].

Таким образом, выводы из неоклассической модели оказываются противоположными выводам базовой кейнсианской модели IS-LM. В условиях, когда госрасходы финансируются за счет выпуска долга, в ответ на их увеличение в модели IS-LM произойдет увеличение потребления домохозяйств из-за увеличения располагаемого дохода и снижение инвестиций из-за увеличения процентной ставки.

Результаты многих эмпирических исследований, напротив, свидетельствуют больше в пользу выводов модели IS-LM, нежели неоклассической модели. В работах [4–6] на основе оценки моделей векторных авторегрессий (VAR) было получено, что положительный шок госрасходов приводит к увеличению выпуска, потребления домохозяйств, реальных зарплат и к небольшому отрицательному либо статистически незначимому влиянию на инвестиции. Однако эмпирические оценки мультипликатора госрасходов на выпуск оказываются не столь большими. Согласно систематизации Холла [7] результатов исследований по оценке влияния шоков госрасходов с помощью VAR-моделей мультипликатор варьируется в диапазоне от 0,5 до 1.

В литературе был предложен ряд модификаций базовой неоклассической модели общего равновесия, позволяющих рационализировать более значимое влияние госрасходов на макроэкономические показатели. Например, Ротемберг и Вудфорд [8] приводят эмпирические свидетельства в пользу того, что в ответ на увеличение военных расходов (которые принято считать экзогенными по отношению к внутренним экономическим переменным, что значительно упрощает эконометрический анализ) реальные зарплаты в экономике растут, а не падают, что противоречит следствиям неоклассической модели.

² Приросты производства и расходов могут браться за определенный период времени либо определяться как приведенная стоимость изменений во все последующие периоды времени.

Авторами была предложена модель с олигополистической конкуренцией, когда в ответ на увеличение агрегированного спроса снижается по отношению к предельным издержкам равновесная цена, поддерживающая картельный сговор. Таким образом, при увеличении государственных расходов снижается маржа фирм, что приводит к увеличению спроса на труд и к росту зарплат, несмотря на увеличение предложения труда.

В работе [9] госрасходы включаются в производственную функцию, и их рост стимулирует вход новых фирм на рынок, увеличение спроса на труд и, соответственно, зарплат. В работе [10] предложена модель с межвременными привычками в потреблении на отдельные товары. В предложенной модели в рамках стратегического взаимодействия фирмы при увеличении спроса снижают маржу, чтобы обеспечить себе большую долю рынка, тем самым увеличивая спрос на труд, что в равновесии может привести к увеличению не только зарплат, но и потребления домохозяйств.

Таким образом, в литературе предложен ряд расширений стандартной неоклассической модели общего равновесия, которые способны адекватно воспроизводить эмпирический отклик на шок госрасходов³, что, безусловно, вносит большой вклад в развитие экономической теории. Однако на сегодняшний день данные модификации еще не успели себя зарекомендовать в прикладном экономическом анализе, касающемся выявления факторов делового цикла, оценки последствий от тех или иных мер экономической политики и построения прогнозов. Большой популярностью на данный момент пользуются неокейнсианские DSGE-модели с неабсолютной гибкостью цен. Отчасти это связано с тем, что, как показано во многих исследованиях, неокейнсианские модели лучше воспроизводят совокупные статистические характеристики макроэкономических показателей. Другим значимым фактором может являться сторона спроса на аналитический аппарат DSGE-моделей. Поскольку во многом спрос на DSGE-модели предъявляют центральные банки, а в неоклассических моделях денежно-кредитная политика является нейтральной, представляется естественным более интенсивное развитие неокейнсианских моделей. Неокейнсианские модели рассматриваются в следующем разделе.

ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В НЕОКЕЙНСИАНСКИХ МОДЕЛЯХ

В базовой кейнсианской модели IS-LM совокупного спроса и совокупного предложения кривая совокупного предложения имеет положительный наклон (либо горизонтальна, что соответствует ситуации, когда номинальные цены и зарплаты являются абсолютно жесткими). В данной модели при увеличении госрасходов, что приводит к сдвигу кривой агрегированного спроса вправо, будет происходить увеличение выпуска и цен (если наклон кривой предложения положителен). Однако в современных неокейнсианских DSGE-моделях с оптимизирующими свои целевые функции экономическими агентами эффект от увеличения госрасходов становится не столь очевидным. Казалось бы, что в ответ на увеличение спроса фирмы будут увеличивать цены. Но в стандартной неокейнсианской модели инфляция положительно зависит от предельных издержек. Фискальная экспансия снижает богатство экономических агентов, что ведет к увеличению предложения труда, стимулирует снижение реальных заработных плат и, соответственно, предельных издержек. Таким образом, в ответ на увеличение госрасходов может произойти и снижение цен⁴.

³ Сами эмпирические отклики положительного влияния шоков госрасходов на потребление и реальные зарплаты, полученные на основе VAR-моделей, достаточно часто подвергаются критике и могут являться попросту результатом наличия лагов между появлением информации об изменениях в фискальных переменных и фактической реализацией данных изменений.

⁴ По отношению к некоторому трендовому росту цен в базовом сценарии экономического развития в условиях отсутствия шоков экономической политики. С формальной точки зрения в ситуации с ненулевой инфляцией в стационарном равновесии корректнее писать: инфляция снизится, или рост цен замедлится.

Результат воздействия фискальной политики на цены будет определяться масштабом увеличения агрегированного спроса, динамика которого в неокейнсианских моделях во многом зависит от проводимой денежно-кредитной политики. Если ДКП будет иметь достаточно экспансивный характер, то цены увеличатся, если же сдерживающий — упадут.

Работа [11] является одним из первых исследований по анализу роли номинальных жесткостей и проводимой денежно-кредитной политики в трансмиссии шоков госрасходов в неокейнсианских моделях. На основе проведенного анализа авторы пришли к выводу, что наличия номинальных жесткостей недостаточно для воспроизведения положительного отклика потребления на шок госрасходов. Авторами показано, что при таргетировании центральным банком денежного агрегата при формализации наличия спроса на деньги с помощью ограничения наличной оплаты (CIA) в ответ на увеличение госрасходов будет наблюдаться снижение цен: при «фиксированном» объеме наличности и при увеличении выпуска из-за роста госрасходов на конечное потребление цены должны снизиться. Увеличение номинального процента при одновременной дефляции приводит к значительному увеличению реальной процентной ставки и вытеснению частного спроса. Таким образом, мультипликатор госрасходов при таргетировании денежной массы оказывается предельно низким.

В качестве альтернативного режима денежно-кредитной политики авторы рассмотрели спецификацию, в которой центральный банк устанавливает номинальную процентную ставку согласно инструментальному правилу Тейлора с реакцией на ожидаемую инфляцию и ожидаемый разрыв выпуска. Авторами показано, что при малых коэффициентах при ожидаемом выпуске в правиле Тейлора в ответ на шок госрасходов цены увеличиваются, однако для данного коэффициента существует некоторое пороговое значение, после превышения которого модель начинает порождать сценарии со снижением цен в ответ на шок госрасходов. Таким образом, чем выше параметр реакции на выпуск, тем больше центральный банк увеличивает номинальную процентную ставку и тем больше снижает агрегированный спрос, тем самым уменьшая мультипликатор госрасходов.

Также подробное изучение роли денежно-кредитной политики для мультипликатора госрасходов проводится в работе Вудфорда [12]. Анализ в работе проводится на основе простой неокейнсианской модели с фиксированным объемом капитала, то есть в модели отсутствует инвестиционная компонента спроса, а выпуск может изменяться только за счет изменения объема отработанных часов. Вудфордом показано, что при временном увеличении госрасходов можно достичь значения мультипликатора, равного единице, если центральный банк будет проводить денежно-кредитную политику, в рамках которой будет достигаться неизменность реальной процентной ставки. Данное утверждение следует из уравнения Эйлера, связывающего потребление домохозяйств в два соседних момента времени через реальную процентную ставку. Поскольку долгосрочное равновесие в сценариях с шоком госрасходов и без шока одно и то же (равенство граничных условий) и траектории реальной ставки процента в данных сценариях идентичны, то и траектории потребления домохозяйств совпадут. Следовательно, прирост выпуска будет равен приросту госрасходов согласно равновесию на товарном рынке, а мультипликатор госрасходов будет равен единице.

Таким образом, в режиме жесткого таргетирования реальной процентной ставки можно избежать вытеснения частного потребления, тем самым увеличить мультипликатор госрасходов. Однако реализация такой политики может привести к значительной инфляции [12]. Вудфорд также показал, что режим жесткого таргетирования инфляции в представленной модели воспроизводит неоклассическое равновесие с гибкими ценами, в котором величина мультипликатора госрасходов меньше единицы. Если же центральный банк следует правилу Тейлора с реакцией на инфляцию и на разрыв выпуска, мультипликатор оказывается меньше единицы и больше мультипликатора в равновесии с гибкими ценами.

В работе [13] показано, что при увеличении коэффициента реакции номинальной процентной ставки на инфляцию в инструментальном правиле Тейлора мультипликатор госрасходов на выпуск снижается, так как при увеличении данного параметра центральный банк активнее увеличивает реальные процентные ставки в ответ на рост госрасходов, тем самым сильнее вытесняя частный спрос. Если же центральный банк сглаживает динамику процентных ставок во времени, реагируя на ставку процента в прошлом периоде, то мультипликатор госрасходов увеличивается с ростом инерционности номинальных процентных ставок, так как они в данной ситуации слабее реагируют на краткосрочные изменения макроэкономических условий. В этом случае реальный процент увеличивается не так сильно в ответ на рост госрасходов.

В модели с эндогенным капиталом и режимом денежно-кредитной политики жесткого таргетирования реальной процентной ставки мультипликатор госрасходов потенциально может быть и больше единицы. Действительно, при увеличении выпуска фирмы увеличивают спрос на факторы производства, что может повысить рентную цену капитала. Издержки же финансирования инвестиций при неизменной реальной процентной ставке не изменяются. Соответственно, выгоды от инвестиций могут превысить издержки их финансирования, тем самым простимулировав агрегированный спрос. Для проверки данной гипотезы мы провели численный имитационный анализ в DSGE-модели [14] и получили мультипликатор временного шока госрасходов, равный 1,3. При этом наряду с увеличением инвестиций мы также получили увеличение экспорта в связи с ослаблением курса отечественной валюты.

Также мультипликатор госрасходов потенциально может быть больше в моделях открытой экономики с режимом фиксированного (либо управляемого) номинального обменного курса по сравнению с режимом таргетирования инфляции (см., например, [15]), что также согласуется с базовой моделью IS-LM-BP. В режиме фиксированного курса центральный банк не поднимает номинальные процентные ставки в ответ на увеличение госрасходов, что при увеличении инфляции означает снижение реальных процентных ставок, которое оказывает положительное воздействие на потребление и инвестиции. Однако наши симуляции показали, что эффект оказывается не таким большим, чтобы вывести отклик потребления и инвестиций в положительную область при увеличении госрасходов. Согласно работе [16] в режиме фиксированного курса при краткосрочном снижении реальной ставки процента наблюдается ее увеличение в среднесрочной перспективе по причине снижения инфляции, что и препятствует росту потребления в ответ на увеличение госрасходов.

Таким образом, в базовых неокейнсианских DSGE-моделях при рассмотрении нетривиальных режимов денежно-кредитной политики можно получить достаточно большие мультипликаторы госрасходов. Однако положительный отклик реального потребления домохозяйств в ответ на увеличение госрасходов, о котором свидетельствуют оценки на базе векторных авторегрессий на периодах с достаточно стандартной денежно-кредитной политикой, в данных моделях получить не удастся. В литературе был предложен ряд расширений базовой неокейнсианской DSGE-модели для решения данной проблемы.

В работах [17–18] был рассмотрен класс предпочтений домохозяйств, в рамках которых значительно уменьшается или совсем элиминируется эффект дохода на предложение труда. Данные предпочтения позволяют избежать увеличения предложения труда и, соответственно, снижения реальной заработной платы из-за снижения богатства домохозяйств по причине роста приведенной стоимости налогов для обеспечения финансирования госрасходов. При росте агрегированного спроса при жестких ценах фирмы увеличивают спрос на труд, что приводит к увеличению как ставки заработной платы, так и совокупного заработка домохозяйств и, соответственно, к увеличению потребления из-за роста доходов. Однако в данных работах номинальные зарплаты предполагались гибкими, что не очень хорошо согласуется с действительностью.

Более популярным при построении прикладных DSGE-моделей является подход, в котором наряду с рикардианскими домохозяйствами в модели вводятся домохозяйства без доступа на финансовые рынки (нерикардианские), которые потребляют весь свой текущий располагаемый доход [6]. Данные домохозяйства, принимая решения о потреблении в текущем периоде, уже не учитывают возможное повышение налогов в будущем. Соответственно, в случае увеличения госрасходов за счет долгового финансирования, которое приводит к росту заработка домохозяйств, будет увеличиваться потребление нерикардианских домохозяйств, что может привести к росту агрегированного потребления в краткосрочном периоде, если доля нерикардианских домохозяйств достаточно велика. При этом важным для направления отклика потребления в ответ на увеличение госрасходов является структура рынка труда, что определяет величину отклика трудовых доходов. Так, согласно расчетам в работе [6] в случае совершенной конкуренции на рынке труда для положительного отклика потребления необходимо, чтобы доля нерикардианских домохозяйств была более 60 %, а для рынка монополистической конкуренции данный порог составляет всего 25 %. В случае рынка монополистической конкуренции предполагалось наличие некоторых профсоюзов, которые устанавливали зарплату на труд, исходя из максимизации взвешенной суммы полезностей домохозяйств разных типов. При этом номинальные зарплаты были гибкими.

Однако согласно эмпирическим оценкам [19–21] доля нерикардианских домохозяйств в развитых экономиках оказывается не такой большой, что не позволяет в неокейнсианских моделях получить увеличение потребления в ответ на рост госрасходов в нормальной экономической ситуации. Тем не менее предпосылка наличия такого типа домохозяйств часто используется при построении прикладных DSGE-моделей в центральных банках и других институтах. В модели МВФ GIMF [22] еще больше отходят от предпосылки рикардианской эквивалентности и наряду с нерикардианскими домохозяйствами, которые потребляют свой располагаемый доход, вводят в модель перекрывающиеся поколения, которые имеют конечный горизонт планирования. Потенциально нерикардианские домохозяйства могут сыграть большую роль для мультипликатора госрасходов в развивающихся экономиках, где их доля в общей численности населения может быть выше из-за менее развитых финансовых рынков и более низкого уровня доходов на душу населения.

Также доля нерикардианских домохозяйств может быть выше в периоды экономического спада в связи со снижением доходов экономических агентов и невозможности увеличить заимствования на финансовом рынке из-за наличия залоговых ограничений. Соответственно, при увеличении доли нерикардианских домохозяйств фискальная политика может стать более эффективной. В работе [23] на основе оценки нелинейной модели VAR приведены эмпирические свидетельства в пользу того, что в периоды экономического спада мультипликатор госрасходов значительно больше по сравнению с периодами подъема.

ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ НУЛЕВЫХ ПРОЦЕНТНЫХ СТАВОК

В литературе существует консенсус, что величина мультипликатора значительно более единицы возможна в условиях, когда экономика находится в ловушке ликвидности, то есть номинальный процент достиг своей нижней нулевой границы [12–13; 24–25]. Как отмечается в работе Вудфорда [12], в данной ситуации как раз и наблюдается интенсификация дискуссий в академических и политических кругах о необходимости фискального стимулирования экономики, поскольку монетарные механизмы для стимулирования оказываются исчерпанными. С ограничением нижней нулевой границы процентной ставки столкнулись во время кризиса 2008 г. многие развитые страны, включая США и страны еврозоны, а Япония с данным ограничением столкнулась еще в 1995 г.

В случае расширения госрасходов в условиях связывающего ограничения нижней нулевой границы процентной ставки потенциально можно не только предотвратить увеличение реальной ставки процента, но и получить ее снижение, что приведет к расширению частного спроса в экономике. Само снижение реальных процентных ставок может произойти, если фискальная экспансия приведет к росту инфляционных ожиданий, что в свою очередь, при нахождении номинальных процентных ставок на нулевом уровне, вызовет снижение реальных процентных ставок. Отсюда следует, что наиболее эффективное действие оказывает кратковременное увеличение расходов, пока экономика находится в режиме нулевых ставок [12]. Перманентное увеличение госрасходов снизит величину мультипликатора, поскольку уменьшит перманентный доход домохозяйств и их спрос. При этом эффективность даже кратковременного увеличения госрасходов падает с ростом объема госрасходов, поскольку при этом растет вероятность выхода из ловушки ликвидности.

В работе [13] эффективность фискальной политики при связывающем ограничении по нулевой нижней границе процентных ставок противопоставляется проблеме дефляционной спирали, в которой небольшие негативные шоки сокращения спроса (или увеличения склонности сберегать) значительно усиливаются и приводят к большому спаду экономической активности. Фискальная же экспансия в данных экономических условиях, наоборот, производит сильный стимулирующий эффект. При увеличении госрасходов увеличивается выпуск, предельные издержки и ожидаемая инфляция, что при «фиксированных» нулевых номинальных ставках процента приводит к снижению реальной процентной ставки, стимулирует выпуск и вызывает дальнейший рост инфляции, снижение реальной ставки и рост выпуска. Кристиано и соавторы [13] на базе простой модели без капитала показали, что при реалистичной калибровке параметров мультипликатор госрасходов на выпуск в режиме нулевых процентных ставок может составлять 3,7. Авторами также показано, что в условиях наличия лагов между реализацией фискальной политики и откликом экономики ожидаемое увеличение госрасходов в будущие периоды времени в режиме нулевых номинальных процентных ставок оказывает положительное влияние на текущий выпуск с мультипликатором, равным примерно 1,5. На основе симуляций более реалистичной модели с капиталом авторы работы [13] показывают, что в сценарии расширения госрасходов в США на три года и нулевыми процентными ставками мультипликатор госрасходов достигает пика в 2,3.

В исследовании Эггертссона [25] наряду с увеличением госрасходов во время связывающего ограничения на нулевую границу номинальных процентных ставок анализируется эффективность альтернативных мер стимулирующей фискальной политики. Автор приходит к выводу, что инструменты фискальной политики, направленные на стимулирование агрегированного предложения, которые могли бы способствовать увеличению экономической активности в нормальной ситуации, в ловушке ликвидности окажутся не только неэффективными, но даже могут привести к снижению выпуска. Например, снижение ставки страховых взносов для фирм уменьшит их предельные издержки и окажет понижающее давление на инфляцию, что при нулевых номинальных процентных ставках увеличит реальную ставку процента и вытеснит частное потребление. Снижение налога на капитал также может привести к снижению выпуска из-за вытеснения потребительского спроса согласно парадоксу бережливости. Снижение налога на капитал стимулирует домохозяйства сберегать и меньше потреблять, одновременно стимулируя инвестиционный спрос. Если в нормальной экономической ситуации увеличение инвестиционного спроса превалирует над снижением потребительского спроса, то при нулевых номинальных процентных ставках, согласно расчетам Эггертссона, сокращение потребительского спроса оказывается более значительным. Если же временно увеличить инвестиционную субсидию, то это поспособствует межвременному замещению будущих инвестиций в пользу настоящих, что может достаточно сильно простимулировать инвестиционный спрос для увеличения совокупного спроса [25].

Временное снижение налога с продаж приведет к тому, что текущее потребление станет дешевле будущего, что вызовет эффект межвременного замещения в пользу текущего потребления. Эггертссон также отмечает, что в соответствии с эмпирическими данными изменение налога с продаж быстро переносится в потребительские цены, временное снижение НДС может оказаться неэффективной мерой, если номинальная жесткость цен проявляется для цен с учетом НДС. В данных условиях в ответ на временное снижение НДС потребительские цены будут подстраиваться к изменению НДС постепенно, и домохозяйства могут, наоборот, сократить текущий потребительский спрос, ожидая снижения потребительских цен в недалеком будущем. В другой работе [26] также показывается, что структурные реформы, направленные на стимулирование долгосрочного роста в еврозоне, в ловушке ликвидности могут не только не простимулировать выпуск, но и вогнать экономику в очередную рецессию из-за предполагаемого роста реальных процентных ставок и сокращения агрегированного спроса.

Работу [27] можно отнести к наиболее подробному исследованию эффективности альтернативных инструментов фискального стимулирования во время кризиса 2008 г. Авторы провели оценки фискальных мультипликаторов на основе численного имитационного анализа девяти моделей, семь из которых являются частью модельного комплекса для прогнозирования и структурного анализа различных центральных банков, а две — наиболее известные модели из академической литературы. Режим ловушки ликвидности в исследовании явным образом не моделировался. Авторы имитировали данную экономическую ситуацию в виде приспособления монетарной политики, при которой центральный банк поддерживает номинальные процентные ставки на неизменном уровне в течение двух лет. В работе рассмотрены следующие альтернативные стимулы: увеличение госрасходов на конечное потребление товаров и услуг, увеличение государственных инвестиций, снижение налогов на потребление, труд и корпоративного налога на прибыль, а также увеличение трансфертов населению.

На основе проведенного исследования авторы работы [27] пришли к выводу, что увеличение госрасходов на конечное потребление, государственных инвестиций и трансфертов нерикарданским домохозяйствам являются крайне эффективными инструментами во время кризиса с мультипликатором более единицы. Например, средний по моделям мультипликатор госрасходов на конечное потребление для США оказался равным 1,55, а мультипликатор трансфертов нерикарданским домохозяйствам — 1,3. Авторы подчеркивают, что данный эффект достигается за счет аккомодационной денежно-кредитной политики, когда реальные процентные ставки падают при фискальной экспансии, и только при краткосрочном стимулировании экономики.

ВОПРОСЫ ФИСКАЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

После агрессивной фискальной политики 2009–2010 гг. многие страны столкнулись с проблемой возросшего государственного долга. Оказалась востребованной фискальная консолидация — набор мер по снижению государственного долга. Проведение фискальной консолидации, как отмечается в [28], во-первых, снижает дефицит и делает возможным проведение агрессивной фискальной политики на следующей кризисной фазе делового цикла, а во-вторых, вызывает увеличение предложения денежных средств, что снижает процентные ставки в экономике. В связи с этим в ряде работ были предложены способы проведения фискальной консолидации. При этом в силу того, что, как правило, фискальная консолидация негативно отражается на выпуске в краткосрочном периоде, авторы предложили нетривиальное сочетание мер, позволяющих снизить потери.

Так, в работе [28] предполагалось сочетание ряда мер при проведении фискальной консолидации в ключевых экономиках мира: урезались трансферты населению на 0,5 % ВВП, сокращалось государственное потребление на 0,33 % ВВП, проводилась налоговая

реформа в форме увеличения налогов на потребление на 1,7 % и уменьшения подоходных налогов. Данные меры в соответствии с модельными расчетами привели к уменьшению дефицита бюджета до 1 % ВВП и к потерям 0,2–0,3 % ВВП в краткосрочной перспективе в связи с отрицательным влиянием на спрос. В долгосрочном же периоде фискальная консолидация привела к росту ВВП на 1,4 % по истечении десяти лет. Увеличение ВВП стало возможным в силу снижения государственного долга, что вызвало понижение реальных ставок процента и стимулировало накопление капитала. Существенный дополнительный долгосрочный стимулирующий эффект создается за счет замены более искажающих подоходных налогов налогами на потребление, что стимулирует занятость.

В работе [29] авторы предложили для экономики США постепенное урезание трансфертов бюджета на 2,5 % ВВП и государственных закупок на 0,6 % ВВП, а также снижение искажающего налога с заработных плат на 5 % в течение десяти лет. Дефицит бюджета и государственный долг падали за счет снижения государственных расходов, несмотря на снижение налоговой нагрузки. Уменьшение налога, с одной стороны, увеличивало доход домохозяйств и играло в пользу роста потребления и сокращения предложения труда, а с другой стороны (за счет того, что снижался именно искажающий налог), приводило к увеличению предложения труда. Результирующий эффект заключался в росте отработанных часов, росте потребления и росте ВВП не только в долгосрочном периоде, но и в краткосрочном. Важным условием консолидации являлось полное знание и доверие экономических агентов к проводимой политике. В то же время согласно работе [28] агенты начинали верить в реализуемость мер только спустя некоторое время.

В ряде исследований также рассматривались последствия фискальной консолидации для регионов Европы, что имело ряд особенностей: консолидация проводилась при низких процентных ставках, а политика центрального банка была едина для всех экономик и ориентировалась на агрегированные показатели. В работе [30] наименее благоприятным вариантом фискальной консолидации для Испании как в краткосрочном, так и в долгосрочном плане оказалось урезание государственных инвестиций. Урезание государственных закупок имело пагубное влияние в краткосрочной перспективе из-за непосредственного влияния на уровень спроса. Урезание же заработных плат в государственном секторе имело положительное влияние в связи с уменьшением стоимости оплаты труда и улучшения конкурентоспособности отечественных товаров. В работе [31] авторы рассмотрели два региона — северную и южную части Европы. Оказалось, что два варианта проведения бюджетной консолидации — посредством повышения налогов и посредством снижения государственных расходов — несравнимы между собой: повышение налогов имеет меньшее негативное влияние на выпуск в краткосрочном плане, но большее в долгосрочном плане, нежели сокращение расходов. Более того, проведение масштабной бюджетной консолидации посредством урезания расходов может оказаться нереализуемым в силу невозможности снижения процентных ставок. Наилучшим вариантом бюджетной консолидации в терминах потерь ВВП оказалось смещение двух возможностей: резкое временное увеличение налогов и постепенное урезание бюджетных расходов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И КРАТКИЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ РОССИИ

Проблема выработки эффективных мер фискальной политики для сглаживания делового цикла получила достаточно обширное отражение в DSGE-моделях. Интерес к данной теме был подогрет мировым финансовым кризисом 2007–2009 гг., когда обсуждалась целесообразность расширения госрасходов для стимулирования выхода экономики из кризиса. В настоящей работе проведена систематизация теоретических каналов влияния фискальной политики на основные макроэкономические показатели. Как следует из проведенного обзора, в нормальной некризисной экономической ситуации мультипликатор временного увеличения госрасходов на конечное потребление товаров и услуг,

финансируемого за счет роста долга, оказывается меньше единицы как в неоклассических, так и неокейнсианских моделях. Это обусловлено вытеснением потребления домохозяйств и инвестиций, снижение которых происходит из-за увеличения реального процента и из-за падения перманентного дохода домохозяйств. Неокейнсианские модели дают дополнительное пространство для изменения величины мультипликатора, так как режим денежно-кредитной политики оказывает влияние на динамику реального процента. Если центральный банк следует инструментальному правилу по отношению к номинальным процентным ставкам, то величина мультипликатора увеличивается с ростом инерционности процесса для процентных ставок и уменьшается с увеличением степени реакции процентной ставки на выпуск и инфляцию. Если центральный банк поддерживает реальные ставки процента на неизменном уровне при шоке госрасходов, то величина мультипликатора может оказаться и больше единицы, так как данная политика позволяет элиминировать эффект вытеснения потребления и стимулирует увеличение инвестиций. Однако данная политика может привести к сильным инфляционным последствиям.

Наиболее эффективной политика увеличения госрасходов на конечное потребление оказывается в ловушке ликвидности при нулевых номинальных процентных ставках. В данных экономических условиях рост инфляционных ожиданий оказывается крайне полезным. К этому росту может привести увеличение госрасходов, что при нулевых процентных ставках снизит реальный процент и простимулирует частные компоненты агрегированного спроса. Согласно широкому пласту литературы в условиях ловушки ликвидности мультипликатор госрасходов может сильно превышать единицу. Однако неотъемлемым элементом высокой эффективности расширения госрасходов является непродолжительность фискальной экспансии: чем большая доля совокупного увеличения госрасходов придется на период ловушки ликвидности, тем больше будет мультипликатор. При перманентном увеличении госрасходов мультипликатор может оказаться меньше единицы из-за отрицательного эффекта дохода на потребление домохозяйств. В целом, в ловушке ликвидности оказываются эффективными меры, направленные на стимулирование агрегированного спроса, такие как трансферты домохозяйствам с ограниченной возможностью для выхода на финансовые рынки и инвестиционные субсидии. Меры же, направленные на стимулирование агрегированного предложения, такие как снижение налога на труд и налога на капитал, оказываются контрпродуктивными, поскольку они стимулируют снижение инфляции и увеличение сбережений, что отрицательно воздействует на агрегированный спрос.

Какие фискальные меры могли бы быть в настоящий момент целесообразны для экономики России, исходя из приведенных выше теоретических результатов и без опоры на какую-то отдельную модель? Является ли расширение госрасходов эффективной мерой в текущих условиях? Как следует из настоящего обзора, мультипликатор может оказаться выше единицы, если в экономике наблюдаются кризисные явления или экономика оказывается в ловушке ликвидности, что нельзя считать характеристикой текущей экономической ситуации. Также значительного мультипликативного эффекта можно ожидать при экспансивной денежно-кредитной политике, которая может привести к большим инфляционным последствиям, что в свою очередь противоречит заявленным целям Банка России. Поэтому, на наш взгляд, маловероятно, что расширение госрасходов в текущих экономических условиях приведет к значительному увеличению выпуска с мультипликативным эффектом более единицы. Исключением может стать ситуация, если в российской экономике велика доля нерикардиянских домохозяйств, оценка которой требует отдельного серьезного эмпирического исследования.

Действительно актуальными вопросами в текущей ситуации являются фискальная консолидация и налоговый маневр. Первое направление поможет сделать бюджет отечественной экономики более устойчивым и подготовиться к будущим кризисам. Как отмечают

Бланшар и Саммерс [1], низкие процентные ставки в связи со старением населения и замедлением экономического роста становятся повсеместным явлением и фискальная политика в будущем неизбежно станет играть гораздо более активную роль в стабилизации деловой активности из-за ограниченной эффективности монетарной политики. С высокой долей вероятности при наблюдаемом снижении целевого уровня инфляции и ставки на денежном рынке Банком России с данной проблемой может столкнуться и отечественная экономика. Таким образом, запас прочности в бюджетной сфере может оказаться весьма полезным для применения оперативных стабилизационных мер фискальной политики в случае наступления кризиса. Второе направление, подразумевающее уход от более искажающих налогов, которыми являются подоходные, к менее искажающим налогам, то есть налогам на потребление, может способствовать более эффективному распределению ресурсов и увеличению потенциального ВВП. Как следует из последнего раздела настоящей работы, совмещение фискальной консолидации с налоговым маневром может сделать процесс сокращения государственного долга менее болезненным.

Библиография / References

1. Blanchard O. J., Summers L. H. Rethinking Stabilization Policy: Evolution or Revolution? National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper, 2017, no. w24179. DOI: 10.3386/w24179.
2. Barro R. J. Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*, 1974, vol. 82, no. 6, pp. 1095–1117. DOI: 10.1086/260266.
3. Baxter M., King R. G. Fiscal Policy in General Equilibrium. *The American Economic Review*, 1993, vol. 83, no. 3, pp. 315–334.
4. Blanchard O., Perotti R. An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *Quarterly Journal of Economics*, 2002, vol. 117, no. 4, pp. 1329–1368.
5. Fatas A., Mihov I. The Effects of Fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence. *CEPR Discussion Paper*, 2001, no. 2760.
6. Galí J., López-Salido J. D., Vallés J. Understanding the Effects of Government Spending on Consumption. *Journal of the European Economic Association*, 2007, vol. 5, no. 1, pp. 227–270.
7. Hall R. E. By How Much Does GDP Rise If the Government Buys More Output? *Brookings Papers on Economic Activity*, 2009, vol. 2009, pp. 183–231.
8. Rotemberg J. J., Woodford M. Oligopolistic Pricing and the Effects of Aggregate Demand on Economic Activity. *Journal of Political Economy*, 1992, vol. 100, no. 6, pp. 1153–1207.
9. Devereux M. B., Head A. C., Lapham B. J. Monopolistic Competition, Increasing Returns, and the Effects of Government Spending. *Journal of Money, Credit and Banking*, 1996, vol. 28, no. 2, pp. 233–254.
10. Ravn M., Schmitt-Grohé S., Uribe M. Deep Habits. *The Review of Economic Studies*, 2006, vol. 73, no. 1, pp. 195–218. DOI: 10.1111/j.1467-937X.2006.00374.x.
11. Linnemann L., Schabert A. Fiscal Policy in the New Neoclassical Synthesis. *Journal of Money, Credit and Banking*, 2003, vol. 35, no. 6, pp. 911–929.
12. Woodford M. Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2011, vol. 3, no. 1, pp. 1–35. DOI: 10.1257/mac.3.1.1.
13. Christiano L., Eichenbaum M., Rebelo S. When Is the Government Spending Multiplier Large? *Journal of Political Economy*, 2011, vol. 119, no. 1, pp. 78–121. DOI: 10.1086/659312.
14. Полбин А. В., Дробышевский С. М. Построение динамической стохастической модели общего равновесия для российской экономики. Научные труды № 166Р. М.: Издательство Института Гайдара, 2014. [Polbin A., Drobyshevsky S. Developing a Dynamic Stochastic Model of General Equilibrium for the Russian Economy. *Nauchnye trudy* № 166Р. Moscow: Gaidar Institute Publ., 2014, 156 p.]
15. Born B., Juessen F., Müller G. J. Exchange Rate Regimes and Fiscal Multipliers. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2013, vol. 37, no. 2, pp. 446–465. DOI: 10.1016/j.jedc.2012/09/014.
16. Corsetti G. et al. Floats, Pegs and the Transmission of Fiscal Policy. *Central Banking, Analysis, and Economic Policies Book Series*, 2013, vol. 18, pp. 235–281.
17. Monacelli T., Perotti R. Fiscal Policy, Wealth Effects, and Markups. NBER Working Paper, 2008, no. w14584. DOI: 10.3386/w14584.
18. Bilbiie F. O. Nonseparable Preferences, Frisch Labor Supply, and the Consumption Multiplier of Government Spending: One Solution to a Fiscal Policy Puzzle. *Journal of Money, Credit and Banking*, 2011, vol. 43, no. 1, pp. 221–251.
19. Coenen G., Straub R. Does Government Spending Crowd in Private Consumption? Theory and Empirical Evidence for the Euro Area. IMF Working Paper, August 2005, WP/05/159.

20. Cogan J. F., Cwik T., Taylor J. B., Wieland V. New Keynesian Versus Old Keynesian Government Spending Multipliers. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2010, vol. 34, no. 3, pp. 281–295.
21. Ratto M., Roeger W., Veld in 't J. QUEST III: An estimated open-economy DSGE model of the euro area with fiscal and monetary policy. *Economic Modelling*, 2009, vol. 26, no. 1, pp. 222–233. DOI: 10.1016/j.econmod.2008.06.014.
22. Kumhof M., Laxton D., Muir D., Mursula S. The Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF) — Theoretical Structure. IMF Working Paper WP/10/34, 2010.
23. Auerbach A. J., Gorodnichenko Y. Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2012, vol. 4, no. 2, pp. 1–27.
24. Erceg C., Lindé J. Is There a Fiscal Free Lunch in a Liquidity Trap? *Journal of the European Economic Association*, 2014, vol. 12, no. 1, pp. 73–107. DOI: 10.1111/jeea.12059.
25. Eggertsson G. B. What Fiscal Policy Is Effective at Zero Interest Rates? NBER Macroeconomics Annual, 2010, vol. 25, no. 1, pp. 59–112.
26. Eggertsson G., Ferrero A., Raffo A. Can Structural Reforms Help Europe? *Journal of Monetary Economics*, 2014, vol. 61 (C), pp. 2–22.
27. Coenen G. et al. Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2012, vol. 4, no. 1, pp. 22–68. DOI: 10.1257/mac.4.1.22.
28. Clinton K. et al. Deficit reduction: Short-term pain for long-term gain. *European Economic Review*, 2011, vol. 55, no. 1, pp. 118–139.
29. Cogan J. F. et al. Fiscal Consolidation Strategy. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2013, vol. 37, no. 2, pp. 404–421.
30. Stähler N., Thomas C. FiMod — A DSGE model for fiscal policy simulations. *Economic Modelling*, 2012, vol. 29, no. 2, pp. 239–261.
31. Erceg C. J., Lindé J. Fiscal consolidation in a currency union: Spending cuts vs. tax hikes. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2013, vol. 37, no. 2, pp. 422–445. DOI: 10.1016/j.jedc.2012.09.012.

M. Yu. Andreyev, A. V. Polbin

The Impact of Fiscal Policy on Macroeconomic Indicators in DSGE-models

Authors' affiliation:

Mikhail Yu. Andreyev (e-mail: m.andreyev@inbox.ru), Moscow Institute of Physics and Technology, Dolgoprudny, Moscow Region, 141701, Russian Federation; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, 119571, Russian Federation

Andrey V. Polbin (e-mail: apolbin@iep.ru), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, 119571, Russian Federation; Gaidar Institute for Economic Policy, Moscow, 125993, Russian Federation

Abstract

The article reviews theoretical works on the government spending impact on the main macroeconomic indicators. Both neoclassical models with flexible prices and neo-Keynesian models with rigidities are considered by authors. As monetary policy matters in neo-Keynesian models, this work raises the problem of relationship between monetary policy and the fiscal multiplier size. Special attention is given to the peculiarities of fiscal policy in the liquidity trap. The authors examined the changes of fiscal policy effectiveness when the interest rate is at zero lower bound. At this economic situation the most effective fiscal policy is to stimulate aggregate demand, while stimulating the aggregate supply (e.g. reducing distortionary production taxes) may have a negative effect on economic activity. The article ends with conclusions about the possible fiscal policy in Russia.

Keywords:

general equilibrium, DSGE, Neo-Keynesian economics fiscal policy, fiscal multiplier, liquidity trap, fiscal consolidation

JEL: D58, E47, E62, E63

О. В. Буклемишев, Д. Л. Михайлов, В. В. Соловьев, И. Г. Фетисов

Эффективность законодательных ограничений долговой нагрузки регионов России

Олег Витальевич Буклемишев (e-mail: o.buklemishev@gmail.com), к. э. н., доцент экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова (г. Москва)

Денис Леонидович Михайлов (e-mail: mikhaylovdl@moscowdebt.ru), руководитель ГБУ «Мосфинагентство» (г. Москва)

Владимир Валерьевич Соловьев (e-mail: SolovievVV3@finance.mos.ru), к. ю. н., начальник Управления правовой экспертизы ГБУ «Мосфинагентство» (г. Москва)

Игорь Геннадьевич Фетисов (e-mail: FetisovIG@finance.mos.ru), заместитель начальника управления макроэкономического анализа ГБУ «Мосфинагентство» (г. Москва)

Аннотация

За последнее десятилетие долговое бремя региональных властей заметно выросло. В работе на основе анализа показателей бюджетов субъектов Федерации и структуры их государственного долга формулируются подходы по корректировке и развитию системы показателей, ограничивающих бюджетный дефицит, уровень долга и заимствований регионов. В частности, предлагается отказаться от использования плановых бюджетных показателей, а также изменить базу расчета предельного объема расходов на обслуживание государственного долга субъекта Федерации.

Ключевые слова:

субфедеральные финансы, региональный долг, долговая нагрузка, долговая устойчивость

JEL: H71, H72, H74, H77

Политика федерального центра, устанавливаемых законодательно стимулов и ограничений играет огромную роль в процессе управления государственным долгом на региональном уровне. Проблема контроля за высокой долговой нагрузкой на бюджетную систему субъектов Российской Федерации является одной из наиболее обсуждаемых в сфере государственных финансов. По мнению большинства экспертов (см. например, [1]), уровень долговой нагрузки субъектов Федерации превысил безопасный предел и его необходимо снижать.

ДОЛГОВАЯ НАГРУЗКА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тем не менее совокупное значение указанного показателя, рассчитанное за период с 2009 по 2017 г., подтверждает данный вывод лишь отчасти (табл. 1): уровень государственного долга субъектов Российской Федерации никак нельзя назвать критическим. Достигнув по итогам 2015 г. максимального значения (35,38 %), данный показатель начал снижение и составил на 1 января 2018 г. 30,5 % налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таблица 1

**Долговая нагрузка на бюджеты субъектов
Российской Федерации (доля от суммы налоговых
и неналоговых доходов на конец года, %)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Долговая нагрузка	15,24	27,00	27,91	25,10	26,07	32,97	35,38	36,02	33,82	30,50

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Совокупный уровень долга скрывает значительную дифференциацию бюджетных и долговых параметров отдельных субъектов Федерации. В частности, среди них можно выделить Москву, Московскую область и Санкт-Петербург (табл. 2).

Таблица 2

**Доля Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга
среди субъектов Российской Федерации в целом, %**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы	35,54	31,43	31,34	33,23	32,14	32,28	30,58	31,09	31,93	32,72
Налоговые и неналоговые доходы	43,58	41,90	39,99	40,16	38,64	39,32	37,49	36,93	37,54	38,96
Расходы	36,38	32,95	30,40	31,56	30,88	30,03	30,02	28,82	30,65	33,28
Государственный долг	46,24	45,87	41,31	29,76	22,76	16,23	13,38	11,11	7,39	7,19

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Таким образом, в 2008–2017 гг. объемы бюджетных доходов и расходов указанных субъектов Федерации составляли в среднем треть от соответствующих суммарных показателей; при этом доля их госдолга в совокупном долге, напротив, сократилась с 46,24 до 7,19 %.

Таблица 3

**Долговая нагрузка Москвы, Московской области
и Санкт-Петербурга (доля от суммы налоговых
и неналоговых доходов на конец года, %)**

Субъект РФ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Москва	9,74	25,27	27,60	17,75	13,44	12,48	10,70	8,84	3,49	1,68
Московская область	84,62	93,15	71,71	45,22	35,68	31,17	33,41	29,15	25,58	23,35
Санкт-Петербург	0,12	0,74	2,35	2,65	6,51	5,10	3,71	3,55	3,04	7,09
Суммарно	16,17	29,56	28,83	18,60	15,35	13,61	12,62	10,84	6,65	5,53

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Уровень долговой нагрузки на бюджеты всех остальных субъектов Федерации оказывается существенно выше, чем у Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга (табл. 3 и 4). В связи с этим в таблицах ниже (табл. 4, 5, 13, 14) мы представляем бюджеты субъектов Федерации без учета Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга. Однако даже такой уровень нагрузки (примерно половина налоговых и неналоговых доходов бюджетов) принято считать умеренным.

Таблица 4

**Долговая нагрузка на бюджеты субъектов
Российской Федерации (в процентах от суммы налоговых
и неналоговых доходов на конец года)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Долговая нагрузка	14,53	25,16	27,30	29,46	32,81	45,51	49,02	50,76	50,15	46,37

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Сравнительный анализ динамики доходов, налоговых и неналоговых доходов, расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и динамики объема их государственного долга (табл. 5) показывает, что увеличение государственного долга практически ежегодно (за исключением 2016–2017 гг.), а также в целом за рассматриваемый период превышало рост всех перечисленных бюджетных показателей: за период с 2009 по 2018 г. совокупный объем регионального долга вырос в 6,6 раза, в то время как объем налоговых и неналоговых доходов — в 2,08 раза, а объем расходов — в 1,88 раза.

Таблица 5

**Динамика основных бюджетных и долговых показателей
субъектов Российской Федерации (темп роста к предыдущему году, %)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Всего за период
Доходы	101,57	110,44	115,37	107,74	99,52	114,41	104,34	105,63	116,52	203,88
Налоговые и неналоговые доходы	86,15	122,95	118,55	113,86	100,53	115,45	108,41	108,57	106,64	208,28
Расходы	105,37	110,17	115,19	110,62	105,91	107,90	103,06	102,84	105,03	188,17
Госдолг	149,18	133,41	127,94	126,82	139,43	124,36	112,26	107,25	98,60	664,71

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Таким образом, центральным властям с помощью применявшихся в течение данного периода инструментов не удавалось сдерживать увеличение долговой нагрузки субъектов Российской Федерации. В чем причины этого? Рассмотрим действующие законодательно установленные ограничения размеров дефицита и государственного долга регионов подробнее.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ РОСТА ДОЛГОВОЙ НАГРУЗКИ РЕГИОНОВ И ИХ КРИТИКА

В соответствии с мировой практикой доступ субнациональных правительств на финансовый рынок для привлечения средств возможен только при соблюдении ими фискальных правил/ограничений. Типичный набор индикаторов для мониторинга долга и соответствующих финансовых рисков (см. например, [2–5]) включает:

- отношение субнационального долга к валовому региональному продукту;
- отношение стоимости обслуживания долга к собственным доходам;
- следование «золотому правилу» (например, операционный баланс, равный нулю в течение цикла);
- запрет структурного дефицита бюджета или необходимость достижения полной сбалансированности бюджета (ежегодно или в рамках определенного временного периода);
- контроль за выданными субнациональными правительствами гарантиями, которые являются источником условных обязательств.

Российский Бюджетный кодекс (далее — БК РФ) предусматривает следующие параметры, призванные ограничить рост долговой нагрузки на бюджеты субъектов Федерации (далее — параметры долговой устойчивости):

1) предельный дефицит бюджета на уровне 15 %¹ утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации (п. 2 ст. 92.1 БК РФ)², который должен быть соблюден по итогам исполнения соответствующего бюджета (п. 4 ст. 92.1 БК РФ);

2) предельный объем заимствований в размере суммы, направляемой в текущем финансовом году на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств (ст. 106 БК РФ);

3) предельный размер госдолга на уровне 100 % утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации (п. 2 ст. 107 БК РФ)³. Указанный предельный объем госдолга должен быть соблюден по итогам исполнения соответствующего бюджета (п. 4 ст. 107 БК РФ);

4) установление объема расходов на обслуживание госдолга субъекта Федерации на уровне 15 % утвержденного объема расходов, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций (ст. 111 БК РФ).

Все приведенные параметры долговой устойчивости призваны в той или иной степени ограничивать рост госдолга регионов, однако на практике их влияние различно. Основными, на наш взгляд, являются ограничения, налагаемые на размер дефицита бюджета (т. е. предельный объем прироста долга в течение бюджетного года) и на предельный размер госдолга. Указанные ограничения имеют общую «расчетную базу» (годовой объем налоговых и неналоговых доходов) и являются взаимосвязанными.

Анализу эффективности параметров, нацеленных на ограничение долговой нагрузки и повышение долговой устойчивости, посвящен ряд недавних исследований, большая часть которых содержит критику указанных показателей.

Детальный обзор зарубежной практики установления бюджетных правил для бюджетов субъектов Российской Федерации содержится в работе А. Л. Кудрина и А. Н. Дерюгина [5]. Опираясь на анализ указанной практики, а также учитывая реалии регулирования долговой нагрузки на региональные бюджеты, авторы предлагают модификацию бюджетных правил в действующей редакции БК РФ.

¹ В соответствии с п. 2 ст. 92.1 БК РФ для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, дефицит не должен превышать 10 % утвержденного общего годового объема доходов, без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Кроме того, в случае утверждения законом о бюджете в составе источников финансирования дефицита поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале и (или) снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета дефицит может превысить в соответствующем размере ограничения, установленные п. 2 ст. 92.1 БК РФ. Ниже в целях упрощения мы не будем учитывать применение данного положения.

² В соответствии с п. 2 ст. 92.1 БК РФ дефицит не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Федерации, без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. В связи с этим ниже мы будем использовать термин «налоговые и неналоговые доходы» в качестве аналога понятия «объем доходов без учета безвозмездных поступлений». Необходимо отметить, что до 1 января 2011 г. доходы от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов прошлых лет, имеющих целевое назначение, относились к налоговым и неналоговым доходам бюджета, а после этой даты — к безвозмездным перечислениям. Однако данное обстоятельство качественно не меняет динамику показателей, анализируемых в настоящей статье.

³ В соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 107 БК РФ для субъектов Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, предельный размер госдолга не должен превышать 50 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета, без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (т. е. объема налоговых и неналоговых доходов). Ниже в целях упрощения мы не будем учитывать применение данного положения.

В исследовании А. В. Галухина [6] отмечается, что ограничения долговой нагрузки не соответствуют всем требованиям БК РФ по части регионального долга. Некоторые из них, по сути, оценивают одно и то же; также не учитываются вновь привлекаемые в отчетном периоде заимствования. В работе предложены показатели, в соответствии с которыми регионы можно разделить на группы с высокой, средней и низкой долговой устойчивостью.

А. С. Чулков [7] отмечает, что действующие в настоящее время ограничения на размер обязательств регионов нельзя назвать эффективными по нескольким причинам. В них не предъявляется требований к временной структуре долга и возможности переносить часть расходов на будущие периоды. Соответственно, автор предлагает четыре новых показателя, которые содержат мягкое и жесткое ограничения.

Т. В. Полтева и А. Н. Кирюшкина [8] также указывают на неэффективность показателей Министерства финансов РФ и Счетной палаты и представляют свою методологию ограничения роста долговой нагрузки, которая нацелена на снижение величины долга и процентных расходов, а также на оптимизацию его структуры.

Критика эффективности используемых показателей содержится и в работе С. Н. Солдаткина [9], где предлагается ввести систему параметров без указания пороговых значений, главной идеей которой является необходимость учета муниципального долга для оценки совокупной долговой нагрузки субъектов. В отличие от многих других авторов А. Д. Андряков [10] вместе с критикой эффективности существующих параметров определения долговой устойчивости предлагает изменение не самих показателей, а их пороговых значений.

ДЕЙСТВЕННОСТЬ ОГРАНИЧЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО ДЕФИЦИТА И ДОЛГА СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Начнем наш анализ с предельного значения дефицита (15 %). Предположим, что объем налоговых и неналоговых доходов гипотетического субъекта Федерации увеличивается на уровне среднего темпа роста доходов, сложившегося по всем субъектам Федерации (за исключением Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга) за 2008–2016 гг., т. е. на уровне 9,5 % в год. Тогда простой численный пример (табл. 6) показывает, что проведение долговой политики, при которой ежегодный дефицит бюджета и, следовательно, прирост объема долга будет составлять 15 % к доходам⁴, приведет к тому, что изначально нулевой государственный долг региона (даже без учета издержек по его обслуживанию) превысит сумму налоговых и неналоговых доходов бюджета через десять лет.

Таблица 6

Долговая нагрузка на бюджет гипотетического субъекта Российской Федерации (процент от суммы налоговых и неналоговых доходов)

Год	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Дефицит	0,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
Долг	0,00	15,00	28,70	41,21	52,63	63,07	72,60	81,30	89,24	96,50	103,13

Источник: расчеты авторов.

Необходимо понимать, что любое уменьшение предельного значения дефицита бюджета (15 %) удлиняет указанный период. В связи с этим, на наш взгляд, требование

⁴ В нашем гипотетическом примере субъект Российской Федерации осуществляет покрытие дефицита своего бюджета только за счет заимствований, поскольку в случае утверждения законом о бюджете в составе источников финансирования дефицита поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале и (или) снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета дефицит может превысить в соответствующем размере ограничения, установленные п. 2 ст. 92.1 БК РФ.

к получателям бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита сократить размер дефицита бюджета к 1 января 2017 года до 10 % утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета⁵ полностью оправданно.

Однако по итогам 2016 г. госдолг Республики Хакасия достиг 145,47 % налоговых и неналоговых доходов бюджета (в настоящее время второй показатель среди всех субъектов Федерации), тогда как в 2008 г. его размер составлял всего 9,61 %. Если начиная с 2009 г. республика ежегодно имела бы дефицит бюджета, не превышающий 15 % объема налоговых и неналоговых доходов, то по итогам 2016 г. ее задолженность должна была бы составить немногим более трех четвертей от этого объема (такая же ситуация имела место еще у одного «рекордсмена» по долговой нагрузке — Смоленской области).

Аналогичные расчеты по субъектам Федерации с самой высокой долговой нагрузкой на 1 января 2017 г. приведены в табл. 7 (гипотетический сценарий предполагает отказ от превышения предельного размера бюджетного дефицита).

Таблица 7

Фактические и гипотетические траектории дефицита и госдолга субъектов Федерации, % от объема налоговых и неналоговых доходов

Субъект РФ	Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Мордовия	Дефицит (факт)	13,60	0,03	75,3	72,1	21,2	23,9	20,47	30,5	14,4
	Дефицит (план)	13,60	0,03	15,0	15,0	15,0	15,0	15,00	15,00	14,4
	Долг (факт)	37,9	66	125,5	175,2	179,7	172,1	121,1	182,5	176
	Долг (план)	37,92	62,3	66,1	68	71,02	72	58,87	85	89,1
Смоленская область	Дефицит (факт)	13,67	8,93	22,1	16,6	6,65	32,9	14,96	26,7	6,3
	Дефицит (план)	13,67	8,93	15,0	15,0	6,65	15,0	1,96	15,0	6,3
	Долг (факт)	16,42	39,6	53,9	70,3	75,2	97,3	115,6	121,4	113
	Долг (план)	16,42	27,02	37,25	45,96	45,52	57,30	69,1	74,6	70,3
Республика Марий Эл	Дефицит (факт)	10,20	8,65	20,23	14,19	18,94	17,11	19,17	19,5	2,38
	Дефицит (план)	10,20	8,65	15,00	14,19	15,00	15,00	15,0	15,0	2,38
	Долг (факт)	30,39	44,12	60,44	69,19	78,46	90,14	95	106,1	100,9
	Долг (план)	30,39	43,25	53,64	61,54	68,46	80,77	83,9	91,8	87,2
Республика Карелия	Дефицит (факт)	3,24	25,29	5,02	0,41	12,79	31,44	20,6	16,7	10
	Дефицит (план)	3,24	15,00	5,02	0,41	12,79	15,0	15,0	15,0	10
	Долг (факт)	32,06	53,23	55,51	43,81	60,31	90,69	119,3	119,6	115,1
	Долг (план)	32,06	51,28	43,01	36,61	51,83	75,11	86,6	93	95,1
Астраханская область	Дефицит (факт)	12,23	40,56	23,57	11,40	1,97	13,32	22,2	15,2	7,02
	Дефицит (план)	12,23	15,0	15,0	11,40	1,97	13,32	15,0	15,0	7,02
	Долг (факт)	51,37	92,17	94,39	98,71	71,83	75,18	100,8	111,4	135,4
	Долг (план)	51,37	80,54	88,77	91,47	63,84	69,22	86	104,4	119,4
Костромская область	Дефицит (факт)	*	38,88	26,32	12,03	*	17,78	29,8	20,9	22,8
	Дефицит (план)	*	15,00	15,00	12,03	*	15,00	15,0	15,0	15,0
	Долг (факт)	39,65	83,04	93,09	96,93	82,93	96,11	121,1	136,7	143,3
	Долг (план)	39,65	54,65	60,50	67,67	54,23	66,91	77,2	93,5	104,1
Республика Хакасия	Дефицит (факт)	0,56	12,88	7,39	25,50	3,64	30,13	21,12	32,79	43
	Дефицит (план)	0,56	12,88	7,39	15,0	3,64	15,0	15,0	15,0	15,0
	Долг (факт)	9,61	19,24	24,22	38,35	37,47	72,25	85,69	116,8	145,5
	Долг (план)	9,61	20,77	18,37	30,96	31,24	50,13	58,80	66,74	75,2

* Профицит.

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

⁵ См. Постановления Правительства Российской Федерации № 836 от 21 августа 2014 г., № 1567 от 27 декабря 2014 г., № 40 от 27 января 2016 г., № 1482 от 26 декабря 2016 г.

Необходимо отметить, что в Астраханской и Костромской областях даже соблюдение в период 2008–2016 гг. ограничения на предельный размер дефицита (15 %) не предотвратило бы превышения предельного объема государственного долга (100 %). Причиной служит высокий начальный уровень долговой нагрузки (Астраханская область), а также более низкий уровень роста налоговых и неналоговых доходов бюджета (Астраханская и Костромская области) по сравнению со средним темпом по России (за исключением Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга) за период 2008–2016 гг. (табл. 8).

Таблица 8

**Сравнительная динамика налоговых и неналоговых доходов
Астраханской и Костромской областей (год к предшествующему году, %)**

Субъект РФ	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Всего за период
Все субъекты	86,15	122,95	118,55	113,86	100,53	115,45	108,41	108,57	195,32
Астраханская область	77,19	125,45	110,60	147,40	113,59	97,23	96,15	92,93	155,79
Костромская область	83,90	120,12	108,72	125,50	104,46	107,63	98,29	114,99	174,74

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Таким образом, соблюдение имеющегося ограничения предельного размера дефицита бюджета должно эффективно препятствовать росту государственного долга субъекта Российской Федерации на долгосрочном временном горизонте (до десяти лет). Тем не менее по итогам 2016 г. государственный долг восьми (а не двух, как следует из наших расчетов) субъектов Федерации превышал объем их налоговых и неналоговых доходов. Это вызвано следующими причинами.

Во-первых, в период с 1 января 2009 г. по 1 января 2017 г. предельный размер дефицита бюджета и государственного долга мог быть увеличен на разницу между полученными и погашенными субъектом Федерации бюджетными кредитами⁶.

В свою очередь, требование к получателям бюджетных кредитов для частичного покрытия бюджетного дефицита сократить его размер к 1 января 2017 г. до 10 % утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета, а также не допускать увеличения по сравнению с предшествующим годом является по сути целевой установкой и распространяется только на получателей бюджетных кредитов⁷.

Во-вторых, при утверждении в законе о бюджете предельных величин дефицита бюджета и государственного долга субъекта Федерации в качестве базы расчета используется такой показатель, как «утвержденный общий годовой объем доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений». Это плановый показатель, который при исполнении бюджета может быть не достигнут (и соблюдение предельного размера дефицита бюджета в законе о бюджете не является гарантией соблюдения указанного параметра по итогам его исполнения). При этом оценка фактического размера дефицита бюджета и уровня долговой нагрузки производится по данным отчета об исполнении бюджета, что полностью соответствует уже упомянутым выше положениям п. 4 ст. 92.1 и п. 4 ст. 107 БК РФ, в соответствии с которыми предельный дефицит бюджета и предельный размер госдолга должны соответствовать ограничениям, установленным БК РФ (п. 2 ст. 92.1 и п. 2 ст. 107 БК РФ) по итогам исполнения соответствующего бюджета.

⁶ Пункты 8 и 9 ст. 7 Федерального закона № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁷ См. Постановления Правительства Российской Федерации № 836 от 21 августа 2014 г., № 1567 от 27 декабря 2014 г., № 40 от 27 января 2016 г., № 1482 от 26 декабря 2016 г.

Рассмотрим данные о фактическом соотношении дефицитов бюджетов субъектов Федерации с наиболее высокими по состоянию на 1 января 2017 г. уровнями долговой нагрузки и соблюдении ограничений предельных размеров дефицита бюджета без учета и с учетом бюджетных кредитов⁸ (табл. 9).

Таблица 9

Фактические и гипотетические траектории дефицитов бюджетов субъектов Федерации, % от объема налоговых и неналоговых доходов

Субъект РФ	Дефицит бюджета	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Мордовия	Фактический	0,03	75,27	72,09	21,15	23,94	20,47	30,51	14,41
	При условии соблюдения 58-ФЗ	0,03	71,56	60,21	21,15	20,62	20,47	25,36	14,41
	При условии соблюдения БК РФ	0,03	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	14,41
Смоленская область	Фактический	8,93	22,06	16,61	6,65	32,88	14,96	26,72	6,30
	При условии соблюдения 58-ФЗ	8,93	22,06	16,61	6,65	32,88	14,96	26,72	6,30
	При условии соблюдения БК РФ	8,93	15,00	15,00	6,65	15,00	14,96	15,00	6,30
Республика Марий Эл	Фактический	8,65	20,23	14,19	18,94	17,11	19,17	19,51	2,38
	При условии соблюдения 58-ФЗ	8,65	20,23	14,19	15,00	16,41	19,17	15,00	2,38
	При условии соблюдения БК РФ	8,65	15,00	14,19	15,00	15,00	15,00	15,00	2,38
Республика Карелия	Фактический	25,29	5,02	0,41	12,79	31,44	20,61	16,65	9,98
	При условии соблюдения 58-ФЗ	19,16	5,02	0,41	12,79	20,93	20,61	16,65	9,98
	При условии соблюдения БК РФ	15,00	5,02	0,41	12,79	15,00	15,00	15,00	9,98
Астраханская область	Фактический	40,56	23,57	11,40	1,97	13,32	22,18	15,22	7,02
	При условии соблюдения 58-ФЗ	27,08	21,63	11,40	1,97	13,32	22,18	15,22	7,02
	При условии соблюдения БК РФ	15,00	15,00	11,40	1,97	13,32	15,00	15,00	7,02
Костромская область	Фактический	*	26,32	12,03	*	17,78	29,76	20,90	22,77
	При условии соблюдения 58-ФЗ	*	21,26	12,03	*	17,75	29,76	20,90	21,13
	При условии соблюдения БК РФ	*	15,00	12,03	*	15,00	15,00	15,00	15,00
Республика Хакасия	Фактический	12,88	7,39	25,50	3,64	30,13	21,12	32,79	43,01
	При условии соблюдения 58-ФЗ	12,88	7,39	18,13	3,64	24,30	21,12	17,24	15,00
	При условии соблюдения БК РФ	12,88	7,39	15,00	3,64	15,00	15,00	15,00	15,00

* Профицит.

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Для рассмотренных субъектов Федерации дефицит бюджета соответствовал ограничениям, установленным п. 2 ст. 92.1 БК РФ в 19 случаях, а превышал указанные ограничения в 37 случаях, в т. ч. в 18 случаях превышал также ограничения, установленные п. 8 ст. 7 Федерального закона № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г. (с учетом сальдо полученных

⁸ Согласно п. 2 ст. 92.1 БК РФ и п. 8 ст. 7 Федерального закона № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г. соответственно.

и погашенных бюджетных кредитов). Таким образом, указанная законодательная норма послужила правовой основой для легитимации неоправданного расширения заимствований субъектов Федерации с наиболее высокими показателями долговой нагрузки, способствуя обострению их долгового кризиса.

Указанные 18 случаев нарушения предельного размера дефицита бюджета могли быть вызваны как непреднамеренными ошибками в прогнозировании доходов соответствующих бюджетов, так и оппортунистическим завышением суммы планируемых доходов в целях увеличения объема новых заимствований (табл. 10) — о неустраняемых причинах такого завышения см. [11].

Таблица 10

**Соотношение фактического и прогнозируемого
объемов налоговых и неналоговых доходов бюджетов
субъектов Федерации, %**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Мордовия	66,36	86,29	72,91	68,70	91,96	91,45	87,49	93,48
Смоленская область	101,48	101,37	95,15	97,55	97,51	94,65	101,69	100,58
Республика Марий Эл	99,51	93,44	91,63	92,70	93,46	95,07	95,87	90,57
Республика Карелия	86,51	106,65	100,38	96,11	86,72	85,23	95,12	95,36
Астраханская область	92,54	98,30	98,23	103,02	101,28	104,43	97,66	104,45
Костромская область	66,84	84,26	91,86	102,04	97,13	99,34	94,94	98,54
Республика Хакасия	88,93	95,16	91,38	88,72	82,49	87,96	61,62	70,75

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Итак, только в 11 из 56 случаев фактический размер налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации превысил соответствующий плановый показатель. Более того, из указанных выше 18 случаев нарушения ограничений на предельный размер дефицита бюджета в десяти случаях фактический размер налоговых и неналоговых доходов бюджетов оказался значительно (более чем на 10 %) ниже планового. Использование планового значения размера налоговых и неналоговых доходов бюджета в качестве базы для расчета предельного дефицита создает устойчивый риск превышения госдолгом субъекта Федерации по итогам исполнения бюджета установленного законодательством предела.

Также следует отметить, что у пяти из семи рассмотренных субъектов Российской Федерации в 2014–2016 гг. наблюдался рост дефицита бюджета по сравнению с предшествующим финансовым годом, что свидетельствует в пользу отмеченной нами ограниченной эффективности требования к получателям бюджетных кредитов не допускать роста дефицита бюджета.

Следующим по важности параметром долговой устойчивости является ограничение, налагаемое на объем расходов бюджета на обслуживание госдолга. В соответствии со ст. 111 БК РФ указанные расходы не могут превышать 15 % утвержденного объема расходов бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций. По нашему убеждению, данное законодательное ограничение в нынешних условиях своей функции не выполняет, поскольку при соблюдении ограничения, налагаемого на общий объем государственного долга субъекта Федерации (100 % налоговых и неналоговых доходов), и исходя из уровня рыночных процентных ставок не может быть достигнуто даже теоретически. Для иллюстрации в табл. 11 представлены ставка процента, при которой сумма процентных платежей по госдолгу субъектов Федерации достигнет 15 % расходов их бюджетов, и индекс доходности регионального и муниципального долга. Очевидно, что эта ставка многократно превышает текущую рыночную доходность.

Таблица 11

Расчетная ставка процента и доходность субфедерального долга

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Расчетная ставка, % годовых	147,65	101,85	82,34	75,86	67,28	51,37	44,45	40,68	39,07
Усредненная доходность (Индекс Cbonds-Muni)	9,64	15,43	7,78	7,65	8,07	7,80	9,94	11,40	10,22

Источники: Федеральное казначейство, информационное агентство Cbonds, расчеты авторов.

В табл. 12 приведен результат расчета процентных ставок по фактически сложившемуся размеру государственного долга субъектов Российской Федерации с максимальным уровнем долговой нагрузки, при котором сумма процентных платежей по указанному долгу равнялась бы 15 % расходов бюджетов указанных субъектов Российской Федерации (за вычетом объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций).

Таблица 12

Расчетные процентные ставки, при которых платежи по госдолгу субъектов Федерации составляли бы 15 % расходов их бюджетов

Субъект РФ	Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Мордовия	Уровень долга, % от объема доходов	37,92	65,98	125,5	175,2	179,7	172,1	121,2	182,5	176
	Расчетная ставка, % годовых	81,08	62,21	35,75	26,62	23,01	18,98	20,40	15,63	14,5
Смоленская область	Уровень долга, % от объема доходов	16,42	39,57	53,92	70,29	75,18	97,29	115,62	121,39	112,95
	Расчетная ставка, % годовых	138,82	64,40	45,18	35,80	31,47	25,47	19,45	18,39	16,76
Республика Марий Эл	Уровень долга, % от объема доходов	30,39	44,12	60,44	69,19	78,46	90,14	94,97	106,07	100,89
	Расчетная ставка, % годовых	97,10	75,40	49,78	45,13	38,85	36,08	32,52	28,03	24,96
Республика Карелия	Уровень долга, % от объема доходов	32,06	53,23	55,51	43,81	60,31	90,69	119,34	119,58	115,09
	Расчетная ставка, % годовых	73,82	50,55	38,96	46,29	37,68	28,81	22,59	20,41	21,27
Астраханская область	Уровень долга, % от объема доходов	51,37	92,17	94,39	98,71	71,83	75,18	100,81	111,36	135,44
	Расчетная ставка, % годовых	60,70	36,94	25,45	25,68	27,12	26,35	21,64	18,79	15,62
Костромская область	Уровень долга, % от объема доходов	39,65	83,04	93,09	96,93	82,93	96,11	121,06	136,70	143,29
	Расчетная ставка, % годовых	53,57	38,63	28,02	26,99	28,00	26,06	20,89	17,96	16,65
Республика Хакасия	Уровень долга, % от объема доходов	9,61	19,24	24,22	38,35	37,47	72,25	85,69	116,77	145,47
	Расчетная ставка, % годовых	244,37	139,56	88,35	66,09	57,61	35,72	31,39	24,64	17,79

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Таким образом, при сложившемся уровне процентных ставок на финансовом рынке ограничение расходов на обслуживание госдолга субъектов Федерации уровнем 15 % объема расходов бюджета не способно оказать воздействие на долговую политику даже тогда, когда долговая нагрузка на бюджет превышает 100 % объема налоговых и неналоговых доходов (т. е. после нарушения другого параметра долговой устойчивости). Причина в том,

что базой расчета предельного размера расходов на обслуживание государственного долга субъекта Федерации служит сумма расходов бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением расходов, финансируемых за счет субвенций), которая существенно больше базы расчета предельного размера госдолга общей суммы налоговых и неналоговых доходов бюджета (табл. 13).

Таблица 13

**Соотношение суммы налоговых и неналоговых доходов
и общей суммы расходов бюджетов субъектов Федерации, %**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые и неналоговые доходы/расходы, 100 %	70,68	58,99	66,87	67,17	67,94	64,17	68,84	72,65	76,56

Примечание: расходы за исключением расходов, финансируемых за счет субвенций.

Источники: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Еще один параметр долговой устойчивости, предельный объем заимствований субъекта Федерации (ст. 106 БК РФ), — не может превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств. Указанная норма означает, что чистый объем заимствований субъекта Федерации (привлеченные минус погашенные займы) не может превышать дефицит бюджета, и призвана воспрепятствовать осуществлению лишних заимствований, необходимости в осуществлении которых нет (см. анализ исполнения данной нормы в табл. 14).

Таблица 14

**Дефициты бюджетов и чистый объем заимствований
субъектов Федерации, млн руб.**

Субъект РФ	Показатель	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Все субъекты РФ, млрд руб.	Дефицит бюджета	110,5	112,4	122,6	260,4	573,7	317,3	259,3	112,1
	Чистый объем заимствований	141,3	161,3	185,9	217,2	398,8	367,6	228,9	161,8
Республика Мордовия	Дефицит бюджета	2	7328	8154	2854	3713	4829	6026	3292
	Чистый объем заимствований	314	6927	8039	4565	3205	2677	7545	3889
Смоленская область	Дефицит бюджета	949	2969	2776	1328	6887	3256	6690	1837
	Чистый объем заимствований	2282	2928	4331	3186	5593	4997	5344	2574
Республика Марий Эл	Дефицит бюджета	548	1517	1209	1829	1698	2175	2416	318
	Чистый объем заимствований	602	1580	1350	1763	1452	2029	2365	390
Республика Карелия	Дефицит бюджета	2887	768	75	2248	4770	3289	2966	1962
	Чистый объем заимствований	1935	2461	-530	2427	3150	5261	2178	1159
Астраханская область	Дефицит бюджета	4377	3191	1706	435	3341	5407	3566	1528
	Чистый объем заимствований	2873	2697	2030	1114	3070	5776	1526	3400
Костромская область	Дефицит бюджета	2778	2259	1122	*	2175	3918	2705	3388
	Чистый объем заимствований	3101	2056	1055	667	2045	4184	1751	3633
Республика Хакасия	Дефицит бюджета	918	656	2607	445	3497	2676	4684	6765
	Чистый объем заимствований	810	1284	1770	452	3544	2741	5881	6265

* Профицит.

Источники: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

В 2009–2016 гг. совокупный объем чистых заимствований субъектов Российской Федерации в пяти случаях из восьми превышал совокупный размер дефицита их бюджета. У субъектов Федерации с наиболее высокими по состоянию на 1 января 2017 г. уровнями долговой нагрузки в 26 из 56 рассмотренных случаев объем чистых заимствований превышал объем дефицита бюджета. Таким образом, норма ст. 106 БК РФ, в соответствии с которой предельный объем заимствований субъекта Российской Федерации не может превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта, фактически не применяется и является декларативной.

Это может быть вызвано, например, следующими обстоятельствами. При осуществлении заимствований в течение года субъект Федерации исходит из плановых параметров своего бюджета. В конце года часть утвержденных бюджетных ассигнований может оказаться невостребованной и (или) могут поступить доходы в объемах, превышающих запланированные. В результате объем заимствований, осуществленных в соответствии с утвержденным бюджетом, может превысить фактически сложившийся дефицит бюджета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного анализа можно констатировать, что из четырех параметров долговой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации реально действенными, то есть ограничивающими рост долга на региональном уровне, являются только два:

- 1) предельный уровень дефицита бюджета субъекта Федерации;
- 2) предельный уровень государственного долга субъекта Федерации.

При этом соблюдение предельного уровня дефицита бюджета не служит абсолютной гарантией того, что уровень долговой нагрузки не достигнет предельно допустимого размера (100 % налоговых и неналоговых доходов). Однако длительность периода, в течение которого может быть теоретически достигнут этот показатель, достаточна для принятия финансовыми властями России и региона необходимых мер по недопущению роста долговой нагрузки.

Принятие Федерального закона № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», смягчившего ограничение предельного размера дефицита регионального бюджета, послужило правовой базой для резкого наращивания объема госдолга ряда субъектов Федерации, что стало одной из причин формирования чрезмерной долговой нагрузки. В свою очередь, требование к получателям бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита сократить размер дефицита бюджета к 1 января 2017 г. до 10 % утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета, а также не допускать роста дефицита бюджета позволило в 2015–2017 гг. существенно снизить темп роста государственного долга большинства субъектов Российской Федерации (см. табл. 5), однако не обеспечило преодоления долгового кризиса в отдельных регионах.

Другой важный недостаток данного ограничения — выбор в качестве базы расчета предельного размера дефицита бюджета планового показателя объема налоговых и неналоговых доходов, утвержденного на соответствующий год в законе о бюджете субъекта Федерации. Как показал проведенный анализ, данный показатель часто завышается, что ведет к завышению предельного размера дефицита бюджета, а значит, к излишнему росту госдолга.

Что касается предельного объема расходов бюджета субъекта Федерации на обслуживание госдолга, то в условиях соблюдения предельного размера госдолга субъекта Федерации данный параметр, как мы показали, никак не ограничивает рост долговой нагрузки

на бюджет⁹. В свою очередь, показатель предельного объема заимствований в сложившихся условиях не может применяться в практической деятельности по управлению государственным долгом субъектов Федерации.

Таким образом, в целях совершенствования механизмов ограничения роста долговой нагрузки на бюджеты субъектов Федерации представляется целесообразным:

1. В части взаимосвязанных параметров долговой устойчивости — предельных уровней государственного долга (п. 2 ст. 92.1 БК РФ) и дефицита бюджета субъекта Федерации (п. 2 ст. 107 БК РФ):

Во-первых, предлагается в качестве базы расчета параметров долговой устойчивости при утверждении закона о бюджете субъекта Федерации использовать фактически достигнутый показатель, то есть данные годового отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год вместо планового показателя утвержденного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации.

Во-вторых, целесообразно снижение норматива предельного дефицита бюджета субъекта Федерации до 10 % объема налоговых и неналоговых доходов (как это предусматривается сейчас для получателей бюджетных кредитов), а также введение правила, в соответствии с которым объем дефицита бюджета субъекта Российской Федерации ограничивается ежегодной суммой прироста объема налоговых и неналоговых доходов соответствующего бюджета.

С учетом изложенного предлагается закрепить в БК РФ положение о том, что дефицит бюджета субъекта Федерации не должен превышать меньшей из сумм:

- 10 %¹⁰ среднего значения годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации за отчетный и два предшествующих ему финансовых года;
- разницы между годовым объемом налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации за отчетный финансовый год и годовым объемом налоговых и неналоговых доходов за финансовый год, предшествующий отчетному (если указанная разница является отрицательной, то ее значение принимается равным нулю)¹¹.

Предложенное ограничение имеет ряд преимуществ по сравнению с действующей системой лимитирующих параметров:

- за счет использования фактических, а не плановых (как в настоящее время) показателей годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации полностью исключается влияние неточных или оппортунистических бюджетных прогнозов;
- за счет использования среднего значения годовых объемов налоговых и неналоговых доходов исключается влияние волатильности указанного показателя у отдельных субъектов;
- за счет ограничения объема дефицита бюджета субъекта Федерации разницей между годовым объемом налоговых и неналоговых доходов за отчетный финансовый год и финансовый год, предшествующий отчетному, исключается возможность прироста государственного долга на сумму, превышающую увеличение налоговых и неналоговых доходов.

⁹ К аналогичному выводу пришли А. Л. Кудрин и А. Н. Дерюгин [5].

¹⁰ Для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, — 7,5 %.

¹¹ Предложенное ограничение может носить проциклический характер. Однако, как свидетельствуют данные табл. 5, связь между экономическим циклом и поступлением налоговых и неналоговых доходов в российских условиях неоднозначна (например, в кризисный 2014 г. объем указанных доходов вырос на 15,45 % по сравнению с 2013 г.). В связи с этим полагаем, что контрциклическая политика должна осуществляться на федеральном уровне (например, с помощью трансфертов). Следует также отметить, что в зарубежной практике отсутствуют примеры автоматически действующих контрциклических ограничений роста долга субъектов федеративных государств (см. подробнее [5]).

Соответственно, предельный уровень государственного долга субъекта Федерации не может быть выше 100 %¹² среднего значения годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации за отчетный и два предшествующих ему финансовых года.

Полагаем также, что в дальнейшем в бюджетное законодательство Российской Федерации не должны вноситься положения, аналогичные п. 8 ст. 7 Федерального закона № 58-ФЗ от 9 апреля 2009 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые позволяли увеличивать предельный размер дефицита бюджета субъекта Федерации на разницу между полученными и погашенными бюджетными кредитами.

2. Результаты проведенного анализа свидетельствуют в пользу необходимости изменения базы расчета предельного объема расходов на обслуживание государственного долга субъекта Федерации¹³. В настоящее время базой его расчета является утвержденный объем расходов бюджета субъекта Российской Федерации, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Представляется целесообразным унифицировать базы расчета предельного объема расходов на обслуживание государственного долга субъектов Федерации. Для этого в БК РФ следует закрепить положение, в соответствии с которым объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о соответствующем бюджете, не должен превышать 15 %¹⁴ от меньшей из сумм:

- утвержденного общего годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации;
- годового объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации за отчетный финансовый год.

Библиография

1. Зубаревич Н. В. Региональная проекция нового российского кризиса // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 37–52.
2. Balassone F., Franco D. Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU / Fiscal Sustainability Conference. 2000. P. 21. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2109377>.
3. Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook. Ed. by C. Burnside. Washington, DC: The World Bank, 2005. DOI: 10.1596/978-0-8213-5874-0.
4. Ter-Minassian T., Craig J. Control of Subnational Government Borrowing / Fiscal Federalism in Theory and Practice. Ed. by T. Ter-Minassian. Washington, DC: IMF, 1997. P. 156–172.
5. Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 8–35. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-1-01.
6. Галухин А. В. Оценка долговой устойчивости бюджетов субъектов Федерации // Вопросы территориального развития. 2016. № 5 (35). С. 1–10.
7. Чулков А. С. Переход к модели ответственного управления долгом субъекта Российской Федерации и муниципального образования // Финансы и кредит. 2015. № 38. С. 31–42.
8. Полтева Т. В., Кирюшкина А. Н. К вопросу о методах оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации // Карельский научный журнал. 2016. Т. 5. № 4. С. 168–172.

¹² Для субъектов Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, — 50 %.

¹³ Статья 111 БК РФ.

¹⁴ Для субъектов Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета, данный показатель по аналогии с предельными уровнями государственного долга и дефицита бюджета субъекта Федерации предлагается уменьшить в два раза — до 7,5 %.

9. Солдаткин С. Н. Методологические подходы к оценке качества управления долгом органов власти субъектов Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2014. № 9. С. 126–129.
10. Андрияков А. Д. Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг. // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 25–39.
11. Тамбовцев В. Л. Планирование и оппортунизм // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 22–39.

O. V. Buklemishev, D. L. Mikhaylov, V. V. Solovyev, I. G. Fetisov

Effectiveness of Legislative Restrictions on Debt Burden of the Russian Regions

Authors' affiliation:

Oleg V. Buklemishev (e-mail: o.buklemishev@gmail.com), Faculty of Economics, Moscow State University, Moscow, 119991, Russian Federation

Denis L. Mikhaylov (e-mail: mikhaylovl@moscowdebt.ru), Moscow Financial Agency Public Budgetary Institution, Moscow 119454, Russian Federation

Vladimir V. Solovyev (e-mail: SolovievVV3@finance.mos.ru), Moscow Financial Agency Public Budgetary Institution, Moscow 119454, Russian Federation

Igor G. Fetisov (e-mail: FetisovIG@finance.mos.ru), Moscow Financial Agency Public Budgetary Institution, Moscow, 119454, Russian Federation

Abstract

Lately the debt burden of the Russian regional authorities has been increasing markedly. On the basis of analysis of the Russian regions' budget indicators and the structure of their debt, recommendations are made to adjust and improve the system of indicators controlling the budget deficit, the level of debt and borrowings of the federal subjects. In particular, it is proposed to rule out the usage of planned budget figures and change the basis in calculation of expenditures maximum of the regional public debt.

Keywords:

subfederal finance, regional public debt, debt burden, debt sustainability

JEL: H71, H72, H74, H77

References

1. Zubarevich N. V. Regional Dimension of the New Russian Crisis. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 4, pp. 37–52.
2. Balassone F., Franco D. Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU. Fiscal Sustainability Conference, 2000, p. 21. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2109377>.
3. Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook. Ed. by C. Burnside. Washington, DC: The World Bank, 2005. DOI: 10.1596/978-0-8213-5874-0.
4. Ter-Minassian T., Craig J. Control of Subnational Government Borrowing. In: Fiscal Federalism in Theory and Practice. Ed. by T. Ter-Minassian. Washington, DC: IMF, 1997, pp. 156–172.
5. Kudrin A. L., Deryugin A. N. Subnational Budget Rules: Foreign and Russian Experience. *Ekonomicheskaya Politika – Economic Policy*, 2018, vol. 13, no. 1, pp. 8–35. DOI: 10.18288/1994-5124-2018-1-01
6. Galukhin A. V. Debt Sustainability Assessment of Russian Federal Subjects' Budgets. *Voprosy territorial'nogo razvitiya – Territorial Development Issues*, 2016, no. 5 (35), pp. 1–10.
7. Chulkov A. S. Transition to the Model of Responsible Debt Management of a Russian Federal Subject and a Municipality. *Finansy i Kredit – Finance and Credit*, 2015, no. 38, pp. 31–42.
8. Polteva T. V., Kiryushkina A. N. The Question of Methods of Debt Sustainability of Subjects of the Russian Federation. *Karel'skiy nauchnyy zhurnal – Karelian Scientific Journal*, 2016, no. 4, pp. 168–172.
9. Soldatkin S. N. Methodological Approaches to the Estimation of Debt Management Quality on the Authority Bodies of Constituent Entities of the Russian Federation. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya – Theory and Practice of Social Development*, 2014, no. 49, pp. 126–129.
10. Andryakov A. D. Balance and Sustainability of Regional Budgets in 2008–2016. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2017, no. 6, pp. 25–39.
11. Tambovtsev V. L. Planning and Opportunism. *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 1, pp. 22–39.

Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект

Николай Аркадьевич Бегчин (e-mail: 0276@minfin.ru), к. э. н., заместитель директора Департамента бюджетной политики и стратегического планирования Министерства финансов Российской Федерации (г. Москва)

Ольга Викторовна Богачева (e-mail: bogacheva@nifi.ru), к. э. н., руководитель Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института; ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (г. Москва)

Олег Владиславович Смородинов (e-mail: osmorodinov@nifi.ru), к. э. н., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Аннотация

В период после глобального финансового кризиса 2007–2008 гг. роль обзоров расходов в странах ОЭСР существенно возросла. Из элемента системы оценки эффективности и результативности государственных программ они превратились в самостоятельный инструмент в управлении общественными финансами. Многие страны стали использовать такие обзоры как для идентификации неэффективных расходов и государственных программ, так и в целях перераспределения бюджетных ресурсов в соответствии с приоритетами государственной политики в среднесрочной перспективе. В статье рассматривается современная трактовка этого понятия, приводится классификация обзоров расходов, анализируются организационные модели планирования и проведения обзоров расходов, обобщается их структура. Авторы исследуют условия, необходимые для успешного проведения обзоров расходов, включая институциональные условия и требования к информационной базе.

Ключевые слова:

общие и выборочные обзоры расходов; стратегический обзор; фискальные меры; инструмент среднесрочного планирования расходов; бюджетирование, ориентированное на результат; глобальный финансовый кризис

JEL: H50, H61, H68

Цель настоящей статьи — познакомить российского читателя с новыми качествами известного с 1980-х гг. в экономически развитых странах инструмента анализа и оценки результативности и эффективности государственных программ — обзорами бюджетных расходов. Перелом в концептуальном понимании обзоров расходов произошёл после мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. и был связан с изменением экономических условий и новыми вызовами, с которыми столкнулись бюджетные системы разных стран. В это время стали вводиться бюджетные правила, потолки расходов, меры по оптимизации и реструктуризации бюджетных расходов. Новые задачи обусловили необходимость совершенствования инструментов управления общественными финансами, что и привело к пересмотру отношения к обзору расходов.

Началось активное внедрение этого инструмента: в 2016 г. 23 страны ОЭСР сообщили об использовании обзоров расходов в бюджетной практике, еще пять стран заявили о намерении использовать этот инструмент в ближайшем будущем¹. Существенно изменилась и роль обзоров расходов: они превратились в самостоятельный инструмент в системе управления общественными финансами.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ОБЗОР РАСХОДОВ»

Концептуальная основа обзора расходов была в основном сформирована в 2009–2014 гг.² и была связана с работами таких известных специалистов в области бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), как М. Робинсон, Т. Каристайн, А. Шик, К. Вандиерендонк, Й. Хоуксворт, К. Клепсвик, Е. Лау, М. Марсель и др. [1–8].

Согласно М. Робинсону, обзор расходов — это процесс регулярного анализа базовых расходов, включающий разработку и принятие мер по экономии бюджетных средств [1].

В этом определении заложены несколько важных характеристик данного понятия:

1. Регулярность проведения обзоров (действенность этого инструмента зависит от регулярности его использования в рамках бюджетного планирования).
2. Обзор расходов является не просто анализом расходов, а анализом базовых расходов, под которыми понимаются расходы в условиях действующего законодательства (обзор, как правило, не должен включать предложения по новым расходам).
3. Обзор расходов направлен на разработку мер экономии (в нем не проводится разработка предложений по увеличению расходов и принятию новых обязательств (исключение — расходы в целях экономии)).
4. Обзор расходов включает не только разработку мер экономии, но и принятие их к реализации (в противном случае обзор расходов мало чем отличается от анализа и оценки государственных программ).

В более поздних публикациях, в частности, в работах Дж. Харриса и Дж. МакКрея, Ф. Кеннеди и Дж. Хаулина, Т. Томаса и Е. Скрока [9–11] содержатся уточнения и дополнения к приведенным выше ключевым характеристикам обзоров расходов.

Глоссарий ОЭСР 2016 г., включенный в состав регулярно проводимого опроса о состоянии бюджетирования, ориентированного на результат, содержит следующее определение: «Обзор расходов является процессом систематического анализа базовых расходов, направленным на определение и сравнение разных вариантов экономии бюджетных средств и выбора наиболее приемлемого из них»³. В данном определении конкретизируется процесс разработки предложений по экономии. Указывается, что предложения должны содержать альтернативные варианты экономии и обоснование выбора оптимального варианта.

В Глоссарии ОЭСР также перечисляются основные задачи обзора расходов. Отмечается, что он, во-первых, способствует повышению качества контроля над общим уровнем расходов и, во-вторых, обеспечивает приоритизацию расходов. Обзор расходов может использоваться как инструмент для обеспечения бюджетного маневра путем перераспределения и/или сокращения расходов для финансирования программ или государственных ведомств.

Еще в одном документе ОЭСР — «Типология и внедрение обзоров расходов» — особенности этого инструмента дополнены следующими характеристиками:

¹ *Government at a Glance 2017 / OECD Publishing. Paris. 2017. P. 130.*

² Следует отметить, что до 2011 г. ОЭСР не использовала понятие «обзор расходов» и не описывала практику его применения.

³ *Glossary 2016 OECD Performance Budgeting Survey. URL: <https://survey.oecd.org/ViewContent.aspx?contentID=2316>.*

— при проведении обзоров расходов необходимо прямое участие в общем управлении процессом высших органов исполнительной власти (которые должны быть заинтересованы в реализации предложений по экономии). Текущее управление процессами планирования и подготовки обзоров расходов должно быть сосредоточено в министерстве финансов либо аппарате премьер-министра;

— обзоры должны быть интегрированы в бюджетный процесс; рекомендации, разработанные в рамках обзора, должны находить применение в среднесрочном бюджетном планировании⁴.

Как показала международная практика, переход к программному формату бюджета не приводит к автоматической интеграции инструментов БОР в практику составления и управления бюджетом. Одна из причин заключается в том, что в фокусе бюджетного процесса традиционно находятся предложения по принятию новых расходных обязательств (новых проектов). Вопросам расходования средств по действующим обязательствам не уделяется должного внимания. Проблема увязки действующих и новых расходов решается с помощью интеграции обзоров расходов в бюджетный процесс.

В табл. 1 приведены особенности обзоров бюджетных расходов в сравнении с традиционным анализом и оценкой результативности и эффективности программ.

Таблица 1

Отличительные особенности обзоров расходов в сравнении с оценкой эффективности и результативности государственных программ

Общая характеристика	Обзор расходов	Традиционный анализ и оценка результативности и эффективности
Цели применения	— разработка вариантов сокращения и/или перераспределения расходов на основе выявления и определения объема экономии бюджетных средств	— предварительная, промежуточная оценка, оценка по результатам реализации программ и последующая оценка — рейтингование программ и принятие последующих управленческих решений, в том числе по продолжению/сокращению финансирования, досрочному прекращению неэффективных программ
	— повышение контроля над общим объемом расходов (способствует установлению потолков расходов)	
	— обоснование процесса приоритизации расходов	
	— создание условий для программного бюджетирования	
	— повышение качества среднесрочного бюджетного планирования	
	— учет долгосрочных стратегических целей	
Место в системе управления финансами	Самостоятельный инструмент, использующий результаты оценки программ и оценки бюджетных расходов, выходит за рамки БОР	Применение в рамках БОР
	Интеграция в бюджетный процесс	За редким исключением, не интегрирован в бюджетный процесс
Периодичность	Регулярность применения	Отсутствует регулярность, применяется исходя из политических решений
Потребность в институциональных условиях	Обязательное нормативно-правовое закрепление, инструкции, методики, порядок, организационные механизмы	Отсутствует
Система управления	Общее управление и контроль — высший уровень власти Текущее управление, координация и контроль — министерство финансов Обязательное участие в подготовке обзоров — отраслевые министерства	Отсутствует
Информационная база	Используется информационная база, которая формируется специально для обзоров расходов	Традиционная для БОР

Источники: составлено авторами по [1; 2].

⁴ *Typology and Implementation of Spending Reviews. Discussion Paper / OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results. 7th Annual Meeting, Paris, 9–10 November 2011, p. 3. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2011\)9&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2011)9&doclanguage=en).*

До глобального кризиса 2007–2008 гг. обзор расходов использовался как один из инструментов оценки результативности и эффективности бюджетных расходов, основным целевым направлением которого являлась краткосрочная консолидация бюджетных расходов. В современных условиях сокращение общего объема расходов может не относиться к числу главных направлений при подготовке обзоров. Более важным является высвобождение ресурсов, которые используются недостаточно эффективно, и перенаправление их на решение приоритетных задач (например, для увеличения инвестиций в экономический рост) [2; 3]. Обеспечивая возможность перераспределения ресурсов, обзоры расходов повышают эффективность программного бюджетирования, способствуют установлению многолетних потолков расходов, обеспечивают учет долгосрочных стратегических целей. Тем самым обзоры расходов, будучи по своей сути инструментом БОР, находят более широкое применение как инструмент среднесрочного бюджетного планирования и развития программного бюджетирования.

КЛАССИФИКАЦИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

К настоящему времени в странах ОЭСР накопился достаточный опыт проведения обзоров расходов, который позволяет провести классификацию этого инструмента управления общественными финансами.

Стратегические и операционные обзоры расходов

Тип обзора определяется характером экономии, на выявление которой направлен обзор. Экономия может быть операционной (*operational saving, or efficiency saving*) и стратегической (*strategic saving*). Под операционной понимается экономия, при которой сокращение расходов на предоставление услуг достигается за счет более рационального использования имеющихся ресурсов, то есть экономичности; снижение затрат происходит без изменения качества и объема услуг. Стратегическая экономия достигается за счет сокращения объема/снижения качества предоставляемых услуг либо путем передачи выполнения конкретных функций на другой уровень исполнительной власти или стороннему поставщику услуг (аутсорсинг). Стратегическая экономия, в отличие от операционной, имеет долгосрочные последствия, сказываясь на объеме и качестве предоставления услуг и уровне бюджетных расходов [1].

В зависимости от характера экономии обзор расходов может быть стратегическим или операционным (обзором экономичности) либо сочетать оба этих типа.

В обзоре экономичности расходов речь идет о снижении затрат на единицу услуг при неизменном объеме и качестве услуг (например, снижение стоимости обслуживания одного койко-места в больнице).

Стратегический обзор расходов — в соответствии с определением стратегической экономии — это обзор расходов в целях получения экономии путем сокращения объема/качества государственных услуг либо иных непосредственных результатов, в том числе за счет передачи полномочий на выполнение конкретной функции другому уровню власти или на аутсорсинг.

Стратегические обзоры, как правило, приносят более весомые результаты, чем обзоры экономичности. Тем не менее на этапе внедрения обзоров расходов многие специалисты рекомендуют начинать с пилотных проектов по проведению обзоров экономичности в целях получения необходимого опыта, а затем уже переходить к проведению стратегических обзоров.

Горизонтальные и вертикальные обзоры расходов

Объектами обзора расходов могут быть программы, процессы и отдельные ведомства (организации). Обзор программы может проводиться как по конкретной программе в целом, так и по отдельным элементам программ, в зависимости от поставленных задач выявления экономии. Обзор процесса включает анализ выполнения конкретных функций,

например оказание государственных услуг, применение IT-систем, управление кадрами. Обзор процесса носит характер горизонтального обзора, так как охватывает деятельность всех министерств (ведомств), осуществляющих данный процесс. Обзор расходов по министерствам и ведомствам охватывает программы и процессы в конкретном министерстве (ведомстве). Такие обзоры часто называют вертикальными.

Важно, чтобы объекты обзора расхода были установлены заранее, до начала проведения обзора. Объекты определяют характер организации проведения обзора, участия в нем разных отраслевых министерств и координационные механизмы.

Общие и выборочные обзоры расходов

По степени охвата расходов обзоры делятся на общие (*comprehensive*) и выборочные (*selective*) обзоры. Успешная практика проведения общих обзоров в Великобритании, Ирландии и ряде других стран ОЭСР сделала этот тип обзоров в мире особенно популярным. В общем обзоре объекты заранее не устанавливаются. Однако отсутствие отбора конкретных тем или направлений проведения обзора расходов не означает полного охвата всех бюджетных расходов. Перед началом обзора могут быть установлены объекты, которые исключаются из анализа. В обычной практике такими объектами выступают инвестиционные проекты, которые находятся на стадии реализации (во избежание дублирования проведения предварительной оценки эффективности проекта), или, например, объекты, финансирование которых не регулируется бюджетным законодательством. В общий обзор может включаться как стратегический, так и обзор экономичности расходов.

Продолжительность общего обзора может существенно выходить за рамки, установленные для процесса ежегодной подготовки бюджета (например, занимать 1,5 года), вследствие чего разработанные рекомендации могут терять актуальность. Поэтому общие обзоры во многих странах ОЭСР проводят до начала избирательной кампании, используя их в качестве инструмента поддержки политических сил, имеющих радикально отличные от предыдущих властей приоритеты в расходах, либо в ситуации, требующей проведения в сжатые сроки значительного сокращения общего объема расходов.

Выборочные обзоры — это инструмент, который лучше вписывается в регулярный календарь подготовки бюджета. При этом перечень тем обзора может определяться заранее на основе установленных критериев отбора (Нидерланды, Дания) либо автоматически, обеспечивая полный охват программ за среднесрочный бюджетный цикл (в Канаде был принят трехлетний цикл, ежегодно обзором охватывалось 1/3 федеральных агентств)⁵.

Выборочным обзором может быть как стратегический обзор, так и обзор экономичности расходов.

СТАДИИ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

Процесс проведения обзора расходов состоит из четырех стадий: предварительная (0), определение параметров (1), разработка вариантов сокращения расходов (2), принятие решений (3) (см. рис. 1).

На предварительной стадии (стадия 0) формируются общие институциональные условия процесса проведения обзоров. В законодательстве закрепляются нормы, регулирующие проведение обзоров в рамках бюджетного процесса, сущность и цели обзоров расходов, компетенции основных участников, общий порядок проведения обзоров и принятия решений по разработанным в рамках обзоров предложениям по экономии средств, основные организационные и координационные механизмы. Кроме того, на этой стадии

⁵ *Expenditure Management: The Canadian Perspective*. December 2009. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/44290682.pdf>; *Value for Money in Government: Denmark 2011*. OECD, 2012. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130746-en>; *Value for Money in Government: The Netherlands 2010*. OECD, 2011. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096097-en>.

формируются основные инструкции и методические указания для проведения обзоров и подготовки отчетов.

На этой стадии также решаются конкретные вопросы проведения обзора расходов в текущем бюджетном цикле, в том числе:

- перечень тем для проведения выборочных обзоров;
- характер проводимого обзора (стратегический, обзор экономичности, совмещенный обзор);
- вид обзора (выборочный или общий);
- величина бюджетного дефицита;
- общие целевые показатели экономии, которые должны быть достигнуты по итогам реализации разработанных в обзоре мер сокращения базовых расходов в абсолютном и/или относительном выражении за планируемый период, планируемое сокращение численности занятых в государственном секторе;
- расчетные объемы базовых расходов за текущий и прогнозный периоды;
- организационная структура проведения обзора (руководящие, контролирурующие органы, группы проведения обзора, механизмы взаимодействия и координации);
- общий календарный план проведения обзора и подготовки отчета, интегрированный в календарный план подготовки бюджета.

Рисунок 1

Источники: составлено авторами на основе данных [1; 17–18].

На стадии определения параметров обзора (стадия 1) общий мандат на проведение обзора дезагрегируется на конкретные обзоры расходов. Для каждого обзора определяют техническое задание (объекты обзора, базовые расходы, целевые показатели результатов, задание по обеспечению экономии), планы-графики проведения обзора, состав рабочих групп, порядок подготовки отчета, согласование результатов с управляющими и координирующими органами, формы отчетности.

На стадии разработки вариантов сокращения расходов (стадия 2) обзор проводится в соответствии с техническим заданием, отчеты готовятся по установленным формам. Отчет должен содержать диагностику ситуации, предложения по мерам экономии в соответствии с поставленными целевыми показателями, обоснование предлагаемых вариантов. Разработчики предлагают рекомендуемый вариант, который характеризуется лучшим соотношением результата (эффекта) к затратам и рискам.

На стадии принятия решений по сокращению расходов (стадия 3), отличающей обзор расходов от традиционного анализа и оценки программ, на уровне правительства одобряется один из предложенных в ходе обзора вариантов экономии и принимаются решения по реализации соответствующих мер. Стадия принятия решений совпадает по времени с рассмотрением в правительстве предложений по новым расходам и обеспечивает финансирование новых приоритетов. Поскольку реализация мер может потребовать внесения изменений в законодательство, предложения правительства по итогам проведенного обзора представляются в парламент в составе документов по бюджету.

Календарь проведения обзора расходов должен быть вписан в календарь бюджетного процесса. Продолжительность стадий определения параметров обзора (1) и разработки вариантов сокращения расходов (2) часто составляет 3–4 месяца. Следовательно, если документы по бюджету должны быть внесены в парламент в октябре предыдущего года, то стадия определения параметров обзора должна быть начата в июне-июле текущего года.

СТАНДАРТИЗАЦИЯ СОДЕРЖАНИЯ ОБЗОРА РАСХОДОВ И ОТЧЕТНОСТИ

Полезность обзора зависит от содержания и качества его подготовки. Как показывает практика, до недавнего времени вопросу формализации обзоров не уделялось должного внимания, что приводило к низкой применимости результатов вследствие их несопоставимости, а также к трудностям при приоритизации мер экономии. Поэтому во многих странах в последние годы в целях унификации обзоров были разработаны вопросы, на которые должен отвечать любой обзор расходов. Например, в Нидерландах перечень включает следующие вопросы:

- В чем заключается проблема, которая должна быть решена?
- Что является ее причиной?
- Почему решение зависит от участия государства?
- Какие альтернативные решения возможны?
- Какие инструменты для этого потребуются? [5; 19]

На каждый из вышеприведенных вопросов ведомство должно дать ответ в отчете по результатам проведения обзора расходов.

Кроме того, в качестве общих рекомендаций в работе над обзорами специалисты выделяют следующие:

- обзор расходов должен максимально охватывать расходы бюджета, включая расходы, регулируемые как бюджетным, так и иными видами законодательства;
- сочетать стратегический обзор и обзор экономичности;
- в фокусе обзора должна быть идентификация вариантов экономии ресурсов;
- обзоры должны быть отделены от процесса разработки предложений по увеличению расходов, за исключением мер, связанных с экономией (расходы ради достижения большей экономии);

- обзоры не должны охватывать крупные капитальные проекты, которые находятся на стадии реализации;
- в рамках обзоров не должны разрабатываться более широкие меры по реформированию общественных финансов;
- обзоры не должны содержать меры по увеличению налогов, кроме мер по налогово-вым расходам [1–3; 5; 9–11].

Если обзор расходов состоит из стратегического обзора и обзора экономичности, то работа начинается с анализа стратегических вопросов роли государства в конкретных сферах экономической жизни. Участие государства оценивается с точки зрения приоритетности расходов в контексте современной политики. Детализируются цели, изучаются целевые группы населения, оцениваются выгоды, проводится сравнительный анализ. Оцениваются результаты, достигнутые в конкретной сфере деятельности за последние 3–4 года в сопоставлении с целевыми показателями за тот же период, а также планируемые результаты на очередной среднесрочный период и долгосрочные последствия при реализации разных сценариев расходов. Разрабатываются рекомендации по сохранению/прекращению финансирования, передаче функций частному сектору, другому уровню власти.

Расходы, признанные приоритетными, подвергаются анализу экономичности (сопоставление непосредственных результатов с затратами). Затраты, по возможности, разбиваются по элементам затрат (постоянные, переменные), детализируются цели расходов, целевые группы населения, внешние эффекты государственных расходов.

По итогам проведенной диагностики формулируются предложения по мерам экономии и проводится оценка осуществимости предполагаемых мер, содержащая проведение следующих работ:

- а) анализ затрат на внедрение (в т. ч. на переподготовку кадров);
- б) анализ рисков (противодействие предложенным мерам со стороны администрации, населения, интересы которого могут быть ущемлены);
- в) определение временного горизонта внедрения мер экономии;
- г) создание нормативных предпосылок (изменение законодательства) для проведения мер экономии;
- д) анализ побочных эффектов (влияние предлагаемых мер на другие расходы);
- е) анализ административных ресурсов, необходимых для внедрения предлагаемых мер.

Обзор расходов завершается подготовкой отчета, основные требования к которому обычно устанавливаются в инструкциях (методических указаниях) к работе над обзором. Они включают следующие стандартные требования:

- наличие вариантов предложений по экономии;
- расчет величины потенциальной экономии по каждому варианту предложения;
- расчет затрат, связанных с реализацией предлагаемых вариантов экономии бюджетных средств;
- влияние мер экономии на конечного потребителя;
- анализ риска внедрения новых мер экономии;
- календарь внедрения;
- необходимые предпосылки (кадры, нормативные акты);
- рекомендации по внедрению.

КЛЮЧЕВЫЕ УЧАСТНИКИ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРА РАСХОДОВ

Ключевыми участниками обзора расходов являются высшие исполнительные органы власти, министерство финансов, отраслевые министерства и внешние эксперты. Кроме того, в число стейкхолдеров включаются и граждане страны. Так было, например, в Великобритании при проведении обзора расходов в 2010 г. Казначейство совместно с кабинетом министров организовало специальный интернет-портал, на котором работники

государственных ведомств и рядовые граждане могли размещать свои идеи и конкретные предложения по сокращению расходов.

Особенность проведения обзоров, в отличие от традиционного анализа и оценки эффективности программ, — обязательная лидирующая роль правительства, распространяющаяся на весь процесс работы над обзором, кроме стадии выработки вариантов экономии ресурсов (см. табл. 2).

Таблица 2

Роль ключевых участников на разных стадиях работы над обзором расходов

	Предварительная стадия	Стадия определения параметров	Стадия разработки вариантов	Стадия принятия решений
Правительство	X	X		X
Министерство финансов	X	X	X	
Отраслевые министерства			X	
Внешние эксперты			X	

Источники: составлено авторами по данным [1; 18].

Высшие исполнительные органы власти (в лице кабинета министров, первых лиц государства, комитетов кабинета) осуществляют общее руководство и контроль. Так, в Дании и Франции проведение обзоров расходов контролируется премьер-министром, кроме того, в Дании — Экономическим комитетом, а во Франции — Межминистерским комитетом по модернизации общественных действий (СІМАР). В Италии общее руководство осуществляет комиссия кабинета министров, возглавляемая премьер-министром. В Великобритании общее руководство осуществляет входящий в состав кабинета Комитет по общественным расходам (*Public Expenditure Committee of the Cabinet, PEX*) [1; 2].

В полномочия органов общего управления входит: решение общих вопросов организации и проведения обзоров, в т. ч. определение объектов обзора, порядка проведения обзора, критериев идентификации вариантов экономии, установление целевых показателей экономии, утверждение механизмов взаимодействия и координации участников процесса обзора, а также рассмотрение и одобрение отчетов, принятие окончательного решения по выбору мер экономии, представление предложений в парламент, если требуется решение законодательного органа.

Текущее управление, включающее методическое обеспечение и оперативный контроль за ходом проведения обзоров расходов, как правило, осуществляет министерство финансов. Его полномочия распространяются на три стадии работы с обзором — предварительную, определение параметров и разработку вариантов экономии. По данным обзора БОР в странах ОЭСР за 2011 г., в 13 из 15 стран, проводивших обзоры расходов, министерство финансов играло главную роль в определении процедуры обзора, в 12 из 14 стран контролировало проведение обзора, рассматривало отчеты и оценивало результаты, в 14 странах разрабатывало инструкции, проводило мониторинг и оказывало техническую поддержку [8]. В Великобритании Казначейство является безусловным лидером в текущем управлении процесса обзоров расходов, в Австралии действия Министерства финансов активно поддерживаются департаментом премьер-министра и кабинетом.

Наряду с осуществлением текущего контроля и методической поддержки министерства финансов обычно сохраняют за собой право представлять в правительство собственные рекомендации по мерам экономии. Для выполнения этих функций в рамках министерства финансов организуется специальное подразделение (группа) по текущему управлению процессом подготовки обзоров, к работе которого могут привлекаться внешние эксперты. Так, в Нидерландах для выполнения этой работы приглашаются, в частности, специалисты Бюро анализа экономической политики и Агентства по оценке состояния окружающей

среды. Подразделение возглавляет лицо с высокой профессиональной репутацией и государственной должностью.

На стадии разработки вариантов экономии основными действующими лицами являются представители отраслевых министерств. В зависимости от выбранной модели организации проведения обзоров в группы могут быть включены представители министерств финансов и, конечно, внешние эксперты, роль которых особенно высока при разработке мер экономии, связанных с бизнес-процессами. Возглавляют группы разработчиков специалисты, которые не должны непосредственно отвечать за развитие сферы общественных финансов, находящейся в центре внимания данного обзора (во избежание конфликта интересов).

Обзор расходов завершается стадией принятия решения и выполнением этих решений. Однако в последние годы зарубежные исследователи все чаще стали говорить о том, что цикл проведения обзоров нельзя считать законченным без проведения по итогам принятых решений оценки результативности и эффективности обзоров. При этом оценка должна проводиться независимой организацией. Так, во Франции в 2011–2012 гг. было опубликовано несколько отчетов независимых организаций (Счетной палаты, Экономического, Социального и Экологического советов) по итогам реформы государственной политики. В Великобритании Национальное аудиторское управление (Счетная палата) проводит оценку результатов проведения обзоров расходов начиная с 2004 г. [2; 9]. При этом в последнее время оценка результатов проводится и по отдельным направлениям (например, по итогам Обзора расходов-2015 Счетная палата Великобритании подготовила отчет о наличии в обзоре разделов, связанных с экологией и переходом британской экономики на устойчивую к изменению климата модель развития)⁶.

Как было отмечено выше, взаимодействие ключевых участников планирования и проведения обзоров расходов определяется сформированными в стране организационными механизмами. В теории выделяется три основные модели: модель «снизу вверх», «сверху вниз» и совместная модель.

В модели «снизу вверх» отраслевые министерства разрабатывают собственные варианты экономии бюджетных средств. Для этого они создают рабочие группы, в которые не включаются представители министерства финансов. Обзоры расходов министерства направляют непосредственно в правительство и министерство финансов. В рамках этой модели министерство финансов готовит альтернативные варианты (к такой модели ближе всего организационные механизмы в Канаде, Великобритании, Ирландии). Модель «снизу вверх» показана на рис. 2.

Рисунок 2

Модель обзора расходов «снизу вверх»

Источники: [1; 21].

⁶ Sustainability in the Spending Review. National Audit Office / HM Treasury. July 2016. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Sustainability-in-the-Spending-Review.pdf>.

В модели «сверху вниз» варианты экономии разрабатываются министерством финансов или создаваемыми им экспертными группами. Не требуется согласования отчетов отраслевыми министерствами. Международный опыт свидетельствует, что подход «сверху вниз» имеет существенные недостатки: если отраслевые министерства изначально не задействованы в процессе выработки предложений по экономии, они в последующем тормозят процесс их реализации. С этой проблемой столкнулись, в частности, во Франции, в которой был применен подобный организационный механизм (см. рис. 3).

Рисунок 3

Источники: составлено авторами по [1; 20].

В модели совместного проведения обзоров варианты экономии разрабатываются рабочими группами, в которых участвуют представители как отраслевых министерств, так и министерства финансов. Отчеты рабочих групп перед подачей в вышестоящие органы одобряются отраслевыми министерствами и министерством финансов (такая модель близка к организации в Нидерландах и Дании, см. рис. 4).

Рисунок 4

Источники: составлено авторами по [1; 21].

На практике в каждой стране формируется своя собственная модель и свой механизм проведения обзора расходов, которые в той или иной мере тяготеют к одному из представленных выше вариантов. Конкретный организационный механизм подготовки обзора расходов зависит от сложившихся исторических традиций бюджетного процесса, особенностей распределения бюджетных полномочий между органами власти.

Наиболее часто используется так называемый смешанный вариант, в котором предложения по экономии в соответствии с целевыми показателями (например, 15-процентное сокращение расходов) готовятся как отраслевыми министерствами, так и специально формируемыми группами экспертов. Смешанный вариант представлен на рис. 5.

Смешанный вариант организации обзора расходов

Источники: составлено авторами по [3; 31].

Но какой бы способ организации обзора ни был выбран, главными моментами остаются лидирующая роль правительства и наличие соответствующих условий (правовых, организационных, институциональных), а также получение министерством финансов мандата на контроль и текущее управление процессом обзора.

ФОРМИРОВАНИЕ МЕТОДИЧЕСКОЙ И ИНФОРМАЦИОННОЙ БАЗЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

Одной из обязательных предпосылок успешного проведения обзоров расходов является развитая методическая и информационная база. Проведение обзоров требует принятия порядка проведения обзора, наличия технических заданий, в которых устанавливаются четкие требования к содержанию (в том числе требования к основным разделам отчета, в которых должны быть отражены поставленные вопросы), изложению рекомендаций по мерам экономии, формы отчетов. Все это делает необходимым подготовку методических указаний по проведению обзора, расчета экономии, отражению материалов в отчетах.

Обзоры расходов опираются на те же инструменты анализа, что и другие виды оценки результативности и эффективности программ (аналитические методы, в том числе анализ чувствительности, сценарный анализ; экономические методы, в том числе анализ «затраты-выгоды», «затраты-эффективность», «затраты-полезность», многокритериальный анализ).

При этом одна из наиболее сложных задач при подготовке проведения обзоров расходов — формирование адекватной информационной базы. Информация, создаваемая в процессе оценки результативности и эффективности программ, полезна для решения задач, связанных с управлением финансами и формулированием государственной политики предоставления услуг. Но эта информация малоприменима в решении задач расчета величины экономии и перераспределения ассигнований в процессе подготовки бюджета.

При обзоре расходов оценка носит особенный, селективный характер (обзор проводится с применением дезагрегированных показателей, в т. ч. показателей затрат), поэтому укрупненные данные, используемые при оценке результативности и эффективности программ, оказываются неприменимыми. Часто информация, необходимая для проведения обзора, известна только отраслевым специалистам, без участия которых обзор не может быть успешно выполнен. Таким образом, проведение обзоров расходов наряду с методической базой требует формирования обширной специализированной информационной базы.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Под обзором расходов понимается процесс регулярного анализа базовых расходов, включающий разработку и принятие мер по экономии бюджетных средств. Наличие значительных различий в системе управления общественными финансами в разных странах не позволяет сформировать единую для всех стран методологию и методику проведения обзоров расходов. В то же время, как показывает лучшая международная практика, для эффективного проведения обзоров необходимо придерживаться следующих основных принципов:

1. Обзор расходов должен стать частью бюджетного процесса:
 - проводиться на регулярной основе;
 - интегрироваться в бюджетный календарь;
 - отчеты, содержащие варианты сокращения расходов, должны быть представлены в центральные органы власти на стадии подготовки бюджета, когда принимаются решения по принятию новых бюджетных обязательств. Рассмотрение вариантов сокращения расходов должно проходить одновременно с рассмотрением предложений по новым расходам;
 - частота проведения обзоров должна соответствовать периодичности подготовки бюджета.
2. Имеется набор определенных требований, в соответствии с которыми обзоры расходов:
 - охватывают как ежегодно принимаемые (дискреционные) расходы, так и расходы, не связанные с бюджетным законодательством (мандатные расходы);
 - сочетают стратегический обзор и обзор экономичности;
 - в фокусе обзора — идентификация вариантов экономии ресурсов;
 - обзоры отделены от процесса разработки предложений по увеличению расходов, кроме мер, связанных с экономией (расходы ради экономии);
 - не включают крупные капитальные проекты, которые находятся на стадии реализации;
 - не включают более широкие меры реформирования общественных финансов;
 - не содержат меры по увеличению налогов, кроме мер по налоговым расходам.
3. Полномочия участников обзора:
 - общее управление осуществляют высшие исполнительные органы власти (либо органы в их ведении). В их полномочия входит: одобрение порядка проведения, критерии идентификации вариантов экономии, механизмы взаимодействия участников процесса обзора, окончательное решение по выбору мер экономии;
 - министерство финансов осуществляет функции текущего управления и контроля, методического обеспечения и сохраняет за собой право представлять в высшие органы власти собственные предложения по сокращению расходов;
 - ответственность за разработку вариантов экономии лежит на отраслевых министерствах (кроме модели «сверху вниз»);
 - внешние эксперты оказывают консультационную и техническую поддержку.
4. Институциональные предпосылки:
 - целевые показатели экономии должны быть установлены до проведения обзоров;

- должна быть разработана и принята нормативная и методическая база проведения обзоров (в т. ч. порядок проведения обзора, формы отчетности, инструкции по проведению обзора);
- должна быть сформирована информационная база для проведения обзоров, расчета вариантов экономии средств.

Успешный опыт проведения обзоров расходов в странах с различным уровнем экономического развития дает основания сделать вывод о целесообразности его использования в качестве инструмента управления общественными финансами в Российской Федерации. Изложенные выше принципы могут быть использованы при подготовке к проведению обзоров расходов и их интеграции в бюджетный процесс.

Библиография / References

1. Robinson M. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Spending Review. Paris, 3–4 June 2013. Available at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en).
2. Robinson M. Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 2014, vol. 13, no. 2. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.
3. Vandierendonck C. Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. European Commission. Economic Papers 525, July 2014. Available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.
4. Lau E. Proposal for analysis of spending reviews. 7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results. OECD, 09–10 November 2011. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49041813.pdf>.
5. Schick A. The Metamorphoses of Performance Budgeting. Working Party of Senior Budget Officials. OECD, Paris, 3–4 June 2013. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>.
6. Schick A. Lessons from the Crisis. *OECD Journal on Budgeting*, 2012, vol. 12, no. 3. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k47tb29wn6h>.
7. Marcel M. Budgeting for Fiscal Space and Government Performance beyond the Great recession (Draft). OECD, 2012. Available at: <http://www.oecd.org/eco/public-finance/Budgetingforfiscalspace.pdf>.
8. Hawkesworth I., Klepsvik K. Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 13, no. 1. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31>.
9. Thomas Th., Skrok E. Country Cases: Thinking about spending reviews in EU new member states (NMS): design choices. PEMPAL, Yerevan, 12 February, 2015. Available at: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/5_tthomas_spending-reviews_eng-30x.pdf.
10. Kennedy F., Howlin J. Spending Reviews in Ireland — Learning from Experience. *OECD Journal on Budgeting*, 2016, vol. 16, no. 2, pp. 93–108. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jg30cchf0g0>.
11. Harris J., McCrae J. Preparing for the Next Spending Review. A Briefing Note. Institute for Government. Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Spending%20review%20briefing%20note%20final.pdf>.
12. Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation. OECD Public Governance Reviews, 2015. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en>.
13. Quality of Public Finances: Spending Reviews for Smarter Expenditure Allocation in the Euro Area. Key insights from April-May 2017 Commission survey addressed to euro area Member States. European Commission, 2017. Available at: https://www.consilium.europa.eu/media/23582/eg-15-june-2017_note-on-spending-reviews.pdf.

N. A. Begchin, O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov

Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect

Authors' affiliation:

Nikolai A. Begchin (e-mail: 0276@minfin.ru), Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation

Olga V. Bogacheva (e-mail: bogacheva@nifi.ru), ORCID 0000-0002-2821-0988, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow 117997, Russian Federation

Oleg V. Smorodinov (e-mail: osmorodinov@nifi.ru), ORCID 0000-0003-3195-1637, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

This article is focused on the conceptual framework of spending reviews. The authors claim that after the global financial crisis (2007–2008), the role of spending reviews in OECD countries has drastically increased. Originally a technical tool for the evaluation of government programs' efficiency and effectiveness, it has evolved into the key instrument of public finance management. Many countries have started using such reviews both for the identification of inefficient expenditures/programs and for re-allocation of public resources in line with new medium-term policy priorities. The article examines the present-day interpretation of this concept, offers classification of spending reviews, analyzes legal environment and organizational models of planning and preparation of spending reviews in various OECD countries. As a result, the authors formulate a set of necessary conditions for the successful implementation of spending reviews, including legal, organizational and institutional conditions, and data requirements. Spending reviews should be integrated into the budget preparation process, stakeholders' roles should be determined prior to conducting spending reviews, policy priorities should be clearly determined. As Russia moves towards adopting spending reviews as the key public expenditures management instrument, putting these pre-requisites in place becomes an immediate challenge.

Keywords:

comprehensive and selective spending reviews, strategic review, fiscal measures, medium-term instrument of expenditure planning, performance based budgeting, global financial crisis

JEL: H50, H61, H68

Проблемы перехода к модели диспетчера в здравоохранении

Наталья Николаевна Сисигина (e-mail: sisigina@nifi.ru), младший научный сотрудник Центра налоговой политики Научно-исследовательского финансового института; научный сотрудник Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС (г. Москва)

Аннотация

Регулирование доступа к специализированной медицинской помощи принято рассматривать как действенный инструмент сдерживания расходов на здравоохранение. Однако на практике реформы доступа в развитых системах общественного здравоохранения часто не достигают запланированных результатов. В статье представлен обзор структуры и итогов крупнейших национальных программ реформирования доступа к медицинской помощи европейских стран. На основе собранных данных выделены ключевые факторы, определяющие успешность применения модели диспетчера. Предложены перспективные направления совершенствования реформы модели доступа, осуществляемой в настоящий момент в России.

Ключевые слова:

доступность медицинской помощи, модель диспетчера, регулируемый доступ к медицинской помощи, сдерживание роста расходов на здравоохранение

JEL: I18

Возможность ограничения доступа к специализированной медицинской помощи в целях сдерживания роста расходов на здравоохранение начала активно обсуждаться развитыми странами в середине XX в. В большинстве стран с государственным здравоохранением (Великобритания, Ирландия, Испания, Италия, Португалия, Дания, Норвегия, Финляндия) концепция регулируемого доступа была реализована уже на этапе начального формирования государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи в 1950–1970-е гг. Страны со страховым здравоохранением (за исключением Нидерландов) длительное время сохраняли полностью свободный доступ к гарантированной медицинской помощи, но к концу XX в. также были вынуждены обратиться к идее регулирования обращений. Опыт данных стран показывает, что переход к модели диспетчера в условиях развитых государственных гарантий сопряжен со специфическими политическими и организационными проблемами.

Страны, принявшие решение о смене модели доступа в условиях развитых государственных гарантий, столкнулись с активным неприятием реформы со стороны населения и врачебного сообщества. Население опасалось снижения доступности медицинской помощи и ограничения права на выбор желаемого поставщика, врачи первичного звена — роста непрофильной административной нагрузки, врачи-специалисты — сокращения объемов деятельности и падения доходов.

В этой ситуации отдельные государства отказались от смены модели, сохранив свободный доступ к специализированной медицинской помощи. Большинство других стран сделали выбор в пользу «мягких» реформ, предлагающих добровольный выбор между моделями для всех или отдельных участников системы здравоохранения. Возникшие при проведении реформ трудности и пути их решения представляют значительный интерес для разработки отечественной модели регулирования доступа.

СОДЕРЖАНИЕ И ОЖИДАЕМЫЕ ЭФФЕКТЫ ПЕРЕХОДА К МОДЕЛИ ДИСПЕТЧЕРА

Модель диспетчера (англ. *gatekeeping model*, также встречается перевод «модель привратника») представляет собой механизм регулирования доступа к сложным или дорогостоящим видам медицинской помощи, ключевыми элементами которого являются [1]:

- определение разрешенной точки входа в систему здравоохранения, исполняющей роль диспетчера (обычно — постоянный семейный врач);
- предоставление определенных видов медицинской помощи (обычно — специализированной помощи) только по направлению диспетчера.

Предполагается, что в силу лучшей информированности о возможных причинах плохого самочувствия и методах лечения (по сравнению с пациентом) и состоянии здоровья пациента (по сравнению с врачом — узким специалистом, ведущим разовый прием) постоянный врач-диспетчер способен точнее диагностировать проблему, предложить наиболее эффективный маршрут лечения, а также организовать последующую координацию оказания помощи. В результате введение в систему врача-диспетчера должно способствовать, с одной стороны, повышению качества и комфортности лечения для пациента, с другой — сокращению неэффективных расходов, связанных с оказанием помощи, не соответствующей потребностям пациента или дублирующей ранее оказанные услуги (например, повторная диагностика при переводе лечения из амбулаторных в стационарные условия).

В то же время введение в отношения потребителя и системы здравоохранения дополнительного промежуточного звена создает риски некорректного представления интересов участников со стороны врача-диспетчера:

- для пациента: риски снижения доступности (увеличение сроков ожидания, отказ в направлении, некорректный выбор поставщика) или качества необходимой специализированной медицинской помощи (при передаче лечения на уровень первичного звена);
- для организаторов здравоохранения: риски роста объема потребления медицинской помощи (при уклонении диспетчера от регулирования доступа).

Обобщенный обзор ожидаемых положительных и негативных эффектов реализации модели диспетчера приведен в табл. 1, данные эмпирической оценки эффектов представлены в комментариях ниже.

Таблица 1

Ожидаемые эффекты реализации модели диспетчера

	Положительные	Негативные
Качество и доступность медицинской помощи	1. Лучшее соответствие помощи объективным потребностям пациента (в т. ч. с учетом сопутствующих заболеваний, иных индивидуальных особенностей пациента) 2. Лучшая координация помощи в процессе лечения (в т. ч. сокращение сроков ожидания специализированной помощи)	1. Снижение доступности необходимой специализированной помощи (увеличение сроков ожидания, отказ в направлении, некорректное направление) 2. Худшее качество услуг первичного звена по сравнению с услугами врачей-специалистов
Потребление медицинской помощи	Сокращение необоснованного потребления помощи (не соответствующей потребностям пациента, дублирующей ранее оказанные услуги)	Появление дополнительных обращений к врачу-диспетчеру за получением направления, рост числа обращений за неотложной помощью (эффект не подтвержден)
Расходы на медицинскую помощь	Сокращение общих расходов (за счет сокращения необоснованного потребления, переноса части услуг на уровень первичного звена)	Отсутствие изменений или увеличение общих расходов (за счет появления дополнительных обращений за получением направления, избыточного объема направлений, роста числа обращений за неотложной помощью)
Удовлетворенность пациентов	Повышение удовлетворенности (за счет лучшей эффективности и комфортности лечения, единых стандартов предоставления доступа). Эффект не подтвержден	Снижение удовлетворенности (за счет ухудшения доступности или качества помощи, ограничения права выбора поставщика, распространения обходных путей)

Источники: составлено автором по материалам [1; 2].

Крупнейший на сегодня обзор эмпирических исследований не выявил существенных различий между моделью диспетчера и моделью свободного доступа по **качеству оказываемой медицинской помощи**. Незначительное преимущество модели диспетчера было обнаружено по результатам ведения пациентов с инфарктом миокарда и после аортокоронарного шунтирования, отставание — по срокам диагностики меланомы (при сопоставимой эффективности последующего лечения). Обе модели продемонстрировали сравнимый уровень следования клиническим рекомендациям [1].

Сравнительные исследования стран ЕС по основным показателям состояния здоровья хронических больных (годы потерянной потенциальной жизни и предотвратимые госпитализации в связи с основными хроническими заболеваниями, самооценка здоровья) показали наличие устойчивой связи между лучшей координацией медицинской помощи на уровне первичного звена и улучшением состояния здоровья больных хроническими заболеваниями [3; 4]. В то же время при аналогичном межстрановом анализе своевременности выявления и начала лечения рака (на основе показателя однолетней выживаемости больных онкологическими заболеваниями) подтвердилось преимущество модели свободного доступа [5].

Таким образом, в части ожидаемых изменений качества медицинской помощи эмпирические исследования в целом подтверждают теоретические предположения. Модель диспетчера:

- не оказывает значимого влияния на качество рутинной помощи;
- может улучшить качество ведения больных, нуждающихся в регулярной медицинской помощи или имеющих сопутствующие заболевания;
- может ухудшить качество ведения больных с относительно редкими, сложно диагностируемыми заболеваниями, а также нуждающихся в сложной и (или) экстренной медицинской помощи.

В целях смягчения последнего риска переход к модели врача-диспетчера часто сопровождается вспомогательными мерами, направленными на улучшение качества услуг первичного звена и определение правил диагностики и маршрутизации (направления пациента к врачам-специалистам) наиболее опасных заболеваний. Так, в Германии и Франции в период действия добровольной модели регулируемого доступа врачи, претендующие на роль диспетчера, были обязаны проходить регулярные курсы повышения квалификации [6; 7]. Необходимость дополнительного обучения диспетчеров — врачей общей практики выявлению редких заболеваний активно обсуждается в Нидерландах [8].

Большинство эмпирических исследований подтверждают сокращение **потребления специализированной медицинской помощи** (число амбулаторных посещений врачей-специалистов, число и продолжительность госпитализаций) в условиях модели диспетчера. Вопреки возможным опасениям ряд исследований, включавших контроль объема потребления неотложной и экстренной помощи, также показал сокращение числа соответствующих обращений. Совокупный объем потребления амбулаторной медицинской помощи может как увеличиваться, так и сохраняться на прежнем уровне [1].

Практически всеми исследованиями также отмечено сокращение совокупных **расходов на медицинскую помощь** в пересчете на одного пациента в условиях модели диспетчера [1]. Однако сравнительный анализ расходов на здравоохранение в европейских странах показал наличие положительной взаимосвязи между усилением координирующих функций первичного звена и уровнем расходов на здравоохранение на душу населения, что может объясняться реализацией дополнительных мер, направленных на укрепление первичного звена (например, дополнительное профессиональное образование, увеличение численности врачей [3]). При проведении реформ в странах, ранее использовавших модель свободного доступа, важным фактором роста расходов часто становится повышение тарифов на оплату медицинской помощи, призванное компенсировать возросшую нагрузку (для врачей-диспетчеров) или сокращение объема спроса (для врачей-специалистов).

В Германии повышение тарифов привело к росту совокупного объема расходов на душу населения [6], во Франции — к снижению ожидаемой экономии [9].

Все рассмотренные эмпирические исследования, выделявшие **удовлетворенность населения** в качестве отдельного параметра оценки, отмечают более низкую удовлетворенность оказанием медицинской помощи при использовании модели диспетчера [1].

СОХРАНЕНИЕ СВОБОДНОГО ДОСТУПА

Некоторые страны (Австрия, Люксембург, Чехия) признали свободный доступ неотъемлемой составляющей права граждан на медицинскую помощь. Смена модели данными странами не планируется [10–12].

Сохранение свободного доступа сопровождается повышенным уровнем потребления специализированной медицинской помощи. По данным национального опроса в Австрии 2006–2007 гг., 67,4 % опрошенных хотя бы раз обращались к врачу-специалисту в предшествующие 12 месяцев. Данный показатель сопоставим с уровнем потребления специализированной медицинской помощи в Германии (74,7 %, 1998 г.) и Франции (56,9 %, 2004 г.) до проведения этими странами реформ доступа и значительно превышает значения стран, использующих модель диспетчера (17,0 % — Норвегия, 24,8 % — Ирландия, 2002 г.) [13; 14]. Опрос населения в Австрии, проведенный по методике, ранее использованной в США, показал в два раза более высокую частоту амбулаторных обращений к врачам-специалистам и в 4,4 раза более высокую частоту госпитализаций [15]. Заметно более высокий уровень потребления медицинской помощи не приводит к соответствующему улучшению показателей здоровья населения, которые остаются на среднем или ниже среднего по ЕС уровне [10; 14]. В то же время для данных стран характерен устойчиво высокий уровень удовлетворенности населения деятельностью системы здравоохранения: Австрия — 96 %, Люксембург — 90 %, Чехия — 78 % (лучший показатель среди стран Восточной Европы) [16].

РАЗРЕШЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ МОДЕЛЕЙ

Разрешая страховым организациям ОМС самостоятельно разрабатывать и предлагать страховые планы с использованием модели диспетчера, государство фактически воссоздает условия рынка частного страхования и его ключевые преимущества: разнообразие предлагаемых моделей и полную добровольность участия для населения и врачей, исключая риск общественного недовольства. В то же время при противоречивых требованиях законодательства или недостаточных экономических стимулах результаты реформы могут оказаться значительно ниже ожидаемого.

Швейцария (1990 г. — н. в.)

Наиболее успешно политика добровольного предложения альтернативных моделей была реализована в условиях квазирыночной модели ОМС в Швейцарии. Финансовая автономия и реальная рыночная конкуренция за прикрепленное население обеспечили заинтересованность страховых организаций в новом инструменте сокращения расходов, а их обширные самостоятельные полномочия (в частности, определение формы регулирования доступа и ставки страховых взносов) позволили разработать эффективные инструменты продвижения новой модели среди потребителей.

По данным опросов населения, основным фактором выбора альтернативных страховых планов стали более низкие ставки страховых взносов. Кроме того, важную роль в росте популярности планов регулируемого доступа как среди населения, так и среди врачебного сообщества также сыграло разнообразие предлагаемых моделей регулирования. В зависимости от типа страхового плана функции диспетчера может исполнять [17]:

— врач, входящий в группу, заключившую соглашение со страховой компанией (сетевая практика). Врачи группы самостоятельно согласовывают со страховой компанией общие требования к качеству услуг и правилам маршрутизации, а также норматив финансирования на пациента, но сохраняют юридическую независимость. Полученная экономия средств или убытки разделяются между всеми врачами группы;

— врач, входящий в перечень, рекомендованный страховой организацией. Рекомендованные врачи, как правило, не заключают дополнительных соглашений со страховой компанией и не несут финансовых рисков, связанных с избыточными расходами на медицинскую помощь;

— врач — сотрудник определенной медицинской организации, заключившей договор со страховой компанией. Врач является работником по найму и действует на основании трудового договора с организацией;

— кол-центр, осуществляющий направление к определенному врачу на основании перечня симптомов.

Очевидно, что представленные формы модели различаются по степени жесткости сдерживания обращений, что отражается на их популярности среди населения. По данным национальной статистики Швейцарии, на 2013 г. держателями страховых планов с регулируемым доступом к специализированной медицинской помощи в совокупности являлись 60,3 % населения, из которых лишь 7,6 % выбрали наиболее жесткую форму с прикреплением к конкретной медицинской организации, 34,7 % являются держателями планов, основанных на сетевых практиках или рекомендованном перечне врачей, 18 % — держателями иных типов страховых планов (преимущественно в форме кол-центра) [17].

По результатам сравнительного исследования наиболее жесткая форма регулирования на основе прикрепления к конкретной медицинской организации обеспечивает сокращение расходов на застрахованное лицо на 21,2 %, формы на основе сетевых практик — на 15,5 % [17]. В силу существенных различий между предлагаемыми страховыми планами даже в пределах одной формы регулирования оценки сокращения расходов варьируются в пределах 10–25 % (с учетом корректировки на характеристики прикрепленного населения) [18]. Отдельные критики объясняют высокую эффективность швейцарской модели фактическим использованием альтернативных страховых планов для отбора наиболее здорового населения [17].

Германия (1993–2003 гг.)

Значительно менее результативной оказалась попытка разрешения альтернативных моделей в условиях регулируемого ОМС в Германии. Подавляющее большинство страховых фондов ОМС не воспользовались предоставленным разрешением в силу:

— противоречия предлагаемых мер действовавшему законодательству, сохранявшему декларацию всеобщего свободного доступа к медицинской помощи по ОМС;

— противодействия профессиональных ассоциаций врачей-специалистов;

— нежелания нести дополнительные расходы на администрирование новой модели.

В результате были реализованы лишь единичные проекты, совокупный охват которыми остался пренебрежительно мал [19].

ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ МОДЕЛИ

Установление обязательства по предложению всеми страховыми организациями альтернативных страховых планов представляет следующую ступень усиления государственного регулирования. Государство сохраняет низкий риск столкновения с массовым общественным недовольством, но приобретает возможность управлять охватом и эффективностью модели диспетчера на основе регулирования законодательных требований к альтернативным

страховым планам. Распространенным элементом реформ данного типа становятся системы бонусов и санкций, призванных стимулировать выбор населением (реже — также врачами) модели диспетчера.

Германия (2004 г. — н. в.)

После неудачной попытки внедрения модели диспетчера на полностью добровольной основе Германия приняла решение об усилении государственного регулирования альтернативных страховых планов. Согласно Закону о модернизации системы ОМС 2004 г. предложение страхового плана, основанного на модели диспетчера, стало обязательным для всех фондов ОМС (с 2009 г.). Выбор модели диспетчера остается добровольным как для населения, так и для врачей первичного звена, при этом для обеих категорий участников устанавливается набор бонусов, поощряющих выбор альтернативной модели. Для населения стимулами служили:

- 50-процентное снижение соплатежей за обращение к врачу-диспетчеру и врачам-специалистам по его направлению (до 2012 г.¹);
- отмена соплатежей за отдельные лекарственные препараты по назначению постоянного врача;
- сокращение сроков ожидания приема врача-диспетчера (включая возможность обращения в вечернее время и выходные);
- помощь при организации приема врачей-специалистов;
- повышенные требования к качеству услуг врача-диспетчера (регулярное прохождение дополнительного обучения, расширенный набор услуг и увеличенное время приема, следование правилам назначения лекарственных препаратов) [19].

Свободный доступ официально сохраняется для ограниченного перечня врачей-специалистов (гинекологов, педиатров, стоматологов и специалистов по подбору средств коррекции зрения). Следует отметить, что реформа не предусматривала каких-либо механизмов контроля и санкций за прямое обращение к врачам-специалистам. На практике пациенты, формально выбравшие модель диспетчера, могут обращаться к альтернативным врачам первичного звена или врачам-специалистам без каких-либо последствий [6].

Для врачей первичного звена стимулом стало изменение структуры оплаты услуг. При работе в рамках стандартного страхового плана большая часть дохода врачей формируется в виде платы за оказанные услуги. Как следствие, размер дохода может варьироваться в широких пределах в зависимости от объема спроса и изменения тарифов. Для участников модели диспетчера был введен стабильный подушевой норматив оплаты на прикрепленного пациента (с учетом половозрастных характеристик и особенностей здоровья), установленный на достаточно высоком уровне. Дополнительная оплата за услугу сохранена для отдельных наиболее социально и экономически эффективных услуг (регулярные медосмотры лиц старше 35 лет, вакцинация лиц старше 65 лет от гриппа, амбулаторная хирургия, лечение психосоматических расстройств). Таким образом, работа в рамках альтернативного страхового плана при прочих равных условиях обеспечивает врачу одновременно более высокий и стабильный доход. Важно также, что врачи первичного звена могут одновременно работать в обеих моделях в зависимости от типа страхового плана обратившегося пациента [6].

Анализ результатов реформы показывает, что наиболее эффективным рычагом мотивации для населения стали финансовые бонусы. Так, в период действия обязательных

¹ Соплатежи за первое обращение к семейному врачу в квартале и обращения к врачам-специалистам без его направления были введены законом одновременно с моделью диспетчера в 2004 г. С 2012 г. данные категории соплатежей отменены для всех страховых планов [19].

соплатежей в 2007 г. держателями альтернативных страховых планов являлись 4,6 млн человек (18,7 % общей численности застрахованных лиц, обладавших соответствующим правом)² [19]. После отмены соплатежей в 2014 г. число пользователей модели диспетчера сократилось до 3,5 млн человек (5 % общей численности застрахованных лиц по ОМС) [6].

Результаты в области регулирования потребления и сокращения расходов на оплату медицинской помощи также оказались неоднозначными. Среди положительных следствий регулирования доступа отмечаются [6]:

- сокращение числа обращений к различным семейным врачам (на 16 %) и врачам-специалистам без направления (на 43 %);
- рост доли пациентов с хроническими заболеваниями, ведение которых производится в соответствии с официально утвержденными программами (на 2–12 %);
- увеличение охвата целевых групп медицинскими осмотрами (на 2 %) и вакцинацией (на 4,7–6,9 %);
- сокращение частоты госпитализаций, связанных с состояниями, предотвратимыми на уровне первичного звена (на 0,2–1 %).

В то же время совокупные расходы на амбулаторную медицинскую помощь в расчете на одно застрахованное лицо в условиях модели диспетчера повысились на 16 %. Число обращений к врачам-специалистам по направлению диспетчера возросло на 49 %. Кроме того, среди участников альтернативных страховых планов отмечено резкое увеличение доли больных с впервые установленными хроническими заболеваниями, допускающими неоднозначную диагностику. Так, среди пациентов, выбравших модель врача-диспетчера, доля страдающих хронической депрессией первоначально составляла 5,6 % с последующим ростом до 35,0 %, тогда как в контрольной группе (пациентов, сохранивших модель свободного доступа) увеличилась с 4,1 лишь до 6,5 %. Рост совокупных расходов и избыточная диагностика могут быть связаны с несбалансированностью новой модели оплаты труда врачей-диспетчеров. В свою очередь, сокращение охвата населения свидетельствует о недостаточности стимулов нефинансового характера для изменения привычной стратегии поведения [6].

Франция (1998–2005 гг.)

Первая попытка реформы модели доступа во Франции, во многом близкая к рассмотренной выше политике Германии, также завершилась неудачей. Программа предусматривала свободный выбор модели диспетчера как для населения, так и для врачей первичного звена, сопряженный с предложением экономических стимулов к выбору модели диспетчера.

Ключевым стимулом для населения должен был стать переход от оплаты приема за счет личных средств с последующим возмещением расходов системой ОМС к прямому покрытию расходов из средств ОМС³. Для врача был установлен дополнительный подушевой норматив в размере €46 на прикрепленного пациента. По договору с системой ОМС врач-диспетчер принимал на себя следующие обязательства:

- участие в программах непрерывного профессионального образования;
- ведение карты пациента (по умолчанию не является обязательным во Франции);

² Положение об обязательном предложении альтернативного страхового плана, основанного на модели врача-диспетчера, вступило в силу с 2009 г. В рассматриваемом периоде возможностью выбора альтернативного страхового плана обладали только клиенты отдельных фондов ОМС, которые по собственной инициативе начали предлагать альтернативные страховые планы раньше [19].

³ Во Франции пациент оплачивает полную стоимость оказанной амбулаторной медицинской помощи в момент обращения из личных средств с последующим возмещением большей части средств (70 %) страховой организацией [20].

- координация лечения прикрепленных пациентов;
- следование правилам назначения лекарственных препаратов [7].

По данным внутренней оценки, участниками модели диспетчера стали около 10 % врачей общей практики и лишь 1 % застрахованных лиц, среди которых 80 % составили престарелые и больные хроническими заболеваниями. Произошедший самоотбор пациентов может объясняться ранее существовавшей привычкой данных категорий обращаться к постоянному семейному врачу.

Основными причинами неудачи стали недостаток поддержки со стороны врачебных ассоциаций и незаинтересованность страховых фондов в осуществлении дополнительных выплат. Министерство здравоохранения начало программу, заручившись поддержкой руководства крупнейшего, но не единственного профсоюза врачей общей практики (35 % врачей). Большинство других профессиональных ассоциаций и значительная часть членов союза-инициатора восприняли реформу как часть более широкой политики по переходу от оплаты за услугу к оплате по подушевому нормативу, ассоциируемой со снижением дохода. Кроме того, профсоюзы врачей общей практики были заинтересованы в поддержке ассоциаций врачей-специалистов, являвшихся их традиционным политическим партнером.

Для фондов ОМС неприятной неожиданностью стала высокая стоимость предложенной программы. За первые годы реализации реформы отдельным врачам удалось повысить доход более чем на 60 %, что стало важным аргументом в пользу прекращения реформы [7].

Франция (2005 г. — н. в.)

С 2005 г. во Франции запущена новая программа диспетчера, учитывающая недостатки предыдущей модели. Всем лицам в возрасте 16 лет и старше, застрахованным в системе ОМС, предлагается выбрать врача-диспетчера, в роли которого может выступать любой врач общей практики или врач-специалист. Выбранный врач становится участником программы автоматически. Выплата дополнительного подушевого норматива в размере €40 для врачей сохраняется только в отношении пациентов, страдающих определенными хроническими заболеваниями (диабет, тяжелая форма гипертензии и т. д.) [7; 9].

Для населения выбор модели диспетчера остается формально добровольным, но сохранение свободного доступа сопровождается серьезными финансовыми санкциями. Отказ от выбора постоянного врача или обращение к иному врачу без его направления влечет за собой сокращение уровня возмещения расходов на оплату медицинской помощи из средств ОМС (первоначально с 70 до 60 %, с 2009 г. по н. в. — до 30 %) и разрешение врачам взимать дополнительную плату в свою пользу (до 17,5 % от официального тарифа) [9; 20]. Законодательством предусмотрен фактический запрет на покрытие расходов в рамках данных санкций за счет добровольного страхования⁴ [9; 20].

Полностью свободный доступ к специализированной медицинской помощи сохраняется для детей, ограниченный доступ — к психиатрам (для лиц до 25 лет), офтальмологам (только для подбора очков) и гинекологам (только для подбора контрацепции, ведения беременности и ранней диагностики рака) [9].

Важной особенностью французской модели является отсутствие документального подтверждения направления диспетчера. В результате решение о наличии направления фактически принимает врач-специалист, который может искажать данные как в сторону понижения (в целях установления повышенных тарифов), так и в сторону завышения числа пациентов с направлением (в целях привлечения большего числа пациентов). Стимулы

⁴ Формально предложение страховых планов, покрывающих данные расходы, не запрещено, но облагается дополнительным налогом, что делает его экономически нецелесообразным [20].

для врача-диспетчера к сдерживанию числа направлений на более высокие уровни медицинской помощи системой не предусмотрены.

Результатом жестких финансовых санкций стало быстрое расширение охвата населения. По данным опроса 2007 г., постоянный врач был выбран 81 % опрошенных, в 99 % случаях диспетчером стал врач общей практики. Среди лиц, осуществивших выбор, 81 % опрошенных указали в числе причин восприятие выбора как обязательного, 44 % — опасение штрафных санкций и лишь 16 % — возможность улучшения качества медицинской помощи [7]. К 2008 г. охват моделью диспетчера достиг 85,8 % [9].

Сокращение числа обращений к врачам-специалистам составило в среднем 4–5 %, для специальностей, ранее отличавшихся наиболее высоким уровнем обращений (дерматология, ревматология и оториноларингология) — 9–11 %. Расходы на специализированную медицинскую помощь в 2004–2006 гг. снизились на 2 %. Эффект дальнейшего сокращения числа посещений оказался поглощен повышением стоимости услуг врачей-специалистов [9].

В ходе первоначального этапа реформы доход врачей-специалистов сократился на 2,2–5,6 % в зависимости от специальности, но уже в 2006 г. было принято решение о повышении тарифов для областей специализированной медицинской помощи с наибольшим сокращением потребления (реабилитационная помощь, дерматология, эндокринология, ревматология, оториноларингология и терапия внутренних болезней). В результате потеря доходов врачей-специалистов была полностью скомпенсирована. Рост доходов врачей общей практики за счет дополнительного подушевого норматива составил в среднем 3,5 % [7; 9].

Бельгия (1999 г. — н. в.)

В отличие от рассмотренных ранее стран в Бельгии целью реформы доступа было не сдерживание расходов, а улучшение координации лечения. Центральным элементом реформы стало введение единой электронной медицинской карты (с 1999 г. — для лиц в возрасте 60 лет и старше, с 2002 г. распространено на все население). В целях защиты персональных данных обязанности по администрированию карты (ввод данных, предоставление доступа для иных специалистов) осуществляет постоянный врач общей практики по выбору пациента. За ведение карты врач получает фиксированную ежегодную выплату в размере €27,50 на пациента.

Обращение к постоянному врачу общей практики стимулируется сокращением участия пациента в оплате⁵:

- при обращении к постоянному врачу: на 30 %, и отмена дополнительной платы за обращение в вечернее время;
- при обращении к врачам-специалистам по направлению постоянного врача: с 40 до 15 % [21].

В 2013 г. держателями единой медицинской карты являлись 53 % застрахованных лиц. Начиная с 2011 г. для лиц в возрасте 45–75 лет действует расширенная программа постоянного прикрепления, предусматривающая наряду с ведением единой карты оказание дополнительного набора профилактических услуг (ранняя диагностика некоторых видов рака, противостолбнячная вакцинация и т. д.). К 2013 г. охват расширенной программой достиг 15 % населения целевой группы. Первые исследования эффективности расширенной программы не выявили положительного влияния предложенных мер на состояние здоровья населения, но обнаружили признаки избыточной диагностики (в частности, расстройств гормональной системы, нехватки витамина D) [22].

⁵ Модель оплаты в Бельгии аналогична французской: пациент оплачивает полную стоимость услуг врача при обращении с последующим получением возмещения за вычетом участия в оплате от фонда ОМС [21].

ФАКТОРЫ УСПЕХА РЕФОРМ

Сводный обзор структуры и результатов реформ доступа к медицинской помощи в странах Европы приведен в табл. 2.

Таблица 2

Структура реформ доступа к медицинской помощи в странах Европы

Страны	Обязательное участие			Стимулы для участников	Результаты	
	Стра- ховые фонды	Врачи	Насе- ление		Охват	Расходы
Разрешение предложения альтернативных моделей						
Швейцария (1990 г. — н. в.)	-	-	-	По решению участников	60,3 % (2013)	Сокращение на 10–25 %
Германия (1993–2003 гг.)	-	-	-	По решению участников	< 1 %	-
Обязательное предложение альтернативной модели						
Франция (1998–2005 гг.)	+	-	-	Доп. выплаты врачам-диспетчерам	1 %	-
Франция (2005 г. — н. в.)	+	+	-	Повышение ставки участия в оплате помощи для пациентов при сохранении свободного доступа	85,8 % (2008 г.)	Сокращение на 2 % (объема потребления на 4–5 %)
Германия (2004 г. — н. в.)	+	-	-	Повышение качества и доступности помощи врачей-диспетчеров. Отмена участия в оплате для пациентов при выборе модели диспетчера (2004–2012 гг.). Повышение оплаты врачей-диспетчеров	5 % (2014 г.)	Рост на 16 %
Бельгия (1999 и 2002 гг. — н. в.)	+	+	-	Сокращение ставки участия в оплате для пациентов при выборе модели диспетчера. Доп. выплаты врачам-диспетчерам	53 % (2015 г.)	н/А

Источник: составлено автором.

Проведенный анализ зарубежного опыта позволяет выделить следующие ключевые факторы успеха реформ.

1. Ясное определение и обоснование цели реформы.

Модель диспетчера может использоваться как для сдерживания расходов, так и для улучшения качества первичной медико-санитарной помощи. В последнем случае реформу доступа целесообразно дополнить мерами укрепления первичного звена (организация дополнительного обучения специалистов и оснащения кабинетов, пересмотр норм доступности помощи и т. д.). Для поощрения оказания наиболее эффективных услуг (например, профилактических мер, ведения хронических больных) для них могут устанавливаться повышенные тарифы. В результате совокупный объем расходов на душу населения может увеличиться, но при сохранении расходов в разумных пределах и достижении целей в области качества реформа может быть признана успешной (Германия).

При ориентации на сокращение расходов следует учитывать соотношение ожидаемых выгод и издержек, связанных с получением поддержки ключевых участников, и администрированием новой модели. Так, в частности, во Франции объем самостоятельных обращений к врачам-специалистам до начала реформы оценивался на уровне 5 %, что соответствует последующему сокращению объема потребления специализированной помощи на 4–5 %. Увеличение тарифов на оплату специализированной помощи по политическим соображениям снизило достигнутую экономию до 2 % расходов, что оказалось явно ниже ожидаемых результатов [7].

2. Разработка государственной модели диспетчера, обязательной для предложения фондами ОМС (в странах с регулируемым ОМС).

Практика Германии и Франции (первая волна реформ) показывает, что страховые фонды ОМС, не обладающие опытом самостоятельной разработки и продвижения страховых планов, склонны воспринимать предложение альтернативной модели как дополнительные издержки и уклоняться от участия в добровольных программах.

3. Сохранение добровольного выбора модели для населения.

Ни одна из рассмотренных западноевропейских стран не ввела общеобязательную модель диспетчера, что может объясняться высокими политическими рисками такого решения. Иллюстрацией степени неприятия населением идеи обязательного регулируемого доступа могут служить результаты национального референдума 2012 г. в Швейцарии, в ходе которого на голосование была предложена инициатива по введению обязательного предложения страховых планов с использованием модели диспетчера и установлению дополнительных страховых взносов для держателей планов свободного доступа. Несмотря на то что более 60 % граждан фактически являлись держателями альтернативных страховых планов, инициатива была отвергнута 76 % голосов [19].

В странах Восточной Европы, где модель диспетчера была введена в общеобязательном порядке, неприятие реформы приняло форму массовых нарушений новых правил доступа как со стороны пациентов, так и со стороны врачей первичного звена. Так, в Румынии распространение получила практика прямого обращения в больницу через вызов скорой помощи или посещение отделения неотложной помощи [23]. В Венгрии отмечено массовое уклонение врачей первичного звена от самостоятельного оказания медицинской помощи, результатом которого стал рост числа направлений к врачам-специалистам за 1990–2008 гг. более чем в четыре раза [24]. В Словакии попытка внедрения модели диспетчера была прекращена через два года, в течение которых реформа не показала сколько-нибудь значимого влияния на объемы потребления специализированной медицинской помощи [25; 26].

4. Приоритет финансовых стимулов.

Наиболее эффективным инструментом мотивации населения к выбору модели регулируемого доступа и соблюдению ее правил оказалось изменение стоимости медицинского обслуживания (ставки страховых взносов, уровня участия в оплате). Улучшение качества и доступности медицинской помощи остается второстепенным фактором, не способным сам по себе обеспечить значимое расширение охвата.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В России реформа доступа к специализированной медицинской помощи в рамках государственных гарантий де-факто была начата несколько лет назад, но до настоящего момента не получила достаточного юридического и организационного оформления.

Базовые принципы новой модели были озвучены в публичном выступлении главы Минздрава России⁶. Согласно данному выступлению перспективная модель предусматривает сохранение прямого доступа к врачам отдельных специальностей (стоматологи, офтальмологи, травматологи, гинекологи и урологи) для всего населения и профильным специалистам для хронических больных. Остальные обращения к врачам-специалистам должны осуществляться через врачей первичного звена. Целью реформы является улуч-

⁶ Брифинг министра Вероники Скворцовой по завершении заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (31 августа 2016 г., Москва). URL: <https://www.rosminzdrav.ru/news/2016/08/31/3130-brifing-ministra-veroniki-skvortsovoy-po-zavershenii-zasedaniya-prezidiuma-soveta-pri-prezidente-rossiyskoy-federatsii-po-strategicheskomu-razvitiyu-i-prioritetnym-proektam>.

шение качества медицинского обслуживания (ранняя постановка диагноза, исключение ошибочных обращений).

Правовые условия перехода к модели диспетчера сформированы ч. 3 ст. 21 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», согласно которой оказание первичной специализированной медицинской помощи осуществляется с учетом порядков оказания медицинской помощи⁷. Разработанные и утвержденные Минздравом России порядки оказания медицинской помощи по отдельным профилям (кардиологический, неврологический, гастроэнтерологический и т. д.) предусматривают направление врачом первичного звена в качестве единственного нормативного механизма доступа к специализированной помощи. Тем не менее ни закон, ни порядки не содержат прямого запрета на самостоятельное обращение к врачам-специалистам. В результате непосредственная реализация новой модели осуществляется в рамках низкоуровневых нормативных актов — правил записи на прием, устанавливаемых органами управления здравоохранением субъектов РФ и руководством учреждений здравоохранения.

Отсутствие ясного нормативного оформления модели диспетчера и существенные вариации правил записи к врачам-специалистам между регионами и отдельными учреждениями здравоохранения становятся источниками постоянных конфликтов как между населением и медицинскими организациями, так и внутри системы здравоохранения (см., например, материалы региональных СМИ⁸). Отказ от централизованного проведения реформы также препятствует организации мониторинга внедрения модели диспетчера и ее фактической результативности.

Таким образом, достижение заявленной цели повышения качества медицинского обслуживания в первую очередь требует завершения юридического оформления предлагаемой модели диспетчера, включая цели, перечень врачей-специалистов с сохранением свободного доступа, особые условия предоставления свободного доступа (например, нахождение на диспансерном учете, прохождение курса лечения), и организации регулярного мониторинга результатов реформы (доли пациентов, направленных к врачам-специалистам, сроков постановки диагноза по наиболее значимым заболеваниям и т. д.).

Опыт стран Восточной Европы (Венгрия, Словакия, Румыния) показывает, что исключительно нормативного пересмотра правил доступа может быть недостаточно для повышения эффективности оказания медицинской помощи. Реальное изменение стратегий врачей и пациентов в пользу приоритета диагностики и лечения на уровне первичного звена с высокой вероятностью потребует также реализации вспомогательных мер, направленных на стимулирование их желательного поведения. Исходя из заявленной цели улучшения качества медицинского обслуживания перспективными вспомогательными мерами могут стать усиление первичного звена (повышение качества услуг, сокращение сроков ожидания и увеличение продолжительности приема) и введение стимулирующих выплат врачам-диспетчерам за предварительную диагностику и самостоятельное оказание помощи.

⁷ Федеральный закон № 323-ФЗ от 21.11.2011 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

⁸ Белоусова Р. Легко ли в Казани записаться на прием к врачу // Казанские ведомости. 2017. № 121. URL: <https://kazved.ru/article/81616.aspx>; Рассветов Р. Запись к другим врачам через терапевта в ЛЦГБ вызвала сомнения. URL: <https://www.lobnyamedia.ru/zapis-k-drugim-vracham-cherez-terapevta-v-ltsgb-postavili-pod-sommenie/>.

Библиография / References

1. Garrido M. V., Zentner A., Busse R. The effects of gatekeeping: A systematic review of the literature. *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 2011, vol. 29, no. 1, pp. 28–38. DOI: 10.3109/02813432.2010.537015.
2. Reibling N., Wendt C. Gatekeeping and provider choice in healthcare systems. *Current Sociology*, 2012, vol. 60, no. 4, pp. 490–505. DOI: 10.1177/0011392112438333.
3. Kringos D. S., Boerma W., van der Zee J., Groenewegen P. Europe's strong primary care systems are linked to better population health but also to higher health spending. *Health Affairs*, 2013, vol. 32, no. 4, pp. 686–694. DOI: 10.1377/hlthaff.2012.1242.
4. Hansen J., Groenewegen P. P., Kringos D. S. Strength of primary care and health outcomes for chronically ill people: results from 27 EU Member States. *Health Affairs*, 2015, vol. 34, no. 9, pp. 1531–1537.
5. Vedsted P., Olesen F. Are the serious problems in cancer survival partly rooted in gatekeeper principles? An ecologic study. *British Journal of General Practice*, 2011, vol. 61, pp. 508–512. DOI: 10.3399/bjgp11X588484.
6. Hofmann S. M., Mühlenweg A. M. Gatekeeping in German primary health care — impacts on coordination of care, quality indicators and ambulatory costs. CINCH Working Paper Series, no. 2016/05. Available at: https://cinch.uni-due.de/fileadmin/content/research/workingpaper/1605_CINCH-Series_Hofmann_Muehlenweg.pdf.
7. Naiditch M., Dourgnon P. The preferred doctor scheme: A political reading of a French experiment of gate-keeping. *Health Policy*, 2010, vol. 94, pp. 129–134. DOI: 10.1016/j.healthpol.2009.09.001.
8. de Vries E., Fransen L., van den Aker M., Meijboom B. R. Preventing gatekeeping delays in the diagnosis of rare diseases. *British Journal of General Practice*, 2018, vol. 68, pp. 145–146. DOI: <https://doi.org/10.3399/bjgp18X695225>.
9. Dumontet M., Buchmueller T., Dourgnon P. et al. Gatekeeping and the utilization of physician services in France: Evidence on the Médecin-traitant reform. *Health Policy*, 2017, vol. 121, no. 6, pp. 675–682.
10. Hofmarcher M., Quentin W. Austria: Health system review. *Health Systems in Transition*, 2013, vol. 15, no. 7.
11. Luxembourg: Country Health Profile 2017. State of Health in the EU. OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2017. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283480-en>.
12. Alexa J., Rečka L., Voťápková J. et al. Czech Republic: Health system review. *Health Systems in Transition*, 2015, vol. 17, no. 1.
13. Stirbu I., Kunst A. E., Mielck A. et al. Inequalities in utilisation of general practitioner and specialist services in 9 European countries. *BMC Health Services Research*, 2011, vol. 11. Available at: <https://bmchealthservres.biomedcentral.com/articles/10.1186/1472-6963-11-288>.
14. Hoffmann K., Stein V. K., Maier M. et al. Access points to the different levels of health care and demographic predictors in a country without a gatekeeping system. Results of a cross-sectional study from Austria. *European Journal of Public Health*, 2013, vol. 23, no. 6, pp. 933–939. Available at: <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckt008>.
15. Pichlhöfer O., Maier M. Unregulated access to health-care services is associated with overutilization — lessons from Austria. *European Journal of Public Health*, 2015, vol. 25, no. 3, pp. 401–403. Available at: <https://doi.org/10.1093/eurpub/cku189>.
16. Special Eurobarometer 411: Patient Safety and Quality of Care. European Union, 2014. Available at: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_411_en.pdf.
17. De Pietro C., Camenzind P., Sturmy I. et al. Switzerland: Health system review. *Health Systems in Transition*, 2015, vol. 17, no. 4.
18. Schwenkglenks M., Preiswerk G., Lehner R. et al. Economic efficiency of gatekeeping compared with fee for service plans: a Swiss example. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2006, vol. 60, no. 1, pp. 24–30.
19. Busse R., Blumel M. Germany: Health system review. *Health Systems in Transition*, 2014, vol. 16, no. 2.
20. Chevrel K., Berg Brigham K., Durand-Zaleski I., Hernández-Quevedo C. France: Health system review. *Health Systems in Transition*, 2010, vol. 12, no. 6.
21. Gerkens S., Merkur S. Belgium: Health system review. *Health Systems in Transition*, 2010, vol. 12, no. 5.
22. Vrijens F., Renard F., Camberlin C. et al. Performance of the Belgian Health System — Report 2015 — Supplement. Health Services Research (HSR). Brussels: Belgian Health Care Knowledge Centre (KCE), 2016. Available at: https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE_259S%20%282%29.pdf.
23. Vlădescu C., Scintee S. G., Olsavszky V. et al. Romania: Health system review. *Health Systems in Transition*, 2016, vol. 18, no. 4.
24. Gaál P., Szigeti S., Csere M. et al. Hungary: Health system review. *Health Systems in Transition*, 2011, vol. 13, no. 5.
25. Szalay T., Pažitný P., Szalayová A. et al. Slovakia: Health system review. *Health Systems in Transition*, 2011, vol. 13, no. 2, pp. 1–200.
26. Evaluation of the structure and provision of primary care in Slovakia. World Health Organization, 2012. Available at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/175242/Evaluation-of-the-structure-and-provision-of-primary-care-in-Slovakia.pdf.

N. N. Sisigina

Problems of Transition to a Gatekeeper Model in Healthcare

Author's affiliation:

Natalya N. Sisigina (e-mail: sisigina@nifi.ru), ORCID 0000-0001-9130-2343, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow 119571, Russian Federation

Abstract

Regulation of access to specialist medical care is widely viewed as effective tool for health cost containment. However, the results of the access reforms in well-developed public health systems in practice are often below the expected level. The article provides an overview of structure and outcomes of major national access reform programmes in European countries. Based on the collected data key determinants of successful adoption of gatekeeping model were highlighted in the article. The author proposes the promising ways of the development of the current access model reform in Russia.

Keywords:

access to health care, gatekeeper model, health cost containment, managed care

JEL: I18

Влияние интерпретации антимонопольного законодательства на признание фирм вступившими в молчаливый сговор

Александр Владимирович Княгинин (e-mail: aknyagin@nifi.ru), лаборант-исследователь Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Аннотация

Исследование посвящено оценке влияния интерпретации норм антимонопольного права на решение суда о соответствии поведения фирм молчаливому сговору. В первой части работы молчаливый сговор рассматривается в качестве экономической модели, после чего описывается подход к его регулированию на практике в российском законодательстве. Далее проведен анализ содержания по выборке судебных дел, в которых в молчаливом сговоре были заподозрены фирмы розничного топливного рынка, в результате чего определены основные эффекты интерпретации норм на решение суда. Делается вывод, что сформулированные в законе термины при определенных обстоятельствах делают исход дела зависящим от субъективного мнения суда по поводу их интерпретации, а также порождают ряд других систематических непредусмотренных в законе эффектов, которые могут приводить к снижению общественного благосостояния.

Ключевые слова:

молчаливый сговор, антимонопольное законодательство, топливный рынок, общественное благосостояние, ошибки I и II рода

JEL: K21, L41

Молчаливый сговор входит в число запрещенных в Российской Федерации форм ограничения конкуренции, и потому антимонопольное законодательство должно включать в себя нормы, согласно которым можно было бы признать фирмы участвовавшими в этом правонарушении. При этом молчаливый сговор не оставляет прямых улик, так как представляет собой такой тип скоординированного поведения фирм, которому не предшествует заключение каких-либо договоренностей в устной или письменной форме. Таким образом, разработка норм, в соответствии с которыми фирмы должны признаваться вступившими в молчаливый сговор, требует опоры на экономическую теорию.

Так как разработка подобных норм — достаточно сложный процесс, а в распоряжении у органов антимонопольного регулирования и судебной системы находятся только косвенные улики, все решения при расследовании молчаливого сговора будут являться оценочными и потому будут сопряжены с ошибками. Применительно к антимонопольному праву можно говорить об ошибках I и II рода в правоустановлении и правоприменении [1, с. 61]. Ошибками I рода в правоустановлении будут являться лишние ограничения, не способствующие достижению целей антимонопольной политики, а ошибками II рода — слишком мягкие ограничения или вовсе их отсутствие в случае, когда они необходимы. В правоприменении ошибка I рода — это наказание невиновного (чрезмерное наказание нарушителя) или же неверное применение ограничений, а ошибка II рода — отсутствие наказания нарушителя (недостаточно строгое наказание) или отсутствие применения ограничений там, где они должны быть согласно закону.

Целью антимонопольной политики можно считать рост общественного благосостояния, которое, как известно, зависит положительно от экономической эффективности и справедливости. При этом ошибки, допускаемые на этапах правоустановления и правоприменения, могут как отдалять антимонопольную политику от достижения поставленных задач (ошибки II рода), так и порождать случаи несправедливости и экономической неэффективности (ошибки I рода). И то и другое сократит рост общественного благосостояния. Введение и применение норм антимонопольного законодательства будет оправданно только в том случае, если рост общественного благосостояния с учетом последствий ошибок превысит стоимость издержек правоприменения. Это подразумевает и то, что устранение выявленной ошибки будет иметь смысл только тогда, когда рост общественного благосостояния после исправления этой ошибки будет превышать рост стоимости издержек правоприменения, которым может сопровождаться устранение ошибки.

На размер издержек правоприменения оказывают прямое влияние решения на этапе правоустановления, но фактический размер издержек все же определяется на этапе правоприменения, поэтому законодатель вынужден полагаться на вероятностные суждения, определяя содержание нормы, с которой эти издержки будут связаны. Тем не менее законодателю доступно некоторое знание о том, что повлечет за собой рост или снижение издержек правоприменения. К примеру, очевидно, что введение большего количества условий, необходимых для признания фирм вступившими в молчаливый сговор, увеличит издержки правоприменения, но сократит вероятность ошибок I рода в правоприменении. В то же время сведение вероятностей ошибок I и II рода к нулю потребовало бы таких издержек правоприменения, стоимость которых можно считать стремящейся к бесконечности, а потому в принципе недостижимо. Можно заключить, что нормам, обеспечивающим максимальный рост общественного благосостояния, будет соответствовать некоторый баланс между вероятностями ошибок I и II рода и издержками на правоприменение.

Цель этой работы — показать, что систематические ошибки в правоприменении в отношении молчаливого сговора могут возникать по причине неверной интерпретации судебными органами норм, разработанных с опорой на экономическую науку. Систематический характер подобных ошибок указывает на то, что их появление не учитывается законодателем при разработке норм (или не учитывается в должной мере), потому как иначе были бы внедрены более точные пояснения норм, благодаря которым у судов был бы единый подход к их интерпретации, не позволяющий ошибкам в ней быть регулярными. Если законодатель значительно недооценивает вероятности ошибок I и II рода, то это означает, что баланс между вероятностями ошибок и издержками на правоприменение не соблюдается, и в таком случае нормы не обеспечивают максимально возможный рост общественного благосостояния.

С целью выявления подобных неверных интерпретаций и их последствий для исхода дела было проанализировано более 50 документов, в которых изложены решения арбитражных судов касательно отмены или оставления в силе решения территориальных управлений ФАС (далее — УФАС). Выборку сформировали фирмы рынка розничной продажи топлива, так как именно этот рынок служит объектом пристального внимания антимонопольных органов и к тому же располагает к заключению молчаливого сговора за счет прозрачности цен.

МОЛЧАЛИВЫЙ СГОВОР: ТЕОРИЯ

Под сговором понимается ситуация, когда фирмы координируют свои действия, чтобы достичь максимальных уровней прибыли. Предполагается, что благосостояние общества в совокупности при этом снижается: потребительский излишек сокращается, развитие отрасли в отсутствие конкуренции замедляется, а ограничение конкуренции может привести к ущемлению фирм, не вступавших в сговор. Как правило, сговор выражается

в поддержании цен и распределения предложения между фирмами, но в зависимости от особенностей рынка скоординированные действия могут также принимать форму стандартизации товаров, единой схемы ценообразования и фиксирования цен и качества дополнительных услуг [2, с. 6–7].

Согласно народной теореме¹ поддержание сговора возможно, если фирмы будут учитывать будущие потоки прибылей от поддержания сговора и те будут превышать прибыль при выборе конкурентной стратегии. Устойчивым кооперативное равновесие делает наличие у фирм триггер-стратегий: фирмы выбирают кооперативную стратегию, если в предыдущем периоде все фирмы выбрали кооперативную стратегию, и выбирают стратегию наказания, которая обеспечивает участникам рынка минимальную норму прибыли, если хотя бы одна из фирм выбрала в предыдущем периоде конкурентную стратегию. Стратегия-наказание подбирается так, чтобы выигрыш от последовательного выбора кооперативной стратегии превышал выигрыш от разового переманивания доли рынка у других фирм и дальнейшего конкурентного равновесия.

Изначально координация действий фирм была отождествлена со вступлением в картель и заключением договора об ограничении конкуренции, и потому по закону преследовалось именно наличие тайных соглашений между фирмами. Тем не менее на данный момент существует консенсус в том, что далеко не всегда координация действий требует встреч и заключения соглашений в устной или письменной форме: если известно, что все фирмы желают максимизировать свою прибыль, а также что существует такой набор стратегий фирм, который максимизирует прибыль отрасли, распределяя ее между фирмами соответственно принимаемому всеми стандарту, то фирмы станут координировать свои действия даже в отсутствие фактических договоренностей [3]. Подобную модель скоординированного поведения принято называть молчаливым сговором, и есть основания полагать, что фирмы будут предпочитать молчаливый сговор явному на рынках с небольшим количеством симметричных участников [4, с. 20].

Молчаливый сговор, в отличие от эксплицитного, не создает прямых улик, которые бы имели бесспорную доказательную силу в суде, и поэтому единственный способ, которым возможно доказать существование молчаливого сговора, — это сбор достаточного количества косвенных улик. Хотя представители антимонопольной службы не могут знать, действительно ли поведение фирм является скоординированным, рассмотрение совокупности косвенных признаков сговора может оказаться достаточным для того, чтобы с высокой вероятностью вынести верное заключение о наличии молчаливого сговора.

МОЛЧАЛИВЫЙ СГОВОР: РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В российском антимонопольном законодательстве сговор, которому предшествовала договоренность между представителями фирм, называется «соглашением», а молчаливый сговор — «согласованными действиями». Эти формы сговора имеют одинаковый правовой статус: они признаются незаконными при выполнении условий, перечисленных в ст. 11 Закона о защите конкуренции, но допустимы при выполнении условий из ст. 13. Подобный подход изначально был основан на законодательстве Европейского союза и в корне отличается от отношения к молчаливому сговору в США. Сознательный параллелизм не нарушает Акта Шермана, и хотя американские суды понимают, что подобная практика вредит потребителям, они не считают возможным для рациональных олигополистов избежать ее и не видят способа пресечь это, не порождая больше вреда, чем пользы [5, с. 596]. В то же время, хотя законодательство Евросоюза ближе к российскому

¹ В теории игр народная теорема гласит, что если игроки достаточно терпеливы (дисконт-фактор достаточно велик), то любой достижимый и индивидуально рациональный профиль выигрышей может являться равновесием по Нэшу.

и в целом принято считать, что молчаливый сговор в Евросоюзе преследуется антимонопольным правом, законы, которые однозначно бы запрещали молчаливый сговор, в европейском законодательстве отсутствуют. Дело заключается в том, что меры по предотвращению молчаливого сговора принимаются при контроле слияний, а ст. 101 (запрещающая сговор) и ст. 102 (запрещающая коллективное доминирование) Договора о функционировании Европейского союза молчаливый сговор как практику напрямую не запрещают [6, с. 48]. Таким образом, использование судебного опыта США и Евросоюза для оценки применения антимонопольного права при доказывании молчаливого сговора в России представляется затруднительным.

В российском законодательстве молчаливый сговор может преследоваться как напрямую, так и косвенно: через доказывание коллективного доминирования с последующим доказыванием наличия монопольно высокой цены. Косвенный способ далее не будет обсуждаться в данной статье, так как он не требует доказывания координации стратегий фирм и задействует скорее бухгалтерский, нежели экономический подход [7, с. 99]. Прямой же способ доказывания молчаливого сговора предполагает в первую очередь доказывание соответствия действий фирм-конкурентов определению согласованных действий, представленных в ст. 8 Закона о защите конкуренции². В редакции Закона о защите конкуренции (далее также — Закон) от 29.07.2017 согласованными действиями хозяйствующих субъектов признавались их действия на товарном рынке, удовлетворяющие совокупности следующих условий:

1) результат таких действий соответствует интересам каждого из указанных хозяйствующих субъектов;

2) действия заранее известны каждому из участвующих в них хозяйствующих субъектов в связи с публичным заявлением одного из них о совершении таких действий;

3) действия каждого из указанных хозяйствующих субъектов вызваны действиями иных хозяйствующих субъектов, участвующих в согласованных действиях, и не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все хозяйствующие субъекты на соответствующем товарном рынке. Такими обстоятельствами, в частности, могут быть изменение регулируемых тарифов, изменение цен на сырье, используемое для производства товара, изменение цен на товар на мировых товарных рынках, существенное изменение спроса на товар в течение не менее чем один год или в течение срока существования соответствующего товарного рынка, если этот срок составляет менее чем один год³.

Действия, связанные с выполнением соглашения, то есть имеющие место при вступлении в явный сговор, к согласованным действиям не относятся. Согласованные действия при этом не запрещены как таковые: судом должно быть установлено, что они приводят к каким-либо из последствий, перечисленных в ст. 11.1 Закона о защите конкуренции, и не улучшают благосостояние общества.

Все три условия, как будет далее продемонстрировано, могут трактоваться достаточно широко, но третье условие также получило уточнение, содержащееся в Постановлении пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации № 30 от 30.06.2008 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства». Наиболее практически применимым и потому популярным в арбитражных судах (как показал анализ текстов решений) является следующий фрагмент постановления: «...о согласованности действий, в числе прочих обстоятельств, может свидетельствовать тот факт, что они совершены различными участниками рынка

² Федеральный закон № 135-ФЗ от 26.07.2006 (ред. от 29.07.2017) «О защите конкуренции» / Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.), ст. 3434.

³ Там же.

относительно единообразно и синхронно при отсутствии на то объективных причин»⁴. Термин «объективная причина» здесь не имеет очевидного значения, но исходя из практики применения данного постановления, можно установить, что под объективными причинами подразумевается то же, что и под «обстоятельствами, в равной мере влияющими на все хозяйствующие субъекты», упомянутыми в ст. 8 Закона о защите конкуренции.

Первые два пункта из ст. 8 Закона были введены в редакции, принятой 06.12.2011 и вступившей в действие 06.01.2012, а прежде вместо них использовалось следующее условие: «...результат таких действий соответствует интересам каждого из указанных хозяйствующих субъектов только при условии, что их действия заранее известны каждому из них»⁵. В отличие от двух условий из современной редакции закона этот пункт не просто описывает некоторые из признаков молчаливого сговора, но упрощенно формулирует сам концепт кооперативного равновесия. Соответственно, любые действия, для которых это условие выполнялось, должны были быть признаны согласованными, если было известно, что фирмы не заключали соглашений.

Тем не менее, сколь бы четко ни было сформулировано теоретическое определение, оно не будет содержать в себе критериев, в соответствии с которыми возможно было бы соотнести с ним практические наблюдения. Даже если в результате эконометрического анализа выяснилось, что поведение фирм не согласуется с моделью конкуренции, то это может свидетельствовать в том числе и о том, что поведение фирм происходит в соответствии с моделью, не включенной в класс исследуемых моделей [8, с. 217]. В таком случае после обнаружения несоответствия поведения фирм модели конкуренции необходимо провести исследование на соответствие поведения фирм модели сговора. Следовательно, в полноценные критерии, основанные на экономической теории, было бы необходимо внести набор используемых моделей, не говоря уже о допущениях, принимаемых при эконометрическом анализе.

Таким образом, в делах, в которых применялась предыдущая версия ст. 8 Закона о защите конкуренции, суды имели куда больше пространства для интерпретации, но сама формулировка более корректно описывала молчаливый сговор, чем введенные в более поздних редакциях признаки. Как минимум очевидно, что соответствие результата действий фирм их интересам и осведомленность о действиях других участников рынка могут наблюдаться и при конкуренции. Помимо доказательства соответствия поведения фирм этим условиям, чтобы квалифицировать действия как согласованные, суд также должен подтвердить оценку УФАС границ рынка, в котором оперируют фирмы, и их долей на нем, и трактовать содержащиеся в Законе и постановлении понятия «в равной степени влияющие» (или «объективные»), «единообразные» и «синхронные».

АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Рынком, в отношении участников которого было инициировано большое количество дел по подозрению в молчаливом сговоре, является рынок розничной продажи топлива. Цены на топливном рынке размещаются на стелах, что дает фирмам возможность отслеживать ценообразование друг друга, а значит, делает рынок прозрачным и молчаливый сговор возможным. Изначально выборка кейсов содержала исключительно дела, в которых применялась последняя версия ст. 8 Закона о защите конкуренции, но по причине крайне малого размера выборка была расширена с целью включения также и части дел,

⁴ Постановление пленума ВАС РФ № 30 от 30.06.2008 (ред. от 14.10.2010) «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8, август.

⁵ Федеральный закон № 135-ФЗ от 26.07.2006 (ред. от 18.07.2011) «О защите конкуренции» / Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.), ст. 3434.

в которых суды руководствовались предыдущей версией ст. 8. Как итог, в выборку попали дела фирм топливного рынка, инициированные по ст. 11 Закона о защите конкуренции, судопроизводство по которым прекратилось не ранее 01.01.2010. Тексты документов, имеющих отношение к делам, были получены с интернет-ресурса «Судебные и нормативные акты РФ» (URL: <http://sudact.ru/>) путем поиска по ключевым словам.

В 48 случаях фирмы обвинялись именно в параллельном ценообразовании, описанном в ст. 8 упомянутого закона. Исключение составили дела А03-11779/2011 (введение ограничений), А53-10394/2011 (приобретение топлива по завышенным ценам) и А65-6321/2014 (раздел покупателей). В восьми из этих 48 дел применялась современная версия ст. 8 Закона, в остальных 40 — предыдущая, при этом хронологически последнее дело в выборке было инициировано в 2015 г., так как дел за последние два года обнаружено не было. В связи с этим необходимо сделать несколько замечаний о пригодности выборки для цели исследования. Прежде всего ФАС не ведет публичную статистику по инициированным делам, поэтому само по себе сокращение числа судебных дел в последние годы не дает никакой информации о причинах этого явления. Судебный процесс инициируют фирмы путем подачи жалобы на УФАС, и потому причиной может выступать как снижение преследования фирм топливного рынка антимонопольными органами по причине смены внутренних приоритетов, так и снижение стимулов фирм к обжалованию решений УФАС. Можно было бы также предположить, что, следуя новой норме, УФАС более не могут привлекать многие из фирм к ответственности, благодаря чему сокращается число ошибок I рода, но анализ текстов судебных решений показал, что если положительный эффект от внесения изменений в ст. 8 Закона и есть, то он имеет ограниченную силу из-за сохранившегося широкого пространства для интерпретаций. Что важнее, наибольшая неясность в интерпретации, имеющая ключевое значение для появления ошибок I и II рода, проистекает из третьего условия, оставшегося неизменным в ст. 8 (то есть одинакового для всех 48 дел).

Из 48 кейсов, в которых фирмы топливного рынка были заподозрены в молчаливом сговоре, в 18 случаях решение УФАС было отменено. При этом в одном случае первоначальное решение суда первой инстанции об отмене решения УФАС было отменено апелляционным судом (А49-795/2010), и в трех случаях требования фирм были удовлетворены только судами высших инстанций (А63-2439/2011, А65-23766/2010 и А69-2779/2011). Анализ текстов судебных решений продемонстрировал, что существовали различные причины отмены решения УФАС. В одном деле, как правило, приводилось несколько факторов, исходя из которых суд пришел к тому или иному решению, и общая тенденция была такова, что факторы не интерпретировались независимо: если суд обнаруживал явное подтверждение невиновности фирм, то те обстоятельства дела, которые сами по себе не генерируют однозначного подтверждения, также были интерпретированы в пользу фирм. В таблицу ниже вошли только те причины, которые однозначно имели решающее значение хотя бы в одном кейсе, при этом в одном деле можно было выделить несколько подобных причин.

Таблица 1

Выборочная частота причин отмены решения УФАС

Причина отмены решения УФАС	Доля дел, %
Ошибки в решении УФАС	33
Единое ценообразование ВИНК на разных рынках	33
Несоответствие поведения фирм критерию «синхронности»	17
Несоответствие поведения фирм критерию «единообразия»	22
Признание изменения издержек объективным фактором	72

Источники: <http://sudact.ru/>, расчеты автора.

Первая причина в данной таблице — это ошибки в решениях УФАС (например, в отношении оценки границ рынка). В число кейсов, в которых фирмы, по мнению суда, были несправедливо обвинены, в том числе из-за ошибок УФАС при вынесении своих решений, входят всего шесть дел (А08-765/2010, А03-9473/2015, А34-3924/2010, А73-3112/2013, А75-7921/2012, А76-14463/2010).

Остальные причины относятся к несоответствию поведения обвиненных фирм критериям, содержащимся в Законе о защите конкуренции. Первая причина из этого класса имела место исключительно в случае участия в деле вертикально интегрированных нефтяных компаний и заключалась в том, что ВИНК проводили единую ценовую политику на различных географических рынках. Если фирма изменяла цены не только на рынке, на котором она заподозрена в молчаливом сговоре с конкурентами, но и на рынках, на которых прочие заподозренные в сговоре фирмы не присутствуют, то ее действия явно не могут быть объяснены действиями хозяйствующих субъектов одного отдельного рынка. Всего из 18 дел, закончившихся удовлетворением требований фирм, ВИНК фигурировали в девяти, и в шести из них суд отказался считать фирмы вступившими в молчаливый сговор именно по этой причине. Тот факт, что данная причина иногда оказывалась решающей, говорит о том, что ВИНК имеют преимущество перед обыкновенными фирмами розничной торговли, даже если их поведение на отдельном рынке идентично.

Последние три причины имеют отношение к различной трактовке понятий, представленных в законе. Уже обсужденные выше термины «синхронные», «единообразные» и «в равной степени влияющие» не имеют четких определений и потому создают пространство, в котором суд может действовать по своему усмотрению. Исходя из анализа документов в выборке, можно определить, что в большинстве случаев синхронными считались действия, между которыми произошло порядка одного-трех дней, хотя, к примеру, в деле А32-44622/2011 утверждается, что разница в один день не свидетельствует о синхронности. Всего в трех делах отсутствие синхронности послужило одной из решающих причин удовлетворения требований фирм по отмене решения УФАС.

Термин «единообразный» вызывает куда больше вопросов. Теория подсказывает, что если сговор достигается путем фиксирования цен, то цены должны либо установиться на одном уровне, либо вырасти в единой пропорции, если в равновесии они разные. В ином случае произойдет перераспределение долей рынка, и тогда фирмы применят стратегию-наказание, и вновь установится конкурентное равновесие. Но среди дел, представленных в выборке, цены далеко не всегда совпадали или росли в единой пропорции (А32-14488/2011, А32-44622/2011, А32-46701/2009, А49-4101/2009 и проч.) При этом изменение цен на 0,5 или 1 руб. при различных исходных ценах в одних случаях полагалось единообразным изменением (А32-14488/2011), а в других — нет (А32-44622/2011). С экономической точки зрения если на рынке дуополии фирма с более высокой ценой поднимет цену на 1 руб., тогда как фирма с более низкой ценой также поднимет цену на 1 руб., то отношение цены первой фирмы к цене второй фирмы сократится, и первая фирма сможет привлечь к себе часть покупателей второй фирмы, что должно будет привести к выбору второй фирмой стратегии-наказания. Отсутствие единообразия упоминается в качестве причины отмены решения УФАС в четырех решениях (в двух из них — вместе с синхронностью).

Нельзя не обратить внимания на то, что формально единообразным может быть не только повышение цен, но и понижение. Из 30 кейсов, завершившихся оставлением решения УФАС в силе, в трех цены только понижались (А07-876/2010, А19-15030/2009, А27-25717/2009), и как минимум в пяти среди всех 48 кейсов цены показывали и положительную, и отрицательную динамику. Действительно, падение цены при сговоре может иметь место при выборе фирмами стратегий-наказаний. Отличать подобную ситуацию от обычной ценовой войны будет отсутствие экономических предпосылок, а также

последующее возвращение цены на высокий уровень в результате восстановления кооперативного равновесия. Однако из текстов судебных решений можно сделать вывод, что суд руководствовался следующим предположением: хозяйствующий субъект, зная, что некие обстоятельства должны привести к снижению цены на определенную величину, решает снизить цену на меньшую величину, тем самым подав сигнал остальным фирмам поступить аналогично. Но в таком случае у всех фирм заранее должны быть достаточно конкретные представления о том, какой уровень цены установится в результате конкуренции, что вызывает сомнения. В теории было бы сложно определить, по каким критериям подобные ситуации можно отличать от ценовой конкуренции.

Наименее очевидным представляется то, что означает «влиять в равной степени». Исходя из приведенных УФАС аргументов, можно установить, что неявной гипотезой, которую принимает ФАС, является независимость цен, хотя в экономической теории зависимость цен как раз таки и является признаком рынка. Установление цен на одном уровне может свидетельствовать как о сговоре, так и о практически совершенной конкуренции, но это не учитывалось в аргументах УФАС.

К примеру, в деле А49-795/2010 УФАС утверждает, что «вероятность случайного совпадения цен и дат их установления не может превышать величину, равную 0,0000000003 %, т. е. один случай из трех миллиардов трехсот миллионов». Закон предполагает существование объективных причин, которые будут объяснять параллельное ценообразование в отсутствие сговора, но если следовать логике ФАС, на практике подобные факторы встречаться не могут: даты и объемы закупок у каждой из фирм разные, и потому разными будут и их предельные издержки. А так как ФАС предполагает, что фирмы должны устанавливать цены на уровне собственных издержек плюс некоторого постоянного процента прибыли, то рост закупочных цен в этой парадигме теоретически не может оказаться фактором, повлиявшим на все фирмы в равной степени.

Соответственно, если суд согласен с такой позицией, то любой случай синхронного и единообразного ценообразования будет расцениваться как молчаливый сговор, только если не будет наблюдаться двух вышеописанных ситуаций: явных ошибок в решениях УФАС или единой ценовой политики ВИНК на разных географических рынках. Подобный подход буквально воспринимает понятие равного влияния, но он вычеркивает возможность того, что на прозрачном олигополистическом рынке фирмы будут опираться на цены конкурентов и не будут назначать цены по методу «издержки плюс». Особенно это актуально на топливном рынке, где за счет запасов фирмы могут подстраивать цены постепенно, а наличие крупных фирм предполагает возможность барометрического ценового лидерства, при котором лидирующая фирма, по мнению прочих участников рынка, в своем ценообразовании отражает состояние рынка. Если фирма-лидер имеет некоторые информационные преимущества, то ее действия могут раскрывать эту информацию конкурентам, и тогда оптимальной реакцией для конкурентов будет следовать за лидером [9, с. 486].

Другой подход предполагает, что такие общие тренды, как рост закупочных цен, можно считать влияющими на все фирмы в равной степени. Тогда, если фирмы повышают розничные цены на бензин на фоне общего для рынка роста оптовых цен, то установление цены на едином уровне при разных предельных издержках не будет являться признаком молчаливого сговора. Среди 48 дел в 38 динамика закупочных цен упоминается фирмами как фактор, повлекший повышение цен на рынке, при этом в 25 делах суд не посчитал изменение оптовых цен объективным фактором и оставил в силе решение УФАС, а в 13 делах суд посчитал, что рост закупочных цен влияет на фирмы в равной степени, и отменил решение УФАС.

Первые два положения (первое положение в устаревшей версии) ст. 8 Закона о защите конкуренции, посвященные соответствию действий фирм их интересам и знанию

о действиях конкурентов, трактовались судами настолько свободно, что нельзя точно сказать, являлись ли выводы об этих положениях решающими в каких-либо случаях. Как правило, если суд оставлял решение УФАС в силе, то осведомленность фирм о ценах конкурентов принималась без специальных доказательств: фирмы всегда могли узнать цены друг друга благодаря принятому на розничном топливном рынке публичному объявлению цен. С другой стороны, среди оправдательных случаев есть дела, в которых суд рассматривал приказы об установлении цен и делал вывод, что фирмы назначили цены, еще не зная о действиях конкурентов (например, дело А63-2439/2011). В то же время подобное поведение (синхронное независимое установление цен) уже было бы сложно объяснить как результат установления конкурентного равновесия в олигополии.

Формулировка «результат таких действий соответствует интересам каждого из указанных хозяйствующих субъектов» порождает еще большее поле для интерпретаций. В базовой микроэкономической постановке задачи интерес фирмы ассоциирован с прибылью, но в других подходах возможны и иные цели: формирование клиентуры, максимизация дохода, максимизация темпов роста, реализация ценностей [10, с. 18–20]. Какими бы интересы фирмы ни были, очевидно, что та всегда будет им следовать, и только в состоянии сговора действия фирмы могут со стороны выглядеть как не соответствующие ее интересам. В такой интерпретации ст. 8 Закона явно противоречит экономической теории, а потому следует заключить, что в действительности это условие нужно интерпретировать не как условие *ex ante* на действия фирм, а как условие *ex post* на результат взаимодействия: молчаливый сговор должен был сопровождаться ростом прибыли, а иначе он не был бы поддержан как кооперативное равновесие.

В этом отношении новая версия ст. 8 обладает преимуществом перед предыдущей, так как согласно той, ни УФАС, ни суду не было необходимо доказывать выгодность сговора *ex post*. Если имел место рост прибыли фирм, то доказать согласованность действий было можно, если было известно, что фирмы не выбрали бы эти стратегии, не зная о действиях друг друга. Однако отсутствие роста прибыли фактически освобождало суд от необходимости доказывать это положение, чтобы признать действия фирм согласованными: в законе ничего не сказано о том, должны ли действия фирм считаться несогласованными, если результат действий их интересам не соответствовал.

Этот вывод подтверждается исследованием судебных решений: в кейсах, в которых действовала предыдущая версия ст. 8, факт того, что фирмы несли убытки или не сталкивались с ростом прибыли даже в результате предполагаемого вступления в сговор, отвергался как нерелевантный. Так, в деле А03-16854/2011 утверждалось, что «факт получения прибыли не имеет правового значения, поскольку согласованные действия хозяйствующих субъектов формально подпадают под безусловный запрет». В оправдательных решениях иногда было упомянуто отсутствие сверхприбыли, но всегда как дополнение к описанным выше причинам. На основании этого можно было бы утверждать, что новая версия ст. 8 должна была снизить вероятность ошибок I рода, исключив из рассмотрения случаи, когда фирмы после повышения цен не сталкивались с ростом прибыли.

Тем не менее такой вывод был бы верен лишь в том случае, если бы результат, соответствующий интересам фирм, всегда однозначно трактовался как рост прибыли, но это условие далеко не всегда выполнялось вне зависимости от версии ст. 8. Например, в деле А43-11757/2010 в качестве доказательства того, что результат действий соответствовал интересам фирм, было использовано увеличение выручки фирм. Подобный аргумент принципиально отличается от ассоциирования интересов фирм с прибылью, потому как рост цен в любом случае будет приводить к росту выручки, даже если издержки возросли в еще большей степени. В делах А63-444/2008 и А63-2439/2011 интерпретация интересов фирмы имеет еще более расплывчатый характер: неизменность уровня убытков

после роста цен была расценена судом первой инстанции как доказательство того, что действия фирм не были вызваны объективными причинами (если бы фирмы повышали цены не ради ограничения конкуренции, а ради выхода на уровень безубыточности, то, по мнению суда, убытки бы в результате сократились).

ВЫВОДЫ

В последние годы число судебных дел по молчаливому сговору на топливных рынках сократилось, но сами источники ошибок I и II рода в правоприменении сохранились, а потому сохранилась и опасность роста этих ошибок в случае нового этапа борьбы с молчаливым сговором — как на топливном рынке, так и на любых других. Исследование показало, что присутствие в тексте закона расплывчатых определений делает исход дела зависящим от субъективных мнений УФАС и суда, которые могут прямо противоречить выводам, к которым приводит экономическая теория. Так, в 38 из 48 рассматриваемых дел фирмы, доказывая свою невиновность, указывали на соответствие динамики розничных цен динамике оптовых, и в трети случаев суд признал такой аргумент валидным и отменил решение УФАС, в остальных же случаях — наоборот. Весьма сомнительно, что подобная степень случайности учитывалась разработчиками норм при оценке вероятностей ошибок I и II рода. Следовательно, влияние существующих норм на общественное благосостояние может быть куда ниже предположенного, если не отрицательным. Чтобы исправить это, необходимо скорректировать и прояснить с опорой на экономическую теорию термины, вызывающие эту случайность.

Среди прочих отрицательных или спорных эффектов, порождаемых интерпретацией терминов закона, присутствует тот факт, что признаются вступившими в молчаливый сговор фирмы, на протяжении всего периода только опускавшие цены. С экономической позиции подобная практика не имеет научного подтверждения, потому как ни УФАС, ни суды не располагают данными о теоретическом значении, до которого должна была спуститься цена в отсутствие сговора. Также в скоординированном поведении обвиняются фирмы, постепенно повышающие цены на равную величину, но в разной пропорции от самого значения цены, что не соответствует теоретическим моделям сговора.

В некоторых случаях при прочих равных избежать санкций со стороны УФАС удастся только ВИНК, то есть компаниям с самой большой рыночной властью, деятельность которых в теории должна в первую очередь регулироваться антимонопольным законодательством. В таком случае положительное влияние норм как на экономическую эффективность, так и на справедливость может быть ниже ожидаемого. В некоторых кейсах (например, дела А34-1339/2011, А43-11757/2010) ВИНК вообще не подозревается в сговоре и объявляется ценовым лидером, потому как считается, что вступление в сговор не несет для нее значительных выгод, а сговариваются лишь некрупные фирмы-последователи.

Наконец, важно отметить, что крайне малую роль в процессе признания фирмы виновной играет доказывание наличия повышенной прибыли и отрицательных последствий, которые влекут за собой согласованные действия. Прибыль далеко не всегда напрямую ассоциировалась с интересами фирм, а отрицательные последствия согласованных действий принимались как всегда имеющие место. Если положения закона, призванные сократить вероятности ошибок I и II рода, теряют свое влияние на ход судебного процесса, реальное число ошибок должно возрасти, и значит, нормы окажутся еще дальше от оптимальных. На практике даже новая версия ст. 8 Закона о защите конкуренции не оказывала должного влияния на значение этих положений в ходе судебного процесса.

Библиография

1. Шаститко А. Е. Эффекты издержек правоустановления и правоприменения / Верховенство права как фактор экономики. Под ред. Е. В. Новиковой, А. Г. Федотова, А. В. Розенцвайга, М. А. Субботина. М.: Мысль, 2013. С. 61–94.
2. Harrington J. E. How Do Cartels Operate? // *Foundations and Trends in Microeconomics*. 2006. Vol. 2 (1). P. 1–105.
3. Green E. J., Marshall R. C., Marx L. M. Tacit Collusion in Oligopoly / *The Oxford Handbook of International Antitrust Economics*. Vol. 2. Oxford University Press, 2013. URL: <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199388592.013.0019>.
4. Garrod L., Olczak M. Explicit vs tacit collusion: The effects of firm numbers and asymmetries // *International Journal of Industrial Organization*. 2018. Vol. 56. P. 1–25. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2017.10.006>.
5. Page W. H. Tacit Agreement under Section 1 of the Sherman Act // *Antitrust Law Journal*. 2017. Vol. 81 (2). P. 593–639.
6. Petit N. The Oligopoly Problem in EU Competition law / *Handbook in European Competition Law*, 2013.
7. Авдашева С. Б. Незаконность молчаливого сговора в российском антимонопольном законодательстве: могут ли экономисты быть полезны при выработке юридических норм? // *Вопросы экономики*. 2011. № 5. С. 87–102.
8. Harrington J. E. Detecting Cartels / *Handbook in Antitrust Economics*. MIT Press, 2008. P. 213–258.
9. Andreoli-Versbach P., Franck J.-U. Econometric Evidence to Target Tacit Collusion in Oligopolistic Markets // *Journal of Competition Law & Economics*. 2015. Vol. 11 (2). P. 463–492. DOI: 10.1093/joclec/nhv011.
10. Ояма К. Модель фирмы, основанная на реализации ценностей // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2012. № 2. С. 17–24.

A. V. Kniagin

Impact of the Antitrust Legislation Interpretation on the Declaration of Firms to be Guilty of Tacit Collusion

Author's affiliation:

Aleksandr V. Kniagin (e-mail: aknyagin@nifi.ru), ORCID 0000-0002-5406-2958, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The study is devoted to the assessment of the impact of the antitrust laws interpretation on the conviction of tacit collusion. In the first part of the article tacit collusion is explained in terms of game theory and economic theory and then a general approach to proving firms to be guilty of tacit collusion in Russian antitrust legislation is presented. The main part of the work includes analysis of 48 cases content, in which firms of Russian retail fuel market argued in court that they were not guilty of tacit collusion. Based on this analysis, main effects of the antitrust laws interpretation on the conviction of tacit collusion were identified. Author concludes that under certain circumstances the concepts adopted in the Russian legislation make the outcome of the trial depending on the court's opinion on the interpretation of these concepts and generate a number of unintended systematic effects that may lead to a decrease in public welfare.

Keywords:

tacit collusion, antitrust law, fuel market, public welfare, type I and type II errors

JEL: K21, L41

References

1. Shastitko A. E. Effects of Costs of Law Enactment and Law Enforcement. In: *The Rule of Law as an Economic Factor*. Ed. by E. V. Novikova, A. G. Fedotov, A. V. Rozencvayg, M. A. Subbotin. Moscow: Mysl' Publ., 2013. pp. 61–94.
2. Harrington J. E. How Do Cartels Operate? *Foundations and Trends in Microeconomics*, 2006, vol. 2 (1), pp. 1–105.
3. Green E. J., Marshall R. C., Marx L. M. Tacit Collusion in Oligopoly. *The Oxford Handbook of International Antitrust Economics*, vol. 2. Oxford University Press, 2013. Available at: <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199388592.013.0019>.

4. Garrod L., Olczak M. Explicit vs tacit collusion: The effects of firm numbers and asymmetries. *International Journal of Industrial Organization*, 2018, vol. 56, pp. 1–25. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2017.10.006>.
5. Page W. H. Tacit Agreement under Section 1 of the Sherman Act. *Antitrust Law Journal*, 2017, vol. 81 (2), pp. 593–639.
6. Petit N. The Oligopoly Problem in EU Competition law. *Handbook in European Competition Law*, 2013.
7. Avdasheva S. B. Illegality of Tacit Collusion in Russian Antitrust Legislation: Could Economists Be Useful to Generate Legal Rules? *Voprosy ekonomiki*, 2011, no. 5, pp. 87–102.
8. Harrington J. E. Detecting Cartels. In: *Handbook in Antitrust Economics* MIT Press, 2008, pp. 213–258.
9. Andreoli-Versbach P., Franck J.-U. Econometric Evidence to Target Tacit Collusion in Oligopolistic Markets. *Journal of Competition Law & Economics*, 2015, vol. 11 (2), pp. 463–492. DOI: 10.1093/joclec/nhv011.
10. Oyama K. Values Realization Model of the Firm. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, 2012, no. 2, pp. 17–24.

Проверка способности аудируемых лиц продолжать свою деятельность как инструмент выявления повышенной вероятности их банкротства

Евгений Михельевич Гутцайт (e-mail: egutzait@nifi.ru), д. э. н., ведущий научный сотрудник Центра методологии бухгалтерского учета Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Аннотация

В статье рассматривается связь банкротства экономических субъектов с ошибками аудиторов при проверке справедливости допущения непрерывности деятельности этих субъектов. Показывается, что задачу проверки справедливости этого допущения можно классифицировать как частный случай задачи прогнозирования развития экономических субъектов. Анализируется смысл понятия «непрерывность деятельности». Трактуются с позиций общей теории принятия решений в условиях неопределенности возможные ошибки аудитора при проверке справедливости указанного допущения, анализируются последствия таких ошибок. Исследуются различные трудности, возникающие при проверке способности экономического субъекта непрерывно продолжать свою деятельность, и даются рекомендации по их преодолению.

Ключевые слова:

аудиторская организация, банкротство, допущение, индивидуальный аудитор, международный стандарт аудита, непрерывность деятельности, сомнение, экономический субъект

JEL: M42

Банкротство экономических субъектов (ЭС), особенно внезапное, является одной из главных проблем рыночной экономики¹. Для его предотвращения (или хотя бы предупреждения заинтересованных сторон о его повышенной вероятности) используются различные средства. Среди них далеко не последнее место занимает проверка способности ЭС продолжать свою деятельность в ходе их аудита.

Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) требуют, чтобы руководство аудируемых ЭС предоставляло доказательства правомерности применения принципа непрерывности деятельности в отношении своей организации, а Международные стандарты аудита (МСА)² — чтобы аудиторы проверяли и оценивали представленные доказательства. При этом под непрерывностью деятельности понимается возможность ЭС продолжать свою деятельность без сколько-нибудь значительного ее сокращения в течение по меньшей мере 12 месяцев после завершения отчетного периода. (Логика здесь,

¹ Оно весьма распространено в нашей стране: например, в 2015 г. банкротами было признано 14 565 компаний [1, с. 28].

² Начиная с 2017 г. МСА обязательны к применению на территории РФ (см. Приказ Минфина России № 207н от 9 ноября 2016 г. «О введении в действие международных стандартов аудита на территории Российской Федерации»).

по-видимому, такая: для надлежащего информирования заинтересованных сторон через год будет произведен новый аудит с аналогичной проверкой непрерывности деятельности, еще через год — следующий и т. д.; к тому же давать оценку возможности продолжать деятельность ЭС без значительного ее сокращения сразу на более длительный, чем 12 месяцев, срок было бы для аудиторских организаций (АО) гораздо труднее.) Под непрерывностью деятельности зачастую имеет смысл понимать не только отсутствие необходимости ликвидации (или сколько-нибудь значительного сокращения деятельности) ЭС, но и его возможность погашать свои обязательства³. Обычно второе вытекает из первого, но иногда эта причинно-следственная связь весьма ослаблена. Например, если нефтедобывающая компания почти выработала месторождение, дававшее преобладающую часть добываемой ею нефти, то необходимость существенного сокращения деятельности очевидна. Тем не менее за счет больших прежних прибылей, к тому же вложенных в высокодоходные активы, она может погашать все свои обязательства (по крайней мере, в последующие 12 месяцев). В этом примере допущение непрерывности деятельности логично считать выполненным [2, с. 6].

Настоящая статья посвящена рассмотрению многочисленных разноплановых трудностей, возникающих при практическом применении проверки соблюдения допущения непрерывности деятельности ЭС, и формулированию предложений по их частичному устранению.

КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ ЗАДАЧИ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЕЕ РЕШЕНИЯ

Задачу проверки допущения непрерывности деятельности некоторого ЭС можно классифицировать как частный случай задачи прогнозирования его развития. Это прогнозирование осуществляется здесь в упрощенном варианте: прогноз может ограничиваться всего 12 месяцами, оценка количественных параметров его деятельности (например, объема выручки) не предполагается, число возможных сценариев развития всего два, причем не требуется давать ответ, обанкротится ли за это время аудируемое лицо, достаточно лишь выразить сомнение в его возможности продолжать свою деятельность без сколько-нибудь значительного ее сокращения; иными словами, по своей постановке это далеко не классическая аудиторская задача.

Под классической аудиторской задачей мы понимаем проверку полученных кем-то ранее результатов относительно каких-либо сторон хозяйственной деятельности физических или юридических лиц. Это может быть бухгалтерская отчетность ЭС, и тогда это будет обычный аудит. Это может быть проверка экологических показателей и сравнение их с допустимыми нормами — это экологический аудит. Это могут быть показатели управленческого учета — это управленческий аудит⁴.

Но, с другой стороны, рассматриваемая задача имеет явное отношение к основной цели аудиторской проверки — оценке достоверности бухгалтерской отчетности ЭС. Если применение принципа непрерывности деятельности, используемого в бухгалтерском учете, является правомерным, активы и обязательства отражаются исходя из того, что организация сможет реализовать свои активы и выполнить свои обязательства в ходе обычной деятельности⁵. Не такова ситуация в ином случае. Например, основные средства или товарно-материальные ценности в том случае, когда допущение непрерывности деятельности ЭС не выполняется, приходится распродавать по гораздо более низкой стоимости, чем та, что фигурирует в бухгалтерской отчетности [2, с. 6]. А дебиторская задолженность

³ В первую очередь именно эта возможность интересует многих контрагентов ЭС.

⁴ Ряд специалистов относит термин «аудит» к случаю лишь бухгалтерской отчетности. На наш взгляд, лучше использовать этот термин и в таком узком смысле слова, и в широком — применительно к проверке любых сторон хозяйственной деятельности ЭС.

⁵ Международный стандарт аудита 570 «Непрерывность деятельности», п. 2 (в ред. от 25.11.2016). Введен в действие приказом Минфина России № 207н от 9 ноября 2016 г.

обычно показывает ожидаемые к поступлению денежные средства, но в указанном случае получение денег становится более проблематичным: никто не хочет без судебного принуждения направлять свои деньги в «черную дыру» [3, с. 56].

Плюс к этому в процессе проверки бухгалтерской отчетности клиента аудитор знакомится с важными показателями его деятельности, с окружающей его экономической средой, с его рисками и т. д., т. е. в определенной мере «втягивается» в рассматриваемую задачу и получает некоторую (пусть далеко не всю) информацию, необходимую для ее решения. Таким образом, задача проверки соблюдения рассматриваемого допущения в рамках некоторого ЭС имеет двойную направленность. Во-первых, ретроспективную, нацеленную на бухгалтерскую (финансовую) отчетность прошедшего периода. Во-вторых, это направленность на перспективу, поскольку для пользователей аудита справедливость этого допущения чрезвычайно важна; очень часто их больше интересуют вопросы не из серии «что было» и «правильно ли это отражено в отчетности», а вопросы типа «что будет» [2, с. 6], хотя ответы на последние обычно значительно сложнее.

Поэтому в процессе развития мирового аудита возникла идея дополнить миссию аудита решением описанной выше задачи. Эта идея вполне вписывается в тенденцию нагружать такой удачный и мощный инструмент, как аудит, дополнительными функциями. Дело в том, что, как показывает опыт различных сфер человеческой деятельности, сильному и хорошо зарекомендовавшему себя инструменту стараются придать и другие функции, помимо той, ради которой он и был разработан. Например, компьютер, созданный для проведения трудоемких расчетов, впоследствии стал использоваться и при автоматизации бухгалтерского учета, моделировании различных процессов, для разнообразных игр, хранения и поиска информации, передачи почтовых сообщений и т. д. Аналогично аудит, первоначально созданный для проверки бухгалтерской отчетности, оказался способным в той или иной мере решать задачи выявления хищений, оценки и улучшения внутреннего контроля на предприятии, формулирования предложений по повышению эффективности функционирования ЭС и — что нас сейчас больше всего интересует — прогнозирования непрерывности его деятельности и т. д.⁶

Таким образом, теоретически проверку допущения непрерывности деятельности могут выполнять как АО, так и аналитические центры, различные фонды и т. п. Последние могут часто сталкиваться с задачей прогнозирования развития клиентов; обычно она решается в форме детальной разработки нескольких сценариев развития с оценкой в том или ином виде вероятности их реализации. А поскольку многие крупные корпорации, например, те, что входят в «Большую четверку», являются по существу сочетанием аналитических центров, АО и пр., то их конкурентоспособность на рынке аудиторских услуг в проведении аудита и решения рассматриваемой задачи представляется самой высокой. Тем более что в настоящее время система МСА разрешает проверять допущение непрерывности деятельности ЭС только аудиторам и вряд ли в ближайшее время согласится на участие «варягов» в такой проверке.

Однако в [5, с. 468–469] было предложено и аргументировано выделение 50–100 организаций (банков, предприятий и т. п.), составляющих социально-экономическую основу народного хозяйства, с введением для них двойной проверки — сначала обычной АО, а затем Федеральным казначейством. Но, пожалуй, лучше требовать, чтобы указанные организации после первого аудита имели дело не обязательно с Федеральным казначейством, а могли пригласить либо вторую АО, либо аналитический центр и т. п., хорошо зарекомендовавших себя при проверке справедливости допущения непрерывности деятельности, с тем чтобы они сконцентрировали свои усилия именно на такой проверке. Ведь банкротство таких организаций — особенно внезапное — может обернуться

⁶ Более подробно вопросы такого расширения функций вновь созданных инструментов рассмотрены в [4, с. 254–255].

серьезными социально-экономическими последствиями в масштабе отдельных регионов и даже всей страны (банковским кризисом и т. п.)⁷. Кстати сказать, системе МСА, и в частности МСА 570 «Непрерывность деятельности», сформулированное здесь предложение никак не противоречит, поскольку эта система регламентирует лишь первый аудит ЭС и не запрещает никаких дальнейших действий.

РЯД ЗАМЕЧАНИЙ О ПРОВЕРКЕ ДОПУЩЕНИЯ НЕПРЕРЫВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В отечественных учетных стандартах отсутствует явное требование к руководству ЭС оценивать непрерывность его деятельности [6, с. 8]. А в Международном стандарте аудита 570 «Непрерывность деятельности» (п. 3) сказано, что в соответствии с Международным стандартом финансовой отчетности 1 (в ред. от 26.08.2015) «Представление финансовой отчетности», пп. 25–26, руководство организации должно выполнить оценку ее способности продолжать непрерывно свою деятельность, и, кроме того, прописано, что аудитор не обязан восполнять отсутствие анализа, который должен проводиться этим руководством⁸. (Логично также считать, что «руководство аудируемого лица должно самостоятельно оценивать способность организации осуществлять непрерывную деятельность, поскольку в противном случае оно просто не вправе использовать стандартные принципы подготовки финансовой (бухгалтерской) отчетности» [3, с. 62].) Поэтому целесообразно четко зафиксировать оба этих положения в российских учетных стандартах — как для совершенствования их методического аппарата, так и с целью его гармонизации с системой МСФО.

Однако на сегодня представляются типичными ситуации, когда в условиях отсутствия серьезных мотивов руководством ЭС такая оценка не сделана либо выполнена некачественно; например, согласно [6, с. 8] наличие производственно-финансового плана для некоторых компаний может являться в глазах их руководства достаточным доказательством соблюдения допущения непрерывности деятельности в обозримом будущем.

Поэтому если руководство ЭС такую оценку не сделало (или сделало, по мнению аудитора, некачественно), то возможен, на наш взгляд, в российских условиях⁹ такой выход. Аудитор сам проводит рассматриваемую оценку (ведь МСА 570 «Непрерывность деятельности» (п. А9) хотя не обязывает его делать это, но и не запрещает проводить такую оценку). На наш взгляд, это логично: аудитор во время проверки должен проверять сделанное кем-то, а не порождать дополнительную информацию, но если это не сделано, то один из выходов заключается в том, чтобы выполнить это самому и указать это обстоятельство оговоркой в аудиторском заключении¹⁰. Естественно, если в таком случае гонорар аудитора будет несколько выше, нежели в случае, когда оценка непрерывности деятельности ЭС качественно выполнена его руководством. (Целесообразно также, чтобы аудиторы прилагали максимум усилий для убеждения руководства ЭС, что такая самостоятельная оценка в их интересах, что она не так сложна, как это кажется с первого взгляда, и чтобы они делились опытом ее проведения).

Теперь о другом аспекте оценки справедливости допущения непрерывности деятельности. Сформулировать общие критерии справедливости этого допущения, по-видимому, невозможно. Поэтому в МСА 570 «Непрерывность деятельности», п. А3, приводятся примеры событий или условий, которые в отдельности или в совокупности могут вызвать

⁷ Здесь не лишне вспомнить о крахе двух американских ипотечных агентств (Freddie Mac и Fannie Mae) в 2008 г., который часто рассматривают как запуск американского экономического кризиса тех лет.

⁸ Международный стандарт аудита (МСА) 570 «Непрерывность деятельности», п. А9.

⁹ Все-таки руководству отечественных аудируемых лиц пока еще сложно и непривычно давать качественную оценку непрерывности деятельности своей организации.

¹⁰ Такая оговорка вполне естественна для корректного аудиторского заключения. Кроме того, в российских условиях она повысит доверие внешних пользователей аудита к выводу о справедливости допущения непрерывности деятельности ЭС, поскольку руководство последнего явно в таком выводе заинтересовано.

значительные сомнения в способности организации продолжать непрерывно свою деятельность. Указывается при этом также, что приведенный перечень не является исчерпывающим и что наличие одного или нескольких из перечисленных там признаков не всегда означает, что имеет место существенная неопределенность.

Но каждый из 21 примера этого перечня носит, так сказать, неспецифический характер, т. е. относится ко всем типам аудируемых лиц. Это наличие неблагоприятных для организации основных финансовых показателей, потеря ключевого управленческого персонала в отсутствие возможности соответствующей замены и т. п. В российских условиях сюда естественно добавить большую долю в предполагаемых доходах аудируемого лица денежных средств, поступающих от государственных организаций, поскольку весьма велика вероятность их отказа от оплаты по договорам или ее задержки¹¹ — особенно при существующих бюджетных трудностях.

Можно привести примеры специфического характера, относящиеся к отдельным типам аудируемых лиц. Например, для аудируемых лиц, производящих фармакологическую, химическую или строительную продукцию, — сообщения в средствах массовой информации о вредных для здоровья последствиях применения этой продукции, ввиду чего спрос на нее может быстро и сильно упасть. Другой пример: автопроизводитель отзывает множество (десятки и даже сотни тысяч) машин для бесплатного исправления обнаружившихся при эксплуатации дефектов, что означает и значительные затраты без последующей выручки, и репутационные потери, которые могут привести к быстрому уменьшению выручки за новые машины. Третий пример: крупная авария для авиакомпаний. Четвертый пример: террористический акт на массово посещаемом курорте для туроператора. Стоит порекомендовать аудитору задать себе вопрос: не действуют ли в отношении аудируемого лица события такого специфического характера (в дополнение к приведенному в МСА 570 и немного расширенному выше перечню)?

Третий аспект. В соответствии с МСА 570 «Непрерывность деятельности» (п. 11) на протяжении всей аудиторской проверки аудитор должен с повышенным вниманием подходить к аудиторским доказательствам, указывающим на то, что имеют место события или условия, которые могут вызвать значительные сомнения в способности организации продолжать непрерывно свою деятельность.

Еще один аспект. На этапе планирования аудиторской проверки следует осуществить предварительную оценку соблюдения принципа непрерывности деятельности аудируемого лица. Для этого необходимо изучить рыночное окружение, макроэкономическую и отраслевую среду, основных конкурентов, покупателей, поставщиков, тенденции изменения емкости рынка и его конъюнктуры, оценить внутренние и внешние риски, которые могут повлиять на непрерывность и стабильность развития деятельности аудируемого лица [1, с. 31]. При этом полезно постоянно иметь в виду упомянутый выше перечень. Такая экспресс-диагностика позволит предварительно оценить уместность допущения непрерывности деятельности, разработать общий план и детальный порядок действий на последующих этапах аудиторской проверки [1, с. 37].

Пятый аспект. Подробные соображения об оценке соблюдения принципа непрерывности деятельности аудируемого лица изложены в МСА 570 «Непрерывность деятельности» (пп. 10–20 и пп. А3–А25). Они охватывают ситуации, когда его руководство проводило предварительную оценку способности организации продолжать непрерывно свою деятельность и не проводило такую оценку. Они охватывают также ситуацию, когда выявлены условия или события, которые могут вызвать значительные сомнения в способности организации продолжать непрерывно свою деятельность, и описывают дополнительные аудиторские

¹¹ Например, они часто задерживают оплату счетов за электроэнергию и другие коммунальные платежи. А суды в нашей стране при коммерческих спорах обычно встают на сторону государственных организаций.

процедуры, нацеленные на установление, имеется ли существенная неопределенность в отношении этих условий или событий.

При этом АО и индивидуальным аудиторам (далее — ИА) следует иметь в виду, что неблагоприятное финансовое положение может привести к тому, что руководство аудируемого лица пойдет на незаконные методы «приукрашивания» отчетности, в результате повысится вероятность ошибок в учете, искажений в отчетности. Наличие таких признаков может оказать влияние на характер, временные рамки и объем аудиторских процедур: чем выше риск возникновения искажений и злоупотреблений, тем тщательнее, детальнее, дотошнее должны быть аудиторские процедуры [3, с. 58–59]¹². Другими словами, в таких ситуациях должен сильнее, чем обычно, срабатывать профессиональный скептицизм аудитора.

В заключение раздела заметим, что аудитор обязан стоять на страже интересов в том числе и внешних пользователей финансовой (бухгалтерской) отчетности. Поэтому если он решит, что у ЭС есть проблемы с непрерывностью деятельности, а «клиент настаивает на своей трактовке финансового положения организации и считает, что ничего серьезного не происходит, то аудитор обязан сделать так, чтобы его независимую от мнения клиента точку зрения узнали пользователи: для этого аудитор включает в аудиторское заключение оговорки» [3, с. 61]. Это, по нашему мнению, своего рода универсальная рекомендация стратегического характера для действий аудитора в разнообразных ситуациях при оценке непрерывности деятельности. А в МСА 570 «Непрерывность деятельности» (пп. 21–26, А26–А35) рассмотрены разные ситуации в отношении непрерывности деятельности в связи с их последствиями для аудиторского заключения; при этом возможен весь спектр аудиторских заключений (немодифицированное, модифицированное с оговорками, отрицательное, заключение с отказом от выражения мнения).

ВОПРОСЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СТОРОН

Для начала заметим, что даже в тех случаях, когда аудитор видит явно предбанкротное состояние аудируемого лица, МСА 570 «Непрерывность деятельности» не требует от аудитора высказывать уверенность в нарушении непрерывности деятельности. Требование здесь гораздо мягче — только сомнение в соблюдении допущения непрерывности деятельности. Действительно, нельзя исключить, что руководство и (или) собственники ЭС изыщут необходимые финансовые средства (либо внесут свои), чтобы выполнить все его обязательства. А может быть, его купит кто-нибудь другой; например, если акции ЭС понзились в цене, то покупка крупного пакета акций довольно вероятно, ведь приобретать акции при падении их цены — естественная стратегия крупных участников рынка ценных бумаг.

Как указывается в общей теории принятия решений в условиях неопределенности, когда возможны два вывода (в данном случае — выразить сомнение в соблюдении допущения непрерывности деятельности ЭС или не выразить), возможны и два рода ошибок. Ошибка первого рода заключается в том, чтобы дать информацию в аудиторском заключении о сомнении в отношении соблюдения допущения непрерывности деятельности ЭС в ходе аудита его бухгалтерской отчетности, когда на самом деле у аудируемого лица в этом плане все хорошо. Ошибка второго рода носит прямо противоположный характер и заключается в том, чтобы не выдать напрашивающегося сомнения в соблюдении допущения нарушения непрерывности деятельности ЭС.

Ошибка первого рода чревата для АО (ИА) тем, что это будет нарушением этики аудитора, способно обернуться потерей клиентуры в будущем, а также может привести к иску со стороны аудируемого лица по случаю причинения ущерба его деловой репутации (ведь аудиторское заключение публикуется в средствах массовой информации). Похожая

¹² Это обстоятельство имеет место и в западном аудите, но в нашей стране его масштабы, по-видимому, значительно больше.

ситуация имела место, например, с иском банка «Русский стандарт» к агентству «Рус-Рейтинг» в 2007 г.: первый высказал претензию, что была опорочена его деловая репутация в комментарии о понижении рейтинга; суд частично удовлетворил иск [7, с. 50]. Естественно, что подобные ситуации могут встретиться, более того, весьма вероятны, и при ложном заключении АО о наличии событий или условий, которые могут вызвать значительные сомнения в способности ЭС продолжать непрерывно свою деятельность: отечественный менталитет и судебная практика медленно, но верно двигаются в сторону западных стандартов.

Но гораздо опаснее в современных российских условиях ошибка второго рода, которая может привести к внезапному банкротству ЭС, что чревато серьезными отрицательными последствиями и для народного хозяйства в целом, и для контрагентов ЭС, и для АО (ИА). Для последних пропуск нарушения непрерывности деятельности ЭС в ходе аудита его бухгалтерской отчетности опасен в первую очередь как проявление непрофессионализма, которое повлечет за собой повышенную вероятность попасть «на крючок» регулятора (с внеплановым внешним контролем качества работы и т. п.) и возможность реальных и серьезных санкций за некачественный аудит.

В общем, относительно ошибок первого и второго рода можно сказать, что аудитор вынужден лавировать между ними; можно ему посочувствовать, но, пожалуй, единственная (к сожалению, тривиальная) рекомендация здесь: работать тщательно, что по существу и сформулировано в п. 11 МСА 570 «Непрерывность деятельности».

На ошибке второго рода стоит остановиться подробнее. Согласно [8, с. 49] из 205 кредитных организаций — банкротов, выявленных в последние годы, 182, т. е. около 90 %, получили немодифицированные аудиторские заключения, т. е. положительные без оговорок¹³. Впрочем, подобная ситуация имеет место и в других секторах экономики, и в других странах. Так, в [9, с. 5] утверждается, что «в мировой практике много примеров, когда при положительном заключении аудитора следует банкротство».

Ежегодные материалы Минфина России «Основные показатели рынка аудиторских услуг в Российской Федерации»¹⁴ позволяют получить некоторые статистические данные по количеству аудиторских заключений с выражением сомнения в справедливости допущения непрерывности деятельности аудируемого лица за 2010–2016 гг. В них среди множества показателей приводится общее количество проаудированных лиц за год и доля аудиторских заключений с выражением упомянутого сомнения, что позволяет простым умножением получить количество таких заключений. Оказалось, что указанная доля колебалась в пределах 2,5–4,2 %, а абсолютное количество таких заключений — в пределах 1965–3131¹⁵; эти числа говорят, на наш взгляд, о весьма малом распространении аудиторских заключений с выражением упомянутого сомнения: количество проблемных организаций в нашей стране огромно и, скорее всего, неизмеримо выше.

Однако если аудитор не выразил сомнения в справедливости допущения непрерывности деятельности ЭС, а аудируемое лицо вскоре попало в ситуацию ликвидации, то этот факт как таковой не может и не должен трактоваться им и заинтересованными пользователями аудита как свидетельство некачественно проведенной аудиторской проверки. Эта некачественность вполне может иметь место, ответственность АО (ИА) — административная, материальная и т. д. — вполне может возникнуть, но указанного факта для таких выводов недостаточно. Аудируемое лицо или пользователи аудита в таких обстоятельствах, если считают нужным, должны доказывать вину АО (ИА), а не полагать ее само собой

¹³ Причем, по-видимому, в большинстве из этих 182 случаев немодифицированные аудиторские заключения давались не один раз, а годами.

¹⁴ См., напр. Основные показатели рынка аудиторских услуг в Российской Федерации в 2016 г. URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/audit/audit_stat/MainIndex/.

¹⁵ Прямое сопоставление этих чисел с приведенным в начале статьи числом банкротств (145 65 в 2015 г.) не вполне корректно, поскольку многие банкроты не проходили аудиторские проверки; количество же банкротов, проходивших аудит, нам неизвестно.

разумеющейся [2, с. 6]. (Конечно, регуляторы рынка аудиторских услуг могут сделать из этого факта свои выводы неюридического характера; например, СРО аудиторов, в которой состоит данная АО, может ускорить проведение ее плановой проверки в рамках внешнего контроля качества работ своих членов.)

Но, с другой стороны, массовый характер такой ситуации требует серьезных мер по ее исправлению. В [5, с. 372–403] для борьбы с некачественным аудитом было предложено внедрение экономического механизма регулирования аудита¹⁶ с его основным инструментом — реальными штрафными санкциями за некачественный аудит (как это имеет место на Западе); это внедрение, на наш взгляд, существенно улучшит и описанную выше ситуацию. Пока же можно прогнозировать, что возможное наказание в рамках описанной картины (все-таки ситуация «205 и 182» требует действий) в большинстве случаев ударит по действительно виноватым аудиторам, но не исключено, что иногда ввиду вышеизложенного достанется и невиновным.

При этом следует отметить, что в отношении 205 обанкротившихся кредитных организаций в соответствии с законодательством осуществлялся регулярный надзор со стороны работников банковской системы, и трудно сказать, чей «прокол» больше — их или внешних аудиторов. Этот вопрос требует серьезных объективных исследований, равно как и другой вопрос: как лучше сочетать в методическом и организационном плане работу внешнего банковского контролера и внешнего аудитора. В рамках последнего вопроса приведем небольшую ремарку. Согласно руководителю АО «ФБК Поволжье», «именно низкое качество активов учитывается в первую очередь Центральным банком при определении «мер воздействия» к кредитной организации в случае возникновения у нее проблем. В большинстве случаев аудитор кредитной организации оценить качество активов бывает достаточно сложно» [10, с. 30–31]. Поэтому оценка качества активов кредитных организаций должна быть, по нашему мнению, прерогативой контролеров банковской системы как более подготовленных к решению этой задачи.

Заметим, наконец, что согласно МСА 570 «Непрерывность деятельности» (п. 7) аудитор не может прогнозировать будущие события или условия, которые могут привести к неспособности организации продолжать непрерывно свою деятельность. Следовательно, отсутствие в аудиторском заключении ссылок на существенную неопределенность в отношении способности организации продолжать непрерывно свою деятельность не может рассматриваться как гарантия того, что организация способна это делать.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги статьи, сделаем следующие основные выводы:

- 1) аргументировано, что задачу проверки допущения непрерывности деятельности ЭС можно классифицировать как частный случай задачи прогнозирования его развития. В связи с этим показано, что решать ее могли бы как аудиторские, так и неаудиторские структуры;
- 2) уточнено понятие «непрерывности деятельности» ЭС;
- 3) раскрыта двойная направленность (ретроспективная и перспективная) задачи проверки допущения непрерывности деятельности ЭС;
- 4) расширен перечень примеров событий или условий, которые в отдельности или в совокупности могут вызвать значительные сомнения в способности ЭС продолжать непрерывно свою деятельность (по линии примеров как специфического, так и неспецифического характера);
- 5) рассмотрены с позиций общей теории принятия решений в условиях неопределенности возможные ошибки аудитора при проверке справедливости допущения непрерывности деятельности ЭС, проанализированы последствия таких ошибок.

¹⁶ Вместо господствующего сейчас в нашей стране административного механизма.

Библиография

1. Мартынова Т. А., Наниз К. Р. Аналитические процедуры в оценке непрерывности деятельности организации // Аудиторские ведомости. 2016. № 3. С. 27–37.
2. Гутцайт Е., Ремизов Н., Островский О. Комментарии к правилам (стандартам) аудиторской деятельности (Применимость допущения непрерывности деятельности) // Финансовая газета. 1998. № 48. С. 6–7.
3. Ремизов Н. А. Непрерывность деятельности и аудит // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2004. № 3. С. 55–63.
4. Гутцайт Е. М. Аудит и другие науки. М.: ВивидАрт, 2011. 374 с.
5. Гутцайт Е. М. Рынок аудиторских услуг: функционирование, статистика, анализ, регулирование. М.: ВивидАрт, 2017. 540 с.
6. Аманжолова Б. А., Овчинникова Н. Н. Непрерывность деятельности аудируемого лица: сравнительный анализ отечественных и международных стандартов аудита // Аудиторские ведомости. 2017. № 4. С. 3–11.
7. Моисеев С. Регулирование деятельности рейтинговых агентств на национальном рынке // Вопросы экономики. 2009. № 2. С. 39–50.
8. Выступление председателя Банка России Эльвиры Набиуллиной // Аудит. 2016. № 11. С. 49.
9. Шеремет А. Д. Некоторые проблемы развития аудита в России // Аудит. 2017. № 1. С. 4–6.
10. Никифоров С. Л. Российский аудит: когнитивный диссонанс. Казань, 2017. 160 с.

E. M. Gutzait

Verification of Audited Persons Ability to Continue their Activities as a Method to Identify the Increased Possibility of Their Bankruptcy

Author's affiliation:

Eugene M. Gutzait (e-mail: egutzait@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The article discusses the relationship of economic entities bankruptcy with auditors' errors in the validity test of assumption of an economic subject's activity continuity. It is shown that the task of checking the validity of this assumption can be classified as a special case of the problem of economic entities development forecasting. The author examines the definition of a term "continuity of activity" and interprets possible errors of an auditor in the verification of the specified assumptions fairness, based on the standpoint of the general theory of decision under uncertainty, and analyzes the consequences of such errors. The article also presents the research on different difficulties occurring in verification of ability of an economic entity to maintain its continuous activity and provides recommendations on how to overcome them.

Keywords:

audit organization, bankruptcy, assumption, individual auditor, international standard of audit, business continuity, doubt, economic entity

JEL: M42

References

1. Martynova T. A., Nanis K. R. Analytical procedures to assess the continuity of the organization Analytical Procedures in Assessing Going Concern. *Auditorskie vedomosti — Auditor Bulletin*, 2016, no. 3, pp. 27–37.
2. Gutzait E., Remizov N., Ostrovsky O. Comments on the Rules (standards) of Audit Activities (applicability of the continuity assumptions). *Finansovaya gazeta — Financial Times*, 1998, no. 48, pp. 6–7.
3. Remizov N. Business Continuity and Audit. *Finansovye i bukhgalterskie konsul'tatsii — Financial and Accounting Consultations*, 2004, no. 3, pp. 55–63.
4. Gutzait E. M. Audit and Other Sciences. Moscow: VividArt Publ., 2011, 374 p.
5. Gutzait E. M. The Market for Audit Services: Operation, Statistics, Analysis, Regulation. Moscow: VividArt Publ., 2017, 540 p.
6. Amanzholova B. A., Ovchinnikova N. N. The Going Concern Basis of the Audited Entity: a comparative analysis of domestic and international auditing standards. *Auditorskie vedomosti — Auditor Bulletin*, 2017, no. 4, pp. 3–11.
7. Moiseev S. Regulation of Rating Agencies on the National Market. *Voprosy Ekonomiki*, 2009, no. 2, pp. 39–50.
8. The Speech of the Chairman of the Bank of Russia Elvira Nabiullina. *Audit*, 2016, no. 11.
9. Sheremet A. D. Challenges of Audit Development in Russia. *Audit*, 2017, no. 1, pp. 4–6.
10. Nikiforov S. L. Russian Audit: Cognitive Dissonance. Kazan, 2017. 160 p.

Методика управления величиной собственного капитала в целях долгосрочной финансовой устойчивости предприятия

Вадим Анатольевич Малышенко (e-mail: Malysenko1973@inbox.ru), к. э. н., доцент, доцент кафедры экономики и финансов Института экономики и управления Гуманитарно-педагогической академии (филиала) Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского» (г. Ялта)

Аннотация

Статья посвящена поиску путей преодоления проблемы искажения оценки финансового состояния предприятия в долгосрочном аспекте. Данная проблематика у санаторных предприятий Крыма связана с последствиями завышения стоимости необоротных активов и собственного капитала для формирования годового финансового результата. Предложенный инструмент отталкивается от оригинального механизма управления величиной амортизационных отчислений и связанного с ним уровня конечного финансового результата. Данный механизм регулирует достижение оптимального значения величины как собственного капитала, так и собственных оборотных средств. Также достигается комплексность воздействия на ключевые объекты финансового управления (прибыль, капитал, денежный поток) в единой модели. Методическая разработка может быть полезна для предприятий санаторно-курортного комплекса Крыма и других предприятий сферы курортных услуг.

Ключевые слова:

моделирование, комплексный подход, финансовый коэффициент, собственный капитал, финансовая устойчивость

JEL: M49

При решении задач построения систем комплексной аналитической оценки финансово-экономической устойчивости на уровне тематических исследований (отдельных сфер финансовой работы) перед финансовым аналитиком встает задача предварительного разделения всей совокупности предприятий на отдельные типы и дальнейшего подбора характерных показателей и комплекса мероприятий по повышению эффективности. Такой этап в стандартной процедуре комплексного анализа практически не применяется, в то время как его необходимость обусловлена значительным варьированием как самих аналитических заданий, так и параметров деятельности предприятий.

Современный характер и внешние условия деятельности предприятий санаторно-курортного комплекса (далее СКК) региона Большой Ялты обусловили отсутствие готовых моделей управления комплексной финансовой устойчивостью (или даже простых систем аналитических исследований, эффективных в практическом использовании). Предприятия существенно различаются по размеру основных объектов финансового управления: капиталу, прибыли, денежному потоку, а также по форме собственности, сложившегося финансового состояния, стратегическим задачам и т. п. Многие финансовые показатели

анализа за единый период часто противоречат друг другу (одни свидетельствуют об улучшении финансового состояния, а другие — об ухудшении). Неблагоприятное влияние макроэкономической ситуации во время кризиса 2008 г. компенсировалось примитивными и научно не обоснованными методами финансового регулирования, что привело лишь к тактическому эффекту и подорвало финансовую стабильность предприятий в долгосрочном аспекте. С 2010 г. и по настоящий момент большинство предприятий СКК Ялты находятся в относительной стагнации [1]. В такой ситуации подходы комплексной оценки, приводимые в научной литературе, не могут обеспечить ранжирование самих предприятий по финансово-экономическим внутренним и внешним условиям (такой этап отсутствует) [2]. Разработок, посвященных оценке и моделированию сложных объектов и систем финансового управления предприятиями СКК, в отечественной литературе практически не встречается. Вместе с тем существуют исследования в области финансового анализа, характеризующие предприятия СКК и сферы санаторных услуг Крыма, например работы Е. И. Копачевой [3].

Основной задачей данного исследования является разработка многоэтапной комплексной оценки деятельности предприятий СКК в целях управления их финансовой устойчивостью на основе факторной модели. Приоритетность модели обусловлена стратегическими целями реорганизации финансовой системы предприятия (например, снижение дополнительного риска потери финансовой устойчивости при действии глобального экономического кризиса).

Новизна исследования заключается в трансформации стандартной схемы комплексного финансового анализа путем закрепления классифицирующего признака для оценки финансовой устойчивости, общего для финансового менеджмента и анализа, на основе критерия достаточной величины собственных оборотных средств и прибыли. Достигается это путем варьирования структурой капитала и финансовым результатом в единой модели. Модель одновременно связывает сферы актива и пассива баланса предприятия (имущества и капитала), а также прибыли и амортизации, обеспечивая тем самым комплексность оценки финансового состояния.

Вторым аспектом моделирования финансовой устойчивости предприятия является формирование управляемой совокупности предприятий, что особенно важно для обеспечения реализуемости местных инвестиционных проектов. В Крыму предприятия санаторной инфраструктуры исторически сформировались в особые курортные дестинации (Южный берег Крыма, западное побережье (Севастополь и Евпатория) и восточное побережье (Феодосия, Керчь, Судак и Коктебель и др.)), специфика которых оказывает влияние на условия ведения бизнеса. Для изучения макроэкономической роли санаторных предприятий в развитии экономической устойчивости Крыма необходимо оценить их вклад в формирование бюджетных поступлений, их объемы и тенденции.

РОЛЬ СТРУКТУРЫ КАПИТАЛА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПЕРСПЕКТИВНОЙ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ

В условиях действия глобального экономического кризиса управление всеми сферами финансовой деятельности предприятий значительно усложнилось, что требует дополнительного аналитического обоснования мероприятий, направленных на сокращение риска деятельности (банкротства) [4]. Вопросы, связанные с собственным капиталом (СК), можно считать одними из приоритетных, так как от его величины зависит финансовая устойчивость и множество других балансовых соотношений и пропорций.

В качестве основного критерия достаточности величины СК для безрисковой деятельности в литературе предлагается использовать уровень (наличие) собственных оборотных средств [5; 6]. Вычисляются они как разность отдельных сочетаний статей СК и внеоборотных активов предприятия (по разделам баланса). Размер собственных оборотных средств

по своей сущности отражает запас прочности какого-либо предприятия, позволяющий при неблагоприятных событиях любого рода сохранить условия базового финансирования своей деятельности за счет собственных источников. Такие авторы, как З. А. Маркарьян, Г. П. Герасименко, как и другие ученые в более ранних работах по финансовому анализу и менеджменту, указывают на прямую взаимосвязь между наличием собственных оборотных средств и финансовым состоянием, выделяя несколько характеризующих его типов финансовой устойчивости (абсолютная, нормальная, неустойчивая, кризисная) [7].

В качестве дополнительных источников поддержания финансовой устойчивости предлагается использовать долгосрочные кредиты и заемные средства, а также краткосрочные кредиты и заемные средства без просроченных ссуд [5, с. 178]. Учитывая то, что долгосрочное кредитование стало скорее исключением, а краткосрочное по стоимости значительно перекрывает доходность любого изучаемого предприятия СКК, потенциальных возможностей сохранить финансовую устойчивость за счет внешних источников у анализируемых предприятий практически нет. Даже если учесть снижение стоимости собственного капитала в результате предложенного подхода, рентабельность совокупного капитала не сможет обеспечить и безопасность кредитования юридических лиц при существующих процентных ставках по кредиту.

Если говорить о риске предприятий СКК, то в любом случае необходимо учитывать специфику производственной деятельности таких предприятий. Для них велик риск того, что произведенные на подготовку к сезону затраты невозможно будет компенсировать в течение года ввиду невыполнения плана по выручке. Учитывая достаточно короткие периоды расчета по краткосрочной задолженности — не более месяца, потенциально опасные суммы затрат должны быть очерчены данным временным периодом.

Ситуация, когда рынок больше ожидаемой величины, преодолевается предприятиями достаточно просто, путем превышения проектной загрузки санатория (в некоторых случаях ее уровень доходит до 118 %). Накопленные заделы при низком рынке приводят к убыткам и только снижают финансовую устойчивость. Можно говорить об асимметрии риска и компенсации сверхпланового спроса повышением уровня загрузки. Снизить влияние неблагоприятной конъюнктуры по санаторно-курортным услугам с помощью страхования крайне затруднительно. В большинстве случаев страховые компании не берутся страховать риск упущенной выгоды предприятий СКК, статистика страховых случаев по ним недостаточна, а убытки обычно носят катастрофический характер. Надо отметить, что сформированная методика отталкивается от максимально неблагоприятной ситуации, когда месячные расходы вообще не покрываются какими-либо поступлениями. Такая ситуация в сфере санаторно-курортного комплекса Большой Ялты в последнее время возникает из-за банкротства туроператоров, природных факторов (частых штормов на Керченской переправе), проявлений политической нестабильности (различного рода блокады со стороны украинских властей).

Таким образом, относительный безрисковый размер (ненулевой объем) собственных оборотных средств (далее — СОС) должен обеспечиваться исключительно за счет собственного капитала (прироста прибыли) предприятия СКК и должен соотноситься со средними месячными (срочными) операционными затратами высокого сезона. Такая величина является минимально необходимой для безрисковой деятельности предприятия и предотвращения ситуации одновременного взыскания долга большинством кредиторов (дефолта). Уровень коэффициента обеспеченности собственными источниками финансирования должен оставаться в пределах, соответствующих прибыльной деятельности, т. е. от 0,5 до 0,7. Превышение максимальной границы отрицательно скажется на оборачиваемости оборотных средств [8]. Расчет нормативного объема собственных оборотных средств, достаточного для работы без угрозы банкротства, должен быть произведен с учетом особенностей санаторной отрасли. Данная сумма должна быть полностью

масштабирована месячными затратами, критичность таких периодов связана с большими выплатами заработной платы.

Высокий сезон в условиях Южного берега Крыма (далее ЮБК) составляет примерно 4,5 календарного месяца, на которые приходится приблизительно 2/3 всех операционных затрат предприятия. У предприятия в составе доходов и расходов от обычной деятельности имеются и затраты по финансовой деятельности, но их удельный вес, как правило, невелик и не играет важной роли при формировании конечного финансового результата. Расчет необходимого уровня собственных оборотных средств для соблюдения условия безрисковой финансовой деятельности был произведен по следующей модели (формула 1), в отличие от стандартной формулы расчета СОС ($СОС = СК - НА$).

$$СК_k - НА_k = СОС_б = (OP/3 \cdot 2) / 4,5 K_{пн} K_{ом}, \quad (1)$$

где $СОС_б$ — величина собственных оборотных средств для обеспечения безрисковой финансовой деятельности;

$СК$ — собственный капитал ($СК_k$ — скорректированная величина собственного капитала в результате мероприятий);

$НА$ — необоротные активы ($НА_k$ — скорректированная величина необоротных активов в результате мероприятий);

OP — операционные расходы за период (год), финансируемые без участия собственных оборотных средств (все расходы, уменьшенные на амортизацию при положительном СОС и части остальных расходов, финансируемых за счет СОС); $(OP/3 \cdot 2) / 4,5$ — средне-месячные затраты сезона;

$K_{пн}$ — коэффициент покрытия (норматив 1,5–2,5) (в данной формуле отвечает за уровень предельной кредиторской задолженности, которую можно привлечь только на величину собственных оборотных средств);

$K_{ом}$ — коэффициент соотношения оборачиваемости кредиторской задолженности к установленному сроку нормальной оборачиваемости в один месяц (30 дней) — в данном случае отражает активность как характеристику, учитывающую многократность оборота в пределах расчетного периода; $(K_{пн} K_{ом})$ — интегральная корректирующая часть.

Показатель $K_{пн}$ служит для корректировки соотношения величин текущих обязательств и оборотных активов и рассчитывается как отношение фактического значения коэффициента покрытия, сложившегося у того или иного предприятия СКК (при его нормативном значении, равном 2). Показатель $K_{ом}$ применяется для оценки соотношения сложившейся продолжительности одного оборота кредиторской задолженности предприятия СКК и нормативной оборачиваемости в 30 дней, соответствующей среднему сроку погашения требований кредиторов (исключает катастрофический риск дефолта).

Для расчета OP необходимо иметь всю сумму операционных затрат (ее фактическая величина приводится в форме № 2 финансовой отчетности) и вычесть ту часть затрат, которая финансируется за счет собственного капитала. Для предприятий, у которых имеются СОС или их нет, расчет будет иметь определенные отличия (см. табл. 1).

Установление порядка финансирования тех или иных видов расходов основывалось на методическом единстве формирования запасов и затрат, при котором они условно имеют один и тот же источник финансирования. При $СОС < 0$ из общих затрат вычитается только та часть амортизации, которая возникает от использования основных средств, финансируемых за счет собственного капитала, а оборотных средств, финансируемых из этого источника, просто нет. В случае когда $СОС > 0$, амортизация включается полностью (ОС финансируются полностью за счет СК), а остальные затраты корректируются на процент их резервирования в «затратах будущих периодов» и уровень финансирования за счет СК.

Таблица 1

**Порядок расчета операционных затрат,
финансируемых за счет заемного капитала предприятий СКК Большой Ялты**

Условие	Формула
$COC < 0$	$OP_{общ} - (A \cdot UB_{осв} \cdot K_{фск})$, где A — сумма начисленной амортизации; $UB_{осв}$ — удельный вес основных средств, на которые начисляется амортизация в составе внеоборотных активов; $K_{фск}$ — коэффициент финансирования внеоборотных активов за счет собственного капитала, рассчитывается как отношение собственного капитала к внеоборотным активам (HA)
$COC > 0$	$OP_{общ} - (A + МТП \cdot K_{збп} \cdot K_{сос})$, где $МТП$ — сумма материальных затрат, затрат на оплату труда с начислениями и прочих затрат; $K_{збп}$ — коэффициент учета использования финансирования на формирование затрат будущих периодов (соотношение оборотных активов с суммой этих же активов за минусом затрат будущих периодов); $K_{сос}$ — коэффициент установления степени финансирования $МТП$ за счет СК, рассчитывается как соотношение величины COC и оборотных активов.

Источник: составлено автором.

Именно в зависимость от величины доведения имеющихся собственных оборотных средств до $COC_б$ необходимо поставить динамику уценки необоротных активов.

Это соотношение имеет вид:

$$COC_б - COC_о = \Delta ПР, \quad (2)$$

где $COC_о$ — величина сложившихся на предприятии собственных оборотных средств; $\Delta ПР$ — накопленный результат сокращения операционных расходов и прироста прибыли за счет сокращения амортизационных расходов после уценки основных средств за минусом налогов.

Уценку необоротных активов необходимо производить постепенно, но самый минимальный уровень одноразовой уценки может ориентировочно составлять величину, необходимую для достижения нулевого уровня собственных оборотных средств.

КОМПЛЕКСНАЯ СИСТЕМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННЫМ КАПИТАЛОМ

На основе предложенной модели (формула 1) формируется система поэтапной комплексной оценки достаточности (избыточности) величины собственного капитала предприятия (рис. 1). Основная идея состоит в построении методики учета зависимости финансовой устойчивости не только от структуры капитала (классического подхода: на основе величины COC и уровня финансовых коэффициентов), но и от абсолютного уровня финансовых результатов в деятельности предприятия в единой аналитической конструкции.

Логическая конструкция «финансовый результат — фактор, структура капитала — объект и следствие» по отношению к финансовой устойчивости работает у предприятий СКК достаточно эффективно, однако обратное действие к фактору прибыли — финансовый леверидж как классический инструмент финансового менеджмента (регулирование путем управления структурой капитала) не поддерживается эффективностью его применения вследствие высокого уровня налогообложения, низкой рентабельности и др.

Данные условия потребовали разработки новых рычагов балансирования капиталом, активами (ОС) и прибылью, направленных, с одной стороны, на приведение стоимости капитала в соответствие с приносимой прибылью, а с другой — на увеличение самого финансового результата пропорционально сокращающимся затратам в части амортизационных отчислений, на долю которых приходится до 80 % всех операционных затрат предприятия СКК.

Рисунок 1

Источник: составлено автором по данным ДП «Ялтакурорт» и др. санаторных предприятий Большой Ялты.

В верхней части схемы находится блок «Взаимодействие различных сфер проявления сущности собственного капитала». Данный блок служит для задания основных предпосылок при осуществлении предварительного анализа деятельности предприятия в целом и собственного капитала в частности, с учетом всех сфер и выделением приоритетной в зависимости от выбора стратегии развития предприятия и тактических целей. Все аналитические работы данного блока реализуются в рамках экспресс-анализа финансового состояния предприятия.

Второй блок представляет собой непосредственно этапы проведения комплексной оценки состояния капитала и конечного финансового результата (чистой прибыли или убытка). Особенность данного этапа — рассмотрение финансового результата на уровне рентабельности совокупного капитала менее 0,5 % как убытка. Это означает, что просто убыток или прибыль при низких их значениях (например, близких к нулю) не являются критериальными границами выбора и будут учитываться как равнозначные негативные результаты, неспособные обеспечить стабильную работу предприятия.

Но первым признаком для селекции с целью установления определенного типа предприятия выступает показатель собственных оборотных средств (СОС). По двум признакам вместе (СОС и финансовый результат) получается четыре сочетания (область I, рис. 1). Тип предприятия дополнительно обозначен характерным предприятием, у которого наблюдалось долгосрочное действие того или иного условия в течение анализируемого периода (2004–2016 гг.). Например, тип санатория «Ай-Петри», в целом успешного и прибыльного и имеющего в большинстве случаев положительный уровень СОС.

После установления типа предприятия вычисляется уровень безопасного значения СОС и определяется их недостаток (избыток). Также к подготовительным мероприятиям относится установление процента и суммы амортизационных отчислений — необходимого и важнейшего параметра для наращивания собственного капитала через варьирование величиной чистой прибыли. Блок 3 — «Определение набора методов корректировки величины и структуры капитала...» — имеет своей целью подбор необходимых мероприятий по трансформации капитала и уровня доходности (прибыльности) в зависимости от установленного ранее типа предприятия.

Аналитические работы области II (рис. 1) проводятся с любым предприятием независимо от установленного типа, так как первичная оценка абсолютного размера СОС и прибыли не учитывает специфические параметры структуры капитала и оборачиваемости. Результаты исчислений ложатся в основу формулируемых в блоке 3 заданий. Варианты избираются с точки зрения наиболее оперативного решения при сложившихся возможностях увеличения прибыли за счет сокращения амортизационных отчислений (в пределах установленных нормативов) или переоценки основных средств и коррекции собственного капитала. Перечисленные работы относятся к сфере углубленного финансового анализа. Варианты расчета в рамках обоснования мероприятий корректировки финансовой устойчивости на основе нового параметра СОС приведены табл. 2. Все остальные этапы направлены на установление мониторинговых ориентиров и их исполнение.

Таблица 2

**Расчет параметров мероприятий по улучшению
структуры капитала на предприятии типа «Ай-Петри»
(крупное, успешное, устойчивое), основные показатели**

№	Показатель	Значение показателя	Пояснение
1	Безопасный уровень $СОС_Б$; Сложившийся уровень ($СОС_1$), тыс. руб.	2601,99 (2358,0)	Определяется по формуле: $СОС_Б = (OP/3 \cdot 2)/4,5K_{ин}K_{ам}$, разность между величиной раздела I пассива баланса и раздела I актива баланса
2	Недостаток СОС, тыс. руб.	243,9	Разность между существующим уровнем собственных оборотных средств ($СОС_1$) и безопасным ($СОС_Б$)
3	Прямой эффект от сокращения амортизационных расходов (в данном случае используется недостаток СОС) ($\Delta ЭПРН$), тыс. руб.	304,9	Перемножение недостающей величины СОС (п. 3) на коэф- фициент 1,25, соответствующий уровню налогообложения прибыли предприятия 20 %, — производится для компенса- ции уровня налогообложения при коррекции финансового результата за счет прироста амортизационных отчислений
4	Годовая сумма амортизации (A_1), тыс. руб.	2322,0	Сумма амортизационных отчислений из ф. № 2

№	Показатель	Значение показателя	Пояснение
5	Стоимость основных средств до переоценки (OC_1); Стоимость после переоценки (OC_2), тыс. руб.	31 131,0 (27 066,4)	Стоимость основных средств на конец периода. Для сокращения необоротных активов используется только их часть — основные средства (рассчитывается по формуле: $OC_2 = (A_1 - \Delta ПР) / N_1$)

Источник: рассчитано автором по данным финансовой отчетности ДП «Ялтакурорт».

Цели устанавливаются на основе стратегических и тактических задач предприятия, а также с учетом недостаточной (избыточной) величины капитала и избранной политики в области возобновления основных средств (амортизации). При этом необходимо отметить, что выбор основы для корректировки величины основных средств зависит от типа предприятия, а поэтапное проведение мероприятий и необходимость корректировки нормы амортизации относится только к типам «Гурзуфский», «Ясная Поляна», «Днепр». Как видно из рис. 1, блок 3 имеет обратное влияние на блок 2 — это объясняется тем, что после проведения мероприятий основные финансово-экономические параметры предприятия меняются и возникает необходимость проведения заданий второго блока повторно для уточнения условий осуществления корректировок.

Также необходимо учитывать факторы, которые не изменяются под действием проведенных мероприятий, например макрофакторы инфляции, конъюнктуры туристических услуг, банковского процента и др.

Оптимальная структура активов и капитала предприятия с точки зрения финансовой независимости и снижения риска деятельности в финансовом анализе связана с выполнением условий по поддержанию определенного уровня коэффициента покрытия (более 2,0) и коэффициента обеспеченности собственными оборотными средствами (более 0,1) [9].

Отличием от созданных ранее моделей трансформации структуры капитала (в целях повышения его эффективности и снижения риска финансовой несостоятельности) является установление зависимости структуры капитала от результатов операционной деятельности предприятия. В основном — от балансирования уровней расходов и доходов, а также варьирования сумм амортизации основных средств в качестве инструмента наращивания собственного капитала путем прямого влияния на показатель прибыли. Капитал и прибыль оказывают взаимное влияние друг на друга и в то же время находятся под влиянием операционной (или производственной), инвестиционной, финансовой (в части методов формирования фондов) сфер деятельности предприятия [10].

Было определено, что связующим звеном этих трех сфер выступает амортизация основных средств, которая, в свою очередь, зависит от их стоимости (главный фактор при высоком уровне недвижимого имущества в составе активов предприятий СКК), структуры основных средств и используемых методов начисления амортизации.

При оценке практических аспектов применения нового подхода возникает вопрос установления влияния приведенной схемы на корректировку эффективности работы предприятия, обеспечения рентабельности и окупаемости инвестиций. Для выяснения данного вопроса необходимо учесть специфику предприятий СКК. В более ранних работах изучения особенностей финансового менеджмента санаторных предприятий были выявлены основные недостатки финансового анализа применительно к управлению базисными объектами (капитал, прибыль, денежный поток). За основу была взята методически связующая их модель DuPont [11]. В результате анализа эмпирических данных санаторных предприятий Большой Ялты составлена сравнительная схема факторов первого и второго порядка в модели (рис. 2).

**Обобщающая характеристика
роли отдельных факторов, влияющих на рентабельность
собственного капитала в модели DuPont**

Источник: разработано автором на основе данных СКК Большой Ялты [11].

Все факторы объединены в два блока. В первом блоке представлено деление показателей-факторов на группы сильных и слабых по влиянию на рентабельность собственного капитала. Во втором блоке в каждой группе отмечены те факторы, которые присущи исключительно слабой или сильной группе. Фактор чистой прибыли не включен в блок 2 на основании высокой корреляции с показателем собственного капитала [11].

Как видно из рис. 2, выручка от реализации указана в блоке абсолютно сильных факторов, присутствует в блоке сильных и отсутствует в блоке слабых факторов. Собственный капитал определен как наиболее слабый фактор (обозначен в первом блоке исключительно среди слабых факторов). Такая ситуация указывает на то, что в настоящее время акцент влияния на эффективность капитала смещен в сферу операционной деятельности предприятия и намного результативнее при формировании мероприятий повышения эффективности было бы использование рычагов, связанных с выручкой и активами [10].

Получается, что методы управления капиталом (методы финансового менеджмента) проигрывают в результативности методам оперативного управления производством, что является существенным недостатком. Методы корректировки структуры капитала могут быть не менее эффективными, чем методы операционного менеджмента (например, финансового левериджа). Вариации с другими элементами затрат имеют относительно меньший эффект в сравнении с удельным весом амортизации, а также краткосрочный в условиях сезонности активный отрезок времени (нарастание затрат в высокий сезон). В цене санаторных путевок заложена относительно высокая рентабельность продукта (до 50 %), а маржинальный доход от них условно распределяется на весь год. Однако в рентабельности совокупного и собственного капитала (при высокой доле основных средств, созданных при его участии) высокая рентабельность услуг уже не так выделяется среди значений других отраслей. Невостребованные производственные мощности оперативно выводятся из оборота (но не консервируются) с сокращением всех затрат, что не применимо к амортизационным отчислениям (которые, как правило, начисляются круглогодично), чем объясняется высокая результативность мероприятий, связанных с управлением основными средствами в предприятиях СКК. Коррекция амортизационных отчислений в приведенной схеме направлена на построение такого порядка, при котором их уровень не превращает предприятие в убыточное и параллельно позволяет формировать положительный денежный поток для возврата инвестиций даже с низким уровнем чистой прибыли.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, можно отметить следующие моменты предложенного варианта аналитического управления перспективной финансовой устойчивостью через регулирование наиболее важного стратегического объекта финансового управления — собственного капитала.

Если для оптимального уровня показателя покрытия дополнительных исследований в целях его корректировки не требуется, то двойное перекрытие текущих обязательств оборотными средствами (которое в большинстве случаев полностью исключает риск неплатежеспособности) можно считать специфичным для предприятий СКК и малодостижимым, например, для промышленных предприятий того же региона. По прибыльным предприятиям ЮБК уровень данного показателя колебался за анализируемый период от 0,07 до 0,69, при этом часто выявляется наличие относительно высоких значений (0,2–0,3) даже у неприбыльных предприятий.

Исходя из сущности назначения такого показателя, как «коэффициент обеспеченности СОС», используемого для идентификации оптимальной структуры капитала с точки зрения финансовой устойчивости, в работе было предложено закрепить его минимальный уровень, отталкиваясь от норматива запаса финансовых источников. Данные источники формируются за счет собственного капитала и должны быть достаточными для покрытия месячной суммы затрат по операционной деятельности (в качестве них установлен среднемесячный объем затрат предприятий СКК во время высокого сезона). Такой подход обеспечивает положительный уровень собственных оборотных средств даже при наступлении дефолта по всем текущим обязательствам, то есть полностью исключает риск неплатежа (формальной несостоятельности) предприятия. Система применения оптимальной модели управления собственным капиталом предприятия была представлена графически в виде последовательных этапов (рис. 1). Как видно из методических особенностей предложенного подхода, критерий финансового риска несостоятельности, условно перемещенный в сферу управления собственным капиталом, позволил выделить дополнительный классифицирующий признак для установления специфических типов предприятий.

Этот признак формируется как сочетание величины собственных оборотных средств и наличия положительного финансового результата (заметной прибыли). При его использовании ориентиром для разработки дальнейших мероприятий выступают преимущественно СОС, оптимальный размер которых носит вариативный характер. В этом состоит основное отличие от строго директивного подхода к нормированию, например, в рамках законодательного установления признаков потенциального банкротства на основе зависящих от показателя СОС финансовых коэффициентов.

Известный безопасный уровень собственных оборотных средств позволяет намного активнее применять инструменты корректировки стоимости необоротных активов (точнее, наиболее весомой их части — основных средств) и связанной с ней величины амортизационных отчислений, так как риски анализируются с учетом сезонного изменения в структуре капитала и доходах, а не простого соотношения необоротных активов и собственного капитала (оборотных активов и текущей задолженности). Этим создаются предпосылки для реализации мероприятий по повышению эффективности использования капитала и оптимальности его уровня, исходя из выполнения приоритетной задачи — снижения финансового риска (финансовой несостоятельности предприятия).

Разработанный подход можно считать целесообразным для применения в условиях резкого изменения как внешних, так и внутренних факторов в работе предприятия, когда возможно установление одного условия деятельности как главенствующего. Такая ситуация часто встречается у предприятий с коротким производственным циклом, сезонных предприятий, к которым относятся и предприятия СКК Большой Ялты.

Библиография

1. Козлова А. В. Жизненный цикл организации на примере компании ОАО «Русал» / Актуальные вопросы экономики и управления: материалы Междунар. науч. конф. (Москва, апрель 2011 г.). Т. II. С. 113–117. М.: РИОР, 2011.
2. Бланк И. А. Финансовый менеджмент: учебный курс. Киев: Эльга, Ника-Центр, 2005.
3. Копачева Е. И. Основные процессы стратегического управления финансовой устойчивостью туристических предприятий // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Экономика и управление. 2011. № 2. С. 86–97.
4. Градов А. П. Экономическая стратегия фирмы: учеб. пособие. СПб.: Специальная литература, 1999.
5. Ковалев В. В. Финансовый анализ: методы и процедуры. М.: Финансы и статистика, 2002.
6. Miller J. A. Basic Financial Statements: Objectives, Categories, Principles and Presentation // De Ratione. 1988. № 2. P. 19–32.
7. Маркарьян Э. А., Герасименко Г. П., Маркарьян С. Э. Финансовый анализ: учеб. пособие. М.: Кнорус, 2017.
8. Blaise G., Kaushik J. Measures of financial stability — a review. In: Proceedings of the IFC Conference on “Measuring financial innovation and its impact”. Basel, 26–27 August 2008. Bank for International Settlements. URL: <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb31ab.pdf>.
9. Гениберг Т. В., Иванова Н. А., Полякова О. В. Сущность и методические основы разработки финансовой стратегии фирмы // Научные записки НГУЭУ. 2009. № 9. С. 68–88.
10. Nance J. P., Roemmich R. A. Are Financial Statements Meaningful under Exchange Rate Fluctuations? // Journal of Financial Management and Analysis. 2015. Vol. 21. № 2. P. 65–74.
11. Малышенко В. А. Преодоление ограничений модели «DuPont» при финансово-стратегической оценке санаторных предприятий Большой Ялты // Вестник Пермского университета. Серия «Экономика». 2017. Т. 12. № 3. С. 482–500.

V. A. Malysenko

Management Methodology of the Own Capital for the Long-term Financial Sustainability of an Enterprise

Author's affiliation:

Vadim A. Malysenko (e-mail: Malysenko1973@inbox.ru), Institute for Economics and Management, Humanitarian and Educational Academy (branch), V. I. Vernadsky Crimean Federal University in Yalta, Yalta 298600, Russian Federation

Abstract

The article is devoted to the search for ways to overcome the problem of distorting the assessment of the financial condition of an enterprise in the long-term aspect. The prospective essence of this problem in the sanatorium enterprises of the Crimea is connected with the consequences of overstating the value of non-current assets (and the corresponding amount of their own capital) for the formation of the annual financial result. The proposed instrument is repulsed from the original mechanism of managing the amount of depreciation deductions and the final financial result. This mechanism regulates the process of reaching both the optimum value of own capital and the optimum value of circulating assets. The author presents the methods to achieve a comprehensive impact in a single model for all key financial management objects (profit, capital, cash flow). Methodological development can be useful for enterprises of the resort complex of Crimea and other enterprises of the resort business.

Keywords:

modeling, complex approach, financial coefficient, property asset, financial standing

JEL: M49

References

1. Kozlova A. V. The life cycle of the organization on the example of the company “Rusal” Current Issues in Economics and Management: materialy intern. scientific. conf. (Moscow, April 2011). Vol. II, pp. 113–117. Moscow: RIOR, 2011.
2. Blank I. A. Financial Management. Kiev: Elga, Nicka-Center, 2005.

3. Kopacheva E. I. The Main Processes in Strategic Management of Financial Sustainability of Tourist Enterprises. *Uchenye zapiski Tavricheskogo natsional'nogo universiteta im. V. I. Vernadskogo. Seriya: Ekonomika i upravlenie — Scientific Notes of Taurida National V. I. Vernadsky University. Series: Economics and Management*. 2011, no. 2, pp. 86–97.
4. Gradov A. P. The Economic Strategy of a Company. St-Petersburg: Specialnaja literatura Publ., 1999.
5. Kovalev V. V. Financial Analysis: Techniques and Procedures. Finansy i statistika Publ., 2002, 560.
6. Miller J. A. Basic Financial Statements: Objectives, Categories, Principles and Presentation. *De Ratione*, 1988, no. 2, pp. 19–32.
7. Markar'yan E. A., Gerasimenko G. P., Markar'yan S. E. Financial Analysis. Knorus Publ., 2017.
8. Blaise G., Kaushik J. Measures of financial stability — a review. Proceedings of the IFC Conference on "Measuring financial innovation and its impact", Basel, 26–27 August 2015. Bank for International Settlements. Available at: <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb31ab.pdf>.
9. Geniberg T. V., Ivanova N. A., Polyakova O. V. Essence and Methodological Basis for the Development of the Financial Strategy of a Company. *Nauchnyje zapiski NGUEM — Scientific Notes NSUEM*, 2009, no. 9, pp. 68–88.
10. Nance J. P., Roemmich R. A. Are Financial Statements Meaningful under Exchange Rate Fluctuations. *Journal of Financial Management and Analysis*, 2015, vol. 21, pp. 65–74.
11. Malyshenko V. A. Overcoming the «DuPont» Model Restrictions at the Financial-strategic Assessment of the Bol'shaya Yalta Sanatorium Enterprises. *Vestnik Permskogo Universiteta. Seriya "Ekonomika" — Bulletin of Perm University. Series "Economics"*, 2017, vol. 12, no. 3, pp. 482–500.

Расчеты банковскими картами и переход на платежную систему «Мир» в Калининградской области

Эдуард Викторович Батанов (e-mail: edbatanov@gov39.ru), заместитель председателя правительства Калининградской области (г. Калининград)

Аннотация

В связи с нарушением платежного суверенитета Российской Федерации, связанного с прекращением обслуживания банковских карт Visa и Mastercard в российских кредитных учреждениях, сложилась неблагоприятная ситуация для финансовой системы страны, угрожающая ее экономической безопасности. Объектом исследования является национальная платежная система «Мир» и ее внедрение на территории Калининградской области. Предмет исследования — рынок банковских платежных карт Калининградской области и переход расчетов работников бюджетной системы региона на национальную платежную систему «Мир» как альтернативу иностранным платежным системам.

Ключевые слова:

международные платежные системы, национальная платежная система, платежная карта «Мир», Калининградская область

JEL: G35

Факторы, оказывающие влияние на систему денежно-кредитных расчетов, укрупненно делятся на зависящие от внутренней и внешней экономической среды. На определенном этапе экономического развития государства на первый план может выйти принцип относительной локальной независимости безналичной расчетной системы, что в определенных условиях должно обеспечить стабильность ее функционирования в стране. Стабильность (независимость от внешней международной среды) денежно-кредитной системы расчетов государства — важная составляющая экономической безопасности государства.

Важным элементом обеспечения экономической безопасности России является наличие и применение собственной отечественной системы безналичных расчетов с помощью зарплатных карт, которая в условиях принимаемых западными странами и США санкций не позволит заблокировать данную систему при использовании карт только международных платежных систем Visa (Visa Classic и Visa Electron), Mastercard (Mastercard Maestro и Mastercard Standart). Российская национальная платежная система «Мир» создана, чтобы полностью дублировать иностранные платежные системы, в том числе и такие, как Visa и Mastercard, но с такой характеристикой, что на банковские карты «Мир» нельзя будет воздействовать с помощью различных зарубежных санкций.

СОДЕРЖАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ СИСТЕМ РАСЧЕТОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ БАНКОВСКИХ КАРТ

Пластиковые банковские карты — важный современный инструмент безналичных расчетов. Платежные системы страны должны отвечать требованиям национального

законодательства¹ и обеспечивать повышение эффективности безналичных денежно-кредитных расчетов. До настоящего времени активно использовались только иностранные платежные системы, которые в определенных условиях могли затруднить систему безналичных расчетов в Российской Федерации.

На основе банковских карт Visa и Mastercard в мире существуют две международные платежные системы, которые занимают около 81 % рынка. Международные карты Visa используются, как правило, для проведения расчетов в долларах, Mastercard — в евро.

Достоинства банковских карт Mastercard и Visa:

- карты принимаются к оплате по всему миру;
- сумма совершаемой покупки автоматически конвертируется в валюту счета держателя банковской карты Mastercard и Visa;
- держатель имеет доступ к своим деньгам в любое время в любой стране мира;
- банковские карты избавляют держателя от надобности декларировать деньги при выезде за рубеж;
- в случае потери либо похищения банковских карт деньги держателя остаются в сохранности, так как счет моментально можно заблокировать, сообщив в банк о том, что карта утрачена;
- банковские карты Mastercard и Visa, имеющие категории Gold и Classic, открывают держателю новейшие возможности комфортных сервисов, например заказ и оплата услуг и товаров в сети Интернет, бронирование гостиничных номеров, аренда авто и пр.;
- можно пользоваться дистанционными сервисами «WAP-сервис» и «Интернет-банк», позволяющими управлять деньгами в сети Интернет.

Помимо видимых достоинств банковские карты Mastercard и Visa имеют и определенные недостатки:

- в менее развитых государствах прием банковских карт Mastercard и Visa ограничен только крупными супермаркетами;
- снимая средства через фальшивые банкоматы, держатель может столкнуться с электронной кражей денег с его счета;
- проводимые с картами Mastercard и Visa операции имеют высокую стоимость, что делает их фактически не применимыми для осуществления мелких покупок.

Большое значение имеет зависимость расчетно-кредитных отношений по банковским картам Mastercard и Visa, осуществляемых на территории России, от решений, принимаемых за рубежом. К примеру, международные платежные системы Visa и Mastercard 21 марта 2014 г. неожиданно заблокировали карты ряда российских банков, среди которых — банк «Россия» Юрия Ковальчука (входит в топ-30 крупнейших банков в стране), СМП Банк и Инвесткапиталбанк братьев Ротенбергов, Собинбанк и другие. Кроме того, были заморожены счета банка «Россия» в американских банках. Платежные системы выполняли предписание Минфина США в связи с введением санкций против некоторых российских бизнесменов и организаций в ответ на присоединение Крыма к России.

Доходы, которые получали иностранные платежные системы от транзакций, совершаемых на территории России, измеряются миллиардами рублей. К примеру, по данным ЦБ РФ, объем операций (оплата товаров, работ и услуг, снятие наличных),

¹ Федеральный закон № 161-ФЗ от 27.06.2011 (ред. от 18.07.2017) «О национальной платежной системе»; Закон РФ № 2300-1 от 07.02.1992 (ред. от 01.05.2017) «О защите прав потребителей»; Федеральный закон № 88-ФЗ от 01.05.2017 «О внесении изменений в статью 16.1 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» и Федеральный закон «О национальной платежной системе».

совершенных держателями банковских карт, эмитированных отечественными банками, только с 1 января по 1 октября 2013 г. составил 7,1 трлн руб. Из этой суммы порядка 85–90 % операций приходилось на долю Visa и Mastercard. Их комиссия в России, которую уплачивает банк, составляет 1,4–1,5 % с каждой операции. В целом Mastercard получает около 2 % своего дохода в России, а Visa — около 3–4 %, что в 2013 г. составляло примерно \$167 млн и \$471 млн соответственно. Абсолютное большинство платежей, совершаемых с картами иностранных платежных систем, — это внутрироссийские транзакции. Данный факт говорит о потере не только большого стратегически значимого сегмента внутреннего рынка, но и значительного дохода для нашей банковской системы. Ситуация с прекращением обслуживания банковских карт стала катализатором для разработки и внедрения карты «Мир» и создания соответствующей национальной инфраструктуры.

Вопросам развития платежных систем, и в том числе рынка пластиковых карт в различных условиях, посвящено множество работ [1–4]. Е. Г. Хоменко в своей статье «Национальная система платежных карт и ее значение для национальной платежной системы России» [5] доказывает, что создание национальной системы платежных карт позволит исключить зависимость от зарубежных «карточных» систем, обеспечит защиту информации о совершаемых в России транзакциях. Статья В. П. Ивановой «Роль и значение пластиковой карты «Мир»: проблемы и перспективы» [6] анализирует деятельность национальной системы платежных карт и российских кредитных организаций в сфере внедрения и использования пластиковых карт «Мир».

СОСТОЯНИЕ РЫНКА ПЛАТЕЖНЫХ БАНКОВСКИХ КАРТ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Калининградская область занимает особое место в едином экономическом пространстве России. Она отделена по суше от основной материковой части России двумя иностранными государствами. Поэтому неразрывная связь территории с единой денежно-кредитной системой расчетов страны имеет для области особо важное значение.

Расчетные операции за товары, работы и услуги с помощью банковских пластиковых карт, в основном Mastercard и Visa, в Калининградской области, как и в целом по стране, получили широкое распространение. Объем операций с пластиковыми банковскими картами по Калининградской области за 2013–2017 гг. представлен в табл. 1.

Таблица 1

Объем операций с пластиковыми банковскими картами по Калининградской области за 2013–2017 гг.

	2013	2014	2015	2016	2017
Количество операций с использованием карт (тыс. единиц), в том числе:	42 888,30	54 082,2	71 497,60	95 027,1	132 562,70
снятие наличных	19 177,80	20 060,0	20 649,30	22 328,2	22 462,6
оплата товаров и услуг	23 692,30	34 022,2	50 848,30	72 698,9	110 100,1
Объем операций с использованием карт (млрд руб.), в том числе:	118,4	136,6	155,2	188,9	225,2
снятие наличных	94,9	104,3	108,9	124,5	136,4
оплата товаров и услуг	23,5	32,3	46,3	64,4	88,8
Средняя величина операции (руб./единица), в том числе:	2760,7	2525,8	2170,7	1987,9	1698,8
снятие наличных	4948,4	5199,4	5273,8	5575,9	6072,3
оплата товаров и услуг	991,9	949,4	910,6	885,8	806,5

Источник: Бюлетень банковской информации за 2014, 2015, 2016, 2017 гг. Отделение по Калининградской области Северо-Западного главного управления Центрального банка Российской Федерации.

Количество операций с использованием банковских карт на территории области постоянно увеличивается. За пять лет (с 2013 по 2017 г.) число таких операций выросло в 3,1 раза. Произошло изменение структуры осуществляемых операций по снятию наличных денег и оплате товаров, работ и услуг с помощью банковских карт. Операции по снятию наличных денег с индивидуальных счетов владельцев пластиковых карт увеличились на 17,1 %, а на оплату товаров, работ и услуг — в 4,6 раза. Данный факт характеризует укрепление доверия к безналичному расчету с помощью платежных банковских карт.

Обобщая структурные изменения количества обращений по снятию наличных денежных средств с помощью банковских карт, следует отметить, что в 2013 г. их удельный вес составлял 44,7 % от общего количества операций с использованием карт. В 2017 г. данный удельный вес снизился до 16,9 %, что говорит о значительном изменении за пять лет структуры использования средств, находящихся на банковских картах населения Калининградской области. Все чаще банковские карты используются жителями области для оплаты товаров, работ и услуг.

Несколько иная картина наблюдалась по абсолютному объему денежных средств при операциях с использованием банковских карт. Снятие наличных денежных средств увеличилось с 2013 по 2017 г. в 1,43 раза, оплата товаров, работ и услуг — в 3,78 раза. Данное структурное изменение по сравнению с изменением структуры количества операций вызвано ростом снятия наличных денежных средств в 1,23 раза на одну операцию и уменьшением на 18,7 % оплаты товаров, работ и услуг на одну операцию по банковской карте. В целом объем операций с использованием банковских карт по объему перечисляемых средств вырос за 2013–2017 гг. в 1,9 раза.

На рис. 1 наглядно представлена динамика структуры операций с пластиковыми банковскими картами по Калининградской области в абсолютных денежных величинах за 2013–2017 гг.

Рисунок 1

Динамика операций с банковскими картами в Калининградской области

Источник: Бюлетень банковской информации за 2014, 2015, 2016, 2017 гг. Отделение по Калининградской области Северо-Западного главного управления Центрального банка Российской Федерации.

Структурные изменения двух основных сегментов списания средств с платежной карты — объемов оплаты товаров, работ и услуг, а также снятия наличных денежных средств — характеризуют проявление на территории области общероссийской тенденции увеличения расчетов в розничном товарообороте посредством использования банковских расчетных карт.

Динамика средней величины одной операции (единицы) по банковской карте за 2013–2017 гг. по Калининградской области в целом и в разрезе снятия наличных денег и оплаты товаров, работ и услуг представлена на рис. 2.

**Динамика средней величины операции по карте
за 2013–2017 годы по Калининградской области**

Источник: Бюллетень банковской информации за 2014, 2015, 2016, 2017 гг. Отделение по Калининградской области Северо-Западного главного управления Центрального банка Российской Федерации

Превышение размера снятия наличных денег над безналичной оплатой за одну банковскую операцию постоянно увеличивалось за анализируемый период времени от 4,99 раза (2013 г.) до 7,52 раза (2017 г.). Данный факт говорит об увеличении частоты обращения владельцев банковских карт к операторам для безналичной оплаты товаров, работ и услуг, которая значительно превосходила рост обращений для снятия денежных средств со своего счета с помощью банковской карты.

Средняя величина операции списания средств со счета владельца банковской карты (снятие наличных и оплата товаров и услуг) сократилась с 2760,7 руб. (2013 г.) до 1698,8 руб. (2017 г.), что свидетельствует о повышении доверия клиентов к системе расчетов без использования наличных денежных средств. В целом данный факт говорит об увеличении удельного веса безналичных расчетов в розничной продаже товаров, работ и услуг. Удельный вес наличного списания средств еще превышает безналичное списание, но постепенно снижается на одну операцию обращения к расчетам с 80,1 % (2013 г.) до 60,5 % (2017 г.). Снижение наличного списания на 19,6 процентного пункта за пять лет говорит о существенной положительной динамике в системе расчетов с помощью банковских карт, которые вытесняют налично-денежный оборот в Калининградской области.

ОБОБЩЕНИЕ ПАРАМЕТРОВ ВНЕДРЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЫ «МИР» В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Закон Российской Федерации № 88-ФЗ от 1 мая 2017 года «О внесении изменений в статью 16.1 закона Российской Федерации “О защите прав потребителей” и Федеральный закон “О национальной платежной системе”» (далее — Закон), позволяет обеспечить перевод выплат работникам бюджетной сферы на карты национальной платежной системы «Мир».

Использование национальных платежных инструментов обязаны обеспечить субъекты предпринимательской деятельности, выручка которых за предшествующий календарный год превышает 40 млн руб. (установлен ряд исключений, в том числе отсутствие доступа к подвижной радиотелефонной связи и (или) Интернету).

Кредитные организации обязаны осуществлять за счет бюджетных средств на карты «Мир» следующие выплаты:

- 1) денежное содержание, вознаграждение, довольствие государственных служащих;

2) оплату труда работников (персонала) государственных и муниципальных органов, учреждений, государственных внебюджетных фондов;

3) государственные стипендии;

4) пенсии и иные социальные выплаты, осуществление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации отнесено к компетенции Пенсионного фонда Российской Федерации;

5) ежемесячное пожизненное содержание судей.

Установлены сроки перехода на применение национальных карт платежной системы «Мир»:

— при открытии банковского счета в целях получения выплат за счет бюджетных средств, предусматривающего осуществление операций с использованием платежных карт, — с 1 июля 2017 г.;

— в целях выплат денежного содержания, вознаграждения, довольствия государственных служащих, заработной платы бюджетников и государственных стипендий — с 1 июля 2018 г.

— в целях осуществления социальных выплат, пенсий и ежемесячного пожизненного содержания судей — по истечении срока действия используемых карт, но не позднее 1 июля 2020 г.

Закон обязал кредитные организации не позднее 1 июля 2017 г. обеспечить прием национальных платежных инструментов (карт «Мир») во всех своих технических устройствах, предназначенных для осуществления расчетов с использованием платежных карт, включая банкоматы.

Многие кредитные организации, расположенные на территории Калининградской области, приступили к выпуску и обслуживанию карт национальной платежной системы «Мир». Все банкоматы и терминалы этих банковских учреждений принимают к обслуживанию платежные карты «Мир».

Мониторинг перевода работников бюджетной сферы Калининградской области на карты «Мир» показал, что на 01.03.2018 57 419 человек получили карты национальной платежной системы и их заработная плата зачисляется на банковские карты «Мир». Наибольшее количество работников бюджетной сферы Калининградской области на 01.03.2018 получили карты «Мир» в Сбербанке России — 47 504 человека, в ВТБ24 — 3903 человека, в банке «Открытие» — 1547 человек и др. В табл. 2 представлена информация о переводе работников бюджетной сферы Калининградской области на карты «Мир».

Таблица 2

**Перевод работников бюджетной сферы
Калининградской области на карты «Мир»**

№	Наименование кредитных организаций	Количество работников бюджетной сферы Калининградской области, получившие карту «Мир», человек			Всего, человек
		на 01.03.2018	План по переводу в 2018 г.		
			март	II квартал	
1	ПАО Банк «Возрождение»	274	0	2	276
2	АКБ «Росбанк»	162	0	2	164
3	АО «Альфа-Банк»	8	0	3	11
4	АО «Россельхозбанк»	989	103	47	1139
5	Банк ВТБ24 (ПАО)	3903	10	9	3922
6	Газпромбанк (АО)	919	6	14	939
7	Калининградский филиал ПАО АКБ «Связь-Банк»	9	4	0	13
8	КБ «Энерготрансбанк» (АО)	1	0	1	2
9	ПАО «Банк «Санкт-Петербург»	59	0	2	61

№	Наименование кредитных организаций	Количество работников бюджетной сферы Калининградской области, получившие карту «Мир», человек			Всего, человек
		на 01.03.2018	План по переводу в 2018 г.		
			март	II квартал	
10	ПАО «Бинбанк»	1274	14	9	1297
11	ПАО «Сбербанк России» (Северо-Западный банк ПАО «Сбербанк России»)	47 504	1965	1019	50 488
12	ПАО Банк «Открытие»	1547	0	130	1677
13	Райффайзенбанк	0	0	1	1
14	АО «Тинькофф Банк»	0	0	1	1
15	ОАО «Уралсиб»	12	0	0	12
16	ПАО «Почта Банк»	2	0	0	2
17	ПАО АКБ «Авангард»	1	0	0	1
18	ФАКБ «Российский капитал» (ПАО) Санкт-Петербургский	755	0	0	755
	Всего	57 419	2102	1240	60 761

Источник: составлено автором по аналитическим материалам министерства финансов Калининградской области.

Анализ показывает, что на 01.03.2018 на обслуживание по банковским картам «Мир» было переведено 94,5 % работников бюджетной сферы Калининградской области. 82,7 % работников получили карты ПАО «Сбербанк России» (Северо-Западный банк ПАО «Сбербанк России»), 6,8 % работников — Банка ВТБ24 (ПАО), 2,7 % работников — ПАО Банк «Открытие», 2,2 % — ПАО «Бинбанк». Имеются кредитные учреждения с минимальным количеством клиентов бюджетной сферы (один-два человека): ПАО АКБ «Авангард», КБ «Энерготрансбанк» (АО) и ОАО «Уралсиб». Значительная концентрация численности работников бюджетной сферы для обслуживания по платежным картам «Мир» в Сбербанке характеризует высокое доверие бюджетников Калининградской области к данной кредитной организации.

Следует отметить, что по плану II квартала в области намечен перевод оставшейся части работников бюджетной сферы на обслуживание по платежным картам «Мир». При этом основная часть работников (82,2 %) изъявила желание перейти на обслуживание по картам «Мир» в Сбербанк России, 10,5 % — в ПАО Банк «Открытие», 3,8 % — в АО «Россельхозбанк». Остальные работники (3,5 %) — в десять других кредитных учреждений, функционирующих в Калининградской области.

Среди государственных бюджетных, автономных и казенных учреждений Калининградской области карты «Мир» получили 27 418 человек. Наибольшее количество карт «Мир» получили работники бюджетных учреждений — 22 492 человека, казенных учреждений — 3000 человек, автономных учреждений — 1926 человека. В табл. 3 представлена информация о количестве работников государственных учреждений Калининградской области, получающих заработную плату на карту «Мир».

Таблица 3

**Количество работников государственных учреждений
Калининградской области в отраслях экономики региона,
получающих заработную плату на карту «Мир», на 01.03.2018**

Наименование отрасли	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения	Всего, человек
Социальная политика	739	2495	30	3264
Здравоохранение	77	13 175	344	13 596
Образование	34	1992	411	2437
Культура	106	1304	262	1672

Наименование отрасли	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения	Всего, человек
Физическая культура и спорт	32	266	199	497
Молодежная политика	14	48		62
Строительство	113	371	82	566
Экология	194		21	215
Сельское хозяйство	39	391	0	430
Промышленность	27	0	0	27
Развитие инфраструктуры	127	0	0	127
Связь и массовые коммуникации	57	0	17	74
Экономика	191	0	0	191
Региональные финансы	74	0	0	74
Калининградская областная дума	134	0	0	134
Правительство Калининградской области	752	118	17	887
ИТОГО	3000	22 492	1926	27 418

Источник: составлено автором по аналитическим материалам министерства финансов Калининградской области.

Наибольшее количество платежных карт «Мир» среди всех государственных учреждений Калининградской области получили работники здравоохранения (49,6 %), социальной политики (11,9 %) и образования (8,9 %). В этих отраслях сосредоточено наибольшее количество работников бюджетной сферы Калининградской области. При этом 82,0 % от общей численности работников государственных учреждений Калининградской области, переведенных на обслуживание по карте «Мир» на 01.03.2018, составляют работники бюджетных учреждений.

Работники бюджетных учреждений муниципального уровня перешли на платежную систему по карте «Мир» на 01.03.2018 в количестве 30 001 человека. По отраслевому признаку основное количество муниципальных служащих, перешедших на карту «Мир», — это работники образования — 19 969 человек. Среди муниципалитетов наибольшее количество работников бюджетной сферы — 12 210 человек, перешедших на карты «Мир», обеспечено в муниципальном образовании городской округ «Город Калининград (40,7 % от всех работников муниципальных учреждений Калининградской области). В табл. 4 представлена информация по количеству работников муниципальных учреждений Калининградской области, получающих заработную плату на карты «Мир».

Таблица 4

**Количество работников муниципальных учреждений
Калининградской области в отраслях экономики региона,
получающих заработную плату на карты «Мир»**

	Органы власти	Культура	Образование	Прочие	Всего
МО «Светловский городской округ»	121	57	618	273	1069
Балтийский муниципальный район	111	86	821	134	1152
Муниципальное образование «Нестеровский район»	135	122	385	93	735
МО «Зеленоградский городской округ»	127	144	607	143	1021
МО «Мамоновский городской округ»	50	25	231	21	327
МО «Гвардейский городской округ»	145	122	654	158	1079
МО «Озерский городской округ»	75	71	335	31	512
Пионерский городской округ	44	10	310	129	493
МО «Правдинский городской округ»	119	60	388	70	637
Гурьевский городской округ	251	342	1597	321	2511
Муниципальное образование «Черняховский городской округ»	162	88	1175	257	1682
Неманский городской округ	74	40	533	51	698

	Органы власти	Культура	Образо- вание	Прочие	Всего
Муниципальное образование Городской округ «Город Калининград»	624	915	8682	1989	12 210
МО «Гусевский городской округ»	112	255	656	212	1235
Краснознаменский городской округ	94	73	288	64	519
МО «Янтарный городской округ»	39	25	77	61	202
МО «Багратионовский городской округ»	123	125	714	53	1015
Муниципальное образование «Светлогорский район»	48	73	383	74	578
МО «Советский городской округ	114	78	990	256	1438
МО «Ладушкинский городской округ»	42	27	20		89
МО «Полесский городской округ»	11	2	107	22	142
МО «Славский городской округ»	113	85	398	61	657
ИТОГО	2734	2825	19 969	4473	30 001

Источник: составлено автором по аналитическим материалам министерства финансов Калининградской области.

Следует отметить, что 66,6 % от всех работников муниципальных учреждений Калининградской области, получающих заработную плату на карты «Мир», на 01.03.2018 — это работники образования, 9,4 % — работники учреждений культуры. До 01.07.2018 в Калининградской области будут переведены на карты «Мир» оставшиеся 3342 работника бюджетной сферы Калининградской области.

Всего к началу II квартала 2018 г. на платежную систему «Мир» будет переведено более 60 000 работников бюджетной сферы Калининградской области, что обеспечит надежность обслуживания граждан, позволит исключить зависимость расчетных операций от зарубежных «карточных» систем и обеспечит защиту информации о совершаемых в России транзакциях.

ВЫВОДЫ

В Калининградской области интенсивными темпами расширяется использование банковских карт в платежных расчетах. Доминированию зарубежных систем платежей пластиковыми картами Mastercard, Visa и другими активно начинает противодействовать отечественная система расчетов с помощью банковских карт «Мир». Наибольшее количество работников бюджетной сферы области (более 82 %) переходит на использование отечественных расчетных карт «Мир» при перечислении им заработной платы в Северо-Западном отделении Сбербанка России. Проводимая в Калининградской области работа по переводу работников бюджетной сферы на обслуживание расчетов по оплате труда по платежным картам системы «Мир» позволит повысить надежность платежной системы и экономическую безопасность бюджетной системы региона.

Библиография

1. Береснева А. С. Карта «Мир» как инструмент развития национальной платежной системы РФ // Современные научные исследования и инновации. 2016. № 6. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2016/06/68953>.
2. Басов И. А., Карпова Д. П. О национальной системе платежных карт: проблемы формирования и направления развития // Экономика и предпринимательство. 2015. № 5–1.
3. Коробов Ю. И. Национальная платежная система Российской Федерации как элемент экономической инфраструктуры // Экономика и предпринимательство. 2015. № 9–2.
4. Веснина С. Н., Неустроева А. В. Пластиковые карты как предмет преступного посягательства неправомерного оборота средств платежей // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 4 (111).
5. Хоменко Е. Г. Национальная система платежных карт и ее значение для национальной платежной системы России // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 5.
6. Иванова В. П. Роль и значение пластиковой карты «Мир»: проблемы и перспективы // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 7. ч. 4.

E. V. Batanov

Generalization of Bank Card Settlements and Transition to Mir Payment System in the Kaliningrad Region

Author's affiliation:

Eduard V. Batanov (e-mail: edbatanov@gov39.ru), Government of the Kaliningrad Region, Kaliningrad 236007, Russian Federation

Abstract

Following the violation of the payment sovereignty of the Russian Federation associated with the service termination of Visa and Mastercard bank in Russian credit institutions, there is an unfavorable situation for the financial system of the country threatening its economic security. The object of the study is Mir national payment system and its implementation in the Kaliningrad region. The research is focused on monopolization of the Russian Federation's banking market by international operators and Mir national payment system as an alternative to foreign payment systems.

Keywords:

international payment system, national payment system, payment card, Mir payment system, Kaliningrad region

JEL: G35

References

1. Beresneva A. S. Mir Card as a Tool for Development of the Russian National Payment System. *Sovremennyye nauchnyye issledovaniya i innovatsii — Modern Scientific Researches and Innovations*, 2016, no. 6. Available at: <http://web.snauka.ru/issues/2016/06/68953>.
2. Basov I. A., Karpova D. P. On national system of payment cards: formation problems and ways of development. *Ekonomika i predprinimatel'stvo — Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2015, no. 5–1.
3. Korobov Y. I., Shaposhnikova N. V. National payment system of the Russian Federation as an element of economic infrastructure. *Ekonomika i predprinimatel'stvo — Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2015, no. 9–2.
4. Vesnina S. N., Neustroeva A. V. Plastic Cards as a Subject of Encroachment of the Illegal Turn of Means of Payments. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii — Bulletin of the Saratov State Law Academy*, 2016, no. 4.
5. Khomenko E. G. The National System of Payment Cards and Its Importance to the National Payment System in Russia. *Aktual'nyye problemy Rossiyskogo prava — Current Problems of Russian Law*, 2016, no. 5.
6. Ivanova V. P. The Role and Importance of Mir Plastic Cards: Problems and Prospects. *Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovaniy — International Journal of Applied and Fundamental Research*, 2016, no. 7 (4).

Социализация экономики: от проблемы собственности до гуманизации труда

Гузель Фатиховна Биглова (e-mail: biglou@list.ru), д. э. н., доцент, заместитель директора по научной работе Института социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра РАН (г. Уфа)

Аннотация

В статье актуализируется проблема развития социальных принципов в экономике. В качестве обязательного этапа формирования социально ориентированной экономики предлагается выделить процесс социализации экономических отношений, который базируется на трех основных направлениях: социализация отношений собственности, снижение социальной дифференциации, гуманизация труда. Также выдвигается предположение о невозможности стимулировать научно-технологический процесс без должного уровня социализации экономики. В качестве причины невозможности преобразования трудового потенциала национальной экономики в высокопроизводительный инновационный труд предложено рассматривать ухудшение как условий труда, так и уровня его оплаты при всеобщем его отчуждении по причине неразвитости коллективных и ассоциированных форм собственности на предприятиях.

Ключевые слова:

социализация экономики, социальная экономика, отношения собственности, гуманизация труда, условия труда, финансовая основа

JEL: H5, J3, J4

С начала перехода к рыночным отношениям Россия была провозглашена социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»¹. Актуальность социальных аспектов в государственной политике приобретает в настоящее время еще более яркую окраску, к примеру, в свете Послания Президента РФ Федеральному собранию в 2017 г. Признание растущей роли процессов социализации экономических отношений в обеспечении поступательного развития общества обуславливает необходимость поиска инструментов их стимулирования, что, в свою очередь, предполагает учет совокупности формирующихся противоречий. К примеру, социальное развитие в национальных экономиках на протяжении последних десятилетий характеризуется выделением следующих приоритетных направлений:

Исследование выполнено в рамках госзадания ИСЭИ УНЦ РАН по теме «Социализация экономической системы, формирующая новые траектории социального развития региона» (номер гос. регистрации АААА-А17-117021310208-8).

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993), гл. 1, ст. 7, п. 1.

- повышение роли и значимости развития личности, накопления и реализации человеческого капитала;
- повышение уровня образования населения, в том числе за счет развития информационных технологий;
- увеличение продолжительности жизни и качества жизни пожилого населения;
- снижение бедности, смертности, в том числе материнской и младенческой.

При этом особое значение в системе регулирования социальной сферы экономики приобрели вопросы увеличения запаса здоровья у человека, знаний, навыков, способностей, мотиваций, безопасности жизнедеятельности, которые содействуют как росту производительности его труда, принося доход в форме заработной платы, так и росту социально-экономического потенциала страны. В связи с этим системы здравоохранения и образования в контексте социального развития являются приоритетными во многих странах. Однако в моделях их развития источники финансирования различны: в одних странах акцент сделан на развитие за счет увеличения частных инвестиций, в других — за счет увеличения государственного финансирования и повышения его эффективности. В последние десять лет в социально-экономической политике РФ реализуется по сути первая модель. Так, по сравнению с ОЭСР в 2015 г. доля расходов на образование в ВВП России была меньше на 1,3 % (4 % ВВП в России, 5,3 % — в ОЭСР). Расходы на здравоохранение в России в 2014 г. составили 3,5 % ВВП, что намного ниже среднего показателя ОЭСР (6,5 % ВВП, 2013 г.)². Таким образом, уровень государственных расходов на образование и здравоохранение остается низким. Данные тенденции влияют на качество социальной инфраструктуры в целом и на качество услуг в месте их оказания (региональный и муниципальный уровни). В связи с этим не вызывает удивления тот факт, что в 2016 г. Россия в мировом рейтинге по индексу человеческого развития заняла всего лишь 49-е место³.

Указанные аспекты объективно вынуждают обратиться нас как к понятию «социального государства», так и к «социализации экономики», формам, методам и инструментам ее стимулирования.

Подходы к определению понятия «социальное государство» довольно разнообразны. Так, в статье Е. В. Охотского и В. А. Богучарской приводится довольно широкий анализ данного понятия. Авторы выделяют следующие базовые признаки социального государства:

- защита прав, свобод и законных интересов каждого человека, который честно живет и честно трудится;
- человек, его жизнь и личное достоинство как высшая ценность;
- соответствие принимаемых нормативно-правовых актов представлениям общества о законности и социальной справедливости;
- социальная ориентация государственного и частного секторов экономики;
- активная и сильная социальная политика, направленная на поддержание стабильности и высокой эффективности государственной системы социальной защиты населения и духовно-нравственных устоев общества;
- взаимная социальная ответственность власти, общества и гражданина;
- нетерпимость к проявлениям бюрократизма, коррупции, беззакония, теневых экономических и социально-политических отношений;
- забота о сохранении природы, улучшении окружающей среды и повышении экологической безопасности жизнедеятельности человека [1, с. 35].

² Доклад об экономике России. Ноябрь, 2016 г. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/592801478775597642/pdf/110037-WP-P161778-PUBLIC-RUSSIAN-NovRusRERFINAL.pdf>.

³ Доклад о человеческом развитии 2016 / ПРООН. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_RU_Overview_Web.pdf.

В то же время в современных отечественных исследованиях уделяется большое внимание проблеме благосостояния работающего человека и преодолению проблемы «работающих бедных». Так, в статье А. Г. Каримова указывается, что доля бедных среди работающего населения только растет: она увеличилась с 61,2 % в 2002 г. до 64,2 % в 2016 г. Доля безработных, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, выросла незначительно (с 2,4 до 3 %). Автор отмечает, что «в отличие от развитых стран, где основной контингент бедных составляют безработные, в России сформировалась (и продолжает развиваться) ситуация, при которой трудоспособное население, в основной своей массе имеющее квалификацию и профессиональное образование, не может обеспечить своим семьям приемлемый образ жизни» [2, с. 859]. Таким образом, нерешенная проблема бедности работающего населения является серьезным ограничением на пути стимулирования процессов социализации экономики.

В экономической теории заработная плата традиционно рассматривается как факторный доход, характеризующий степень урегулирования отношений собственности (контрактных отношений) в сфере труда в увязке его качества (производительности труда) с возможностью присвоения результата, эквивалентного затраченным трудовым усилиям работника определенной квалификации. Исходя из этого, мы приходим к выводу, что в настоящее время для основной массы занятых граждан отсутствует возможность получения полноценного факторного дохода посредством своего труда.

В то же время в России сложилась парадоксальная ситуация в сфере кредитования и сбережений: с одной стороны, наблюдается рост организованных сбережений (рост с 2001 г. в 16 раз); с другой — растет объем выданных кредитов (рост с 2001 г. в 222 (!!!) раза), который многократно превышает потенциал начисленной заработной платы (рост с 2001 г. не более чем в девять раз)⁴. Таким образом, объем кредитования значительно превосходит потенциал его покрытия за счет современного уровня заработной платы и сбережений.

В контексте данной проблемы нивелируется социально-экономический смысл сбережений и, соответственно, их роль в общественном воспроизводстве. Очевидно, что ухудшаются и условия формирования социальной экономики по данному критерию. Кредитная политика из инструмента стимулирования спроса превращается в инструмент ужесточения эксплуатации труда путем непосильного обременения кредитами и формирования хронически «недофинансированного» потребления. В макроэкономическом смысле это чревато длительной разбалансировкой совокупного спроса и предложения, а также невозможностью реализации экономического роста, согласно модели Харрода — Домара, в связи с отсутствием потенциала сбережений как инвестиционного источника. Иными словами, сформировался парадокс продолжительно растущих расходов при падающих доходах, что крайне негативно отражается на потенциале роста доходов населения и чревато обострением проблемы бедности. А в условиях, когда уровень заработной платы не позволяет компенсировать издержки в процессе отчуждения труда и сформировать сбережения, которые обеспечат рост качества жизни населения, вести речь об успешном формировании социальной экономики не приходится.

В связи с этим в нашем исследовании предложена концепция социализации экономики, которая вбирает в себя ключевые направления и формы их реализации, развитие которых, на наш взгляд, содержательно приведет к требуемому качеству социально ориентированной экономики (рис. 1).

⁴ Российский статистический ежегодник, 2016. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_13/Main.htm.

Рисунок 1

Источник: разработано автором.

В рамках предложенной концепции одним из основополагающих направлений развития современного общества в условиях становления постиндустриального хозяйственного уклада, на наш взгляд, выступает социализация экономических отношений. В самом общем виде социализацию экономики можно представить как процесс интеграции частного и общественного секторов, в рамках которого в производственной деятельности формируется приоритет развития человека и условий его жизнедеятельности. Она представляет собой важнейший этап развития экономической системы, по мере завершения которого экономика приобретает характеристику высокой социальной ориентированности. Основными направлениями, которые необходимо стимулировать государству в данном процессе, являются: социализация собственности, смягчение социальной дифференциации и гуманизация труда.

ПРОБЛЕМА СОБСТВЕННОСТИ

В России о возвращении к принципам социальности в экономике писалось и ранее. При этом базовым элементом выдвигался человеческий капитал. Но в последний год-два все чаще озвучивается повышенная роль в экономике не только социальной сферы, но и социально-экономической политики расширения участия работников предприятий в управлении ими. К примеру, об этом говорилось в апреле 2017 г. на Московском экономическом форуме, прошедшем на площадке МГУ им. М. В. Ломоносова. При этом часто употреблялись как тождественные понятия «социальная экономика» и «солидарная экономика», которые пока мало распространены в России, а их практическое содержание недостаточно изучено [3, с. 92].

Содержание этих терминов в целом сводится к следующему: «... социальная, или солидарная, экономика оперирует такими понятиями, как социальная справедливость и полная трудовая занятость... Задача состоит в объединении понятий материального богатства и общественного процветания. Для того чтобы сделать это, необходимо обратиться к понятию общественной солидарности, т. е. к равновесию интересов человека и общества, при условии что индивидуальные интересы реализуются в рамках публичного, а точнее, без ущерба для него. Общество является органичным целым, а солидаризм предполагает достижение равенства и справедливости между людьми» [4, с. 88].

Базовой основой формирования экономики такого типа являются отношения собственности, точнее, их форма, которая должна иметь в себе потенциал вовлеченности работников в управление предприятием и справедливости в распределении результатов его деятельности, что традиционно в рамках теории собственности реализуется в процессе присвоения-отчуждения. Этим задачам отвечают две основные формы собственности: акционерные общества работников (народные предприятия) и кооперативы. Они же представляют собой социализацию (демократизацию) собственности [5, с. 88] как основу переориентации в производстве на принципы развития человека, а не финансового капитала, как при традиционной частной собственности. При преобладании таких форм собственности становится возможным нивелирование (полное либо частичное) такой проблемы собственности, как противоречие между общественным характером производства и частной формой присвоения. Это позволяет занятым в этих обществах работникам существенно укрепить свою финансовую основу как за счет трудовой деятельности, так и за счет дивидендов. Практика зарубежных стран является дополнительным аргументом в пользу данного тезиса.

В различных странах сформировалось многообразие форм социализированной собственности. Так, в США, в стране, где демократические основы в управлении исторически более развиты, представлены различные ее формы (табл. 1).

Таблица 1

**Организационно-правовые формы собственности
с участием работников в управлении в США**

Наименование организационно-правовой формы собственности	Формы участия работников в управлении и распределении прибыли	Сферы деятельности, где реализованы организационно-правовые формы собственности	Степень распространения
Акционерные общества работников	Владельцами акций компании являются работники компании	Юридические, бухгалтерские, консультативные, медицинские и др. услуги	8 % от всей корпоративной собственности
Производственные кооперативы	Владельцами паев являются работники кооператива, продукция реализуется самостоятельно	Сельское хозяйство	28 % от всего сельскохозяйственного рынка
Потребительские кооперативы		Поставка продукции для сельского хозяйства (удобрения, топливо, пестициды, средства химизации и др.)	27 % всех сельскохозяйственных расходов
Бесприбыльные предприятия	Прибыль распределяется только на финансирование деятельности, для которой они были созданы	Услуги	64 % всех больничных услуг, 56 % услуг детских дошкольных учреждений, 48 % первичных медицинских услуг, 23 % услуг медицинских сестер, 20 % услуг в сфере высшего образования и др. Доля в ВВП — 3,6 %
Взаимные банки	Владельцы депозитов не имеют права голоса, но доходы банка распределяются только между вкладчиками	Банковская сфера	Пик развития — в 1890 г. (652 банка сосредоточили в себе 87 % от всех имеющихся депозитов)*

* В настоящее время такие банки занимают в США третье место по объему депозитов.

Источник: [6, с. 33].

В таблице представлены общие сведения об организационно-правовых формах, тем не менее очевидно, что опыт США стоит учесть при развитии социализированной собственности в России. На актуальность и популярность такого подхода к организации собственности указывает также и тот факт, что в 2009 г. Нобелевская премия по экономике была присуждена американке Элинор Остром за исследования в области коллективного управления собственностью [7].

В России основными распространенными формами участия работников в управлении своими предприятиями являются акционерные общества работников (народные предприятия) и производственные кооперативы. Их правовые основы определены Федеральными законами № 115-ФЗ от 19.07.1998 «Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)» и № 41-ФЗ от 08.05.1996 «О производственных кооперативах».

Особенностью развития акционерной собственности вообще в России является существенное изменение в последние годы горизонтальной структуры владения совокупным акционерным капиталом, выразившееся в увеличении с 2005 по 2012 г. доли государства в 2,4 раза при одновременном сокращении доли коммерческих организаций и физических лиц почти в два раза, что отражено в табл. 2.

Таблица 2

Горизонтальная структура владения акционерным капиталом в России

Тип акционера	Доля акционера в совокупной величине акционерного капитала компаний, %							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Государство	20,6	45,8	46,5	54,9	58,2	57,9	48,1	50,2
Муниципалитеты	1,0	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8
Коммерческие организации (кроме финансово-кредитных)	65,8	47,6	47,7	40,4	36,5	37,1	37,1	33,7
Финансово-кредитные организации	3,4	2,1	2,2	1,7	1,8	1,9	1,6	2,3
Некоммерческие организации	1,6	0,8	0,6	0,5	0,7	0,8	8,6	9,2
Физические лица	7,6	3,2	2,7	1,9	2,1	1,7	4,0	3,8
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100

Источник: Структура и основные показатели деятельности хозяйствующих субъектов (без субъектов малого предпринимательства) за 2005–2012 гг. / Росстат (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1272015800016).

Непосредственным свидетельством снижения социализации акционерной собственности является уменьшение доли физических лиц как собственников. Развитие акционерных обществ работников (народных предприятий) могло бы смягчить негативные последствия сформировавшейся тенденции.

Экономическая сущность народного предприятия как формы хозяйствования заключается в том, чтобы обеспечить полномостный гарантированный от внешних воздействий контроль работников за финансовыми потоками. Если при других организационно-правовых формах часть прибыли неминуемо попадает внешним собственникам, которые распоряжаются ею по своему усмотрению, то в НП вся прибыль (после уплаты налогов и обязательных платежей) остается в его распоряжении и полностью направляется на стимулирование труда работников и развитие предприятия. Также анализ географии распространения НП по территории Российской Федерации показывает: основная часть НП сконцентрирована в европейской части России (Татарстан, Удмуртия, Кабардино-Балкария, Урал, Поволжье, Астрахань, Калуга, Подмосковье), а большинство предприятий является градообразующими [8].

Развитие производственных кооперативов в постсоветской России также проходило неравномерно и противоречиво. На рис. 2 мы наблюдаем разнонаправленные тренды по приросту общего числа предприятий и организаций и производственных кооперативов.

Рисунок 2

**Динамика общего количества предприятий и организаций
и производственных кооперативов в России**

Источник: рассчитано автором по данным Росстата (http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_13/Main.htm).

Особенностью данного вида предприятий является то, что, выступая в основном в форме паевых взносов участников сельхозартели и прогрессирующих в последние годы неделимых фондов, которые никто в отдельности не может присвоить, они и явились характерной, сущностной чертой кооперативной производственной формы собственности. И в этом своем деперсонифицированном качестве собственность оказалась в зависимом положении от механизмов воспроизводства экономики или отрасли в целом. Доля кооперативов в общем числе предприятий и организаций рассчитана в табл. 3.

Таблица 3

**Удельный вес производственных кооперативов
в общем числе предприятий и организаций в РФ**

	2014	2015	2016
Число предприятий и организаций	4 843 393	4 886 007	5 043 553
Производственные кооперативы (артели)	16 254	15 396	14 755
Удельный вес ПК в общем числе предприятий, %	0,33559119	0,3151039	0,2925517

Источник: рассчитано автором по данным Росстата (http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_13/Main.htm).

Развитие данной социализированной организационно-правовой формы в большей степени зависит не столько от правовых ограничений, сколько от экономических ограничений вида деятельности, в котором она представлена — сельское хозяйство.

Таким образом, учитывая формирование предпосылок для расширенного воспроизводства собственности, при котором непрерывность обеспечивается не столько внешней формой, сколько за счет содержания, основанного на мотивации и стремлении самого индивида как субъекта отношений собственности к удовлетворению своих потребностей посредством реализации имеющихся в его распоряжении ресурсов (полномочий), наиболее перспективной формой, по нашему мнению, является социализированная собственность. Ее многообразие может быть выражено и в кооперативной, и в ряде акционерных форм (народных предприятий), не нарушающих условий реализации стимулов и мотивации субъектов отношений собственности, а доля государственной собственности не должна превышать объема, необходимого для поддержания баланса общественных интересов и интересов хозяйствующих субъектов.

ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКИ АКТИВНОГО НАСЕЛЕНИЯ

В тенденциях развития труда последние два-три года в России также наблюдаются негативные тренды. Несмотря на отчеты представителей власти, курирующих соответствующие направления, «доходы россиян не растут: более 50 % сотрудников не получают должных надбавок. Рост продолжительности рабочей недели привел к падению стоимости труда. Россияне работают все больше» [9, с. 14]. В исследовании Н. Тихоновой и А. Каравай к основным проблемам в области труда отнесены: отсутствие оплаты переработок (56 %); отсутствие официального оформления занятых (34 %); зарплата в конвертах (54–58 %); трудности при оплате отпуска или больничных [9, с. 12]. Ухудшение условий труда, в свою очередь, обостряет и проблему социальной дифференциации, и проблему бедности. Это углубляет дифференциацию в зависимости от принадлежности к различным социальным группам: бедные, сельское население, бюджетники, безработные и др. Данные последствия являются сложно преодолимым для населения ограничением, которое ведет к ухудшению условий их жизнедеятельности и деградации ранее накопленного человеческого капитала. При таких обстоятельствах перспективы формирования среднего класса как основы социально-экономического развития страны и гражданского общества становятся все менее ясными. Если не переломить эту контртенденцию, то формальный рост уровня человеческого капитала, выраженного только в увеличении количества занятых, имеющих высшее образование, продолжит воспроизводиться и далее. В подтверждение данного тезиса можно привести множество примеров, свидетельствующих о дисбалансе на рынке труда, где объем подготовленных специалистов намного превосходит потребности экономики (экономисты, юристы и др.) В то же время не только количество специалистов, но и содержание их квалификации может быть не востребовано работодателями. В таких условиях, при негибкой системе образования и нарастающей дегуманизации труда, формируется риск профессиональной деградации трудовых ресурсов. Мы не можем позволить себе игнорировать такие современные вызовы, как развитие цифровой экономики и разработку искусственного интеллекта. Чтобы окончательно не потерять конкурентные позиции в мировом сообществе, необходимо наращивать человеческий капитал до уровня, на котором возможно осуществлять новейшие технологические разработки, пусть даже и в отдаленной перспективе.

В связи с этим представляется принципиально важным активно регулировать и стимулировать процесс гуманизации труда. Государственная политика должна быть направлена не просто на развитие человеческого капитала, а на принципиальное улучшение условий труда, основанное на распространении в системе производственных отношений гуманистических принципов: охраны и безопасности труда, справедливости его оплаты, развития личности в процессе трудовой деятельности, демократии в управлении предприятием или организацией. Это позволит повысить мотивацию занятых граждан к производительному труду, обеспечить устойчивость финансовой основы экономически активного населения, качества развития человеческого капитала, гражданского общества, которое не может возникнуть в условиях бедности работающих граждан, что, в свою очередь, сдерживает развитие демократических принципов в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования разработаны концептуальные положения социализации экономических отношений в контексте динамики социального развития, содержащие ряд приоритетных направлений в социально-экономической политике государства.

1. Переориентация в системе производственных отношений на коллективные или ассоциированные формы собственности (кооперативы, акционерные общества работников) является основой, на которой возникает высокомотивированный производительный труд.

2. Смягчение социальной дифференциации, формирующей предпосылки формирования и роста среднего класса в социальной структуре общества, обуславливает возникновение новых форм социальных отношений, позволяющих расширить экономическую и социальную активность вне зависимости от принадлежности к определенной социальной группе.

3. Развитие процесса гуманизации труда, выраженного в принципах безопасности труда, демократии и справедливости вознаграждения за труд, развития личности в системе трудовых отношений, будет способствовать успешной реализации приоритетов в рамках социализации экономики и позволит выйти на новый уровень развития общественных отношений, позволяющий реализовать новые формы экономической деятельности, в том числе в рамках Национальной технологической инициативы.

4. Формирование устойчивой финансовой основы экономически активного населения позволит ему принимать участие как в различных формах социализированной собственности, так и в инвестировании в человеческий капитал, повышая таким образом уровень жизни как один из важнейших признаков обеспечения экономической безопасности страны.

Библиография

1. Охотский Е. В., Богучарская В. А. Социальное государство и социальная политика современной России: ориентация на результат // Труд и социальные отношения. 2012. № 5 (95). С. 30–44.
2. Каримов А. Г. Проблема бедности работающего населения как фактор поляризации экономического пространства разноразмерных территорий // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9–2 (86–2). С. 857–860.
3. Сауткина В. А. Возрождение солидарной экономики: попытка реализации утопии или реальная мотивация к развитию? // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 1. С. 88–96. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-1-88-96.
4. Усиевич В. Б. Солидарная экономика: предпосылки и модели // Вестник ТИСБИ. 2017. № 2. С. 86–197.
5. Биглова Г. Ф. Многоаспектность реализации отношений собственности в рыночной экономике: дис. канд. экон. наук. М., 2005.
6. Супян В. Д. Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века. М.: Анкил, 2001.
7. Капелюшников Р. И. Множественность институциональных миров: Нобелевская премия по экономике-2009 // Экономический журнал ВШЭ. 2010. Т. 14. № 1. С. 12–69.
8. Гаврилюк М. В. Народные предприятия: быть или не быть? // Сервис в России и за рубежом. 2010. № 1 (16). С. 2013–223.
9. Тихонова Н. Е., Каравай А. В. Влияние экономического кризиса 2014–2016 годов на занятость россиян // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2017. № 2. С. 1–17. DOI: 1014515/monitoring.2017.2.01.

G. F. Biglova

Socialization of the Economy: from Ownership Issues to the Humanization of Labour

Author's affiliation:

Guzel F. Biglova (e-mail: biglou@list.ru), Ufa Federal Research Center of RAS, Ufa 450054, Russian Federation

Abstract

The article actualizes the problem of social principles development in the economy. As an obligatory stage in the formation of a socially-oriented economy, the author proposes to single out the process of socialization of economic relations, which is based on three main directions: socialization of property relations, reduction of social differentiation, humanization of labor. Also, it is suggested, is impossible to stimulate scientific and technological process without the proper level of socialization of the economy. As the impossibility reason to transform the labour potential of the national economy in high-performance innovative work the author proposes to consider both deterioration of working conditions and salary level along with its general alienation because of the development lack and associated collective forms of enterprises' ownership.

Keywords:

socialization of the economy, social economics, property relations, humanization of labour, working condition

JEL: H5, J3, J4

References

1. Okhotskii E. V., Bogucharskaya V. A. The Social State and the Social Policy of Modern Russia: Results-Oriented. *Trud i sotsial'nyye otnosheniya — Labour and Social Relations*, 2012, no. 5 (95), pp. 30–44.
2. Karimov A. G. The Problem of Poverty of the Working Population as a Factor of Polarization of the Economic Space of the Multi-level Territories. *Ekonomika i predprinimatel'stvo — Economy and Entrepreneurship*, 2017, no. 9–2 (86–2), pp. 857–860.
3. Sautkina V. A. A Revival of Solidary Economics: Attempt at Implementing or a Real Motivation for Develop? *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya — World Economy and International Relations*, 2017, no. 1, vol. 1, pp. 88–96. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-1-88-96.
4. Usievich V. B. The Solidary Economy: Assumptions and Models. *Vestnik TISBI — Herald of TISBI*, 2017, no. 2, pp. 86–197.
5. Biglova G. F. The Multidimensionality of the Realization of Property Relations in a Market Economy. Moscow, 2005.
6. Supyan V. D. American Economy: New Realities and Priorities of the XXI Century. Moscow: Ankil Publ., 2001.
7. Kapelyushnikov R. I. The Multiplicity of Institutional Worlds: Nobel Prize in Economic Sciences-2009. *Ekonomicheskii zhurnal VShE — HSE Economic Journal*, 2010, vol. 14, no. 1, pp. 12–69.
8. Gavriluk M. V. People's Enterprises: To be or not to be? *Servis v Rossii i za rubezhom — Service in Russia and Abroad*, 2010, no. 1 (16), pp. 2013–223.
9. Tikhonova N. E., Karavai A. V. The Impact of the Economic Crisis of 2014–2016 on the Employment of Russians. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskije i sotsial'nyje peremeny — Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, 2017, no. 2, pp. 1–17. DOI: 1014515/monitoring. 2017.2.01.

ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ!

Оформить подписку на издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» можно в любом отделении почтовой связи России по Объединенному каталогу «Пресса России». Подписной индекс 42068.

Почтовую доставку любого номера журнала второго полугодия 2018 г. можно заказать по интернет-каталогу «Российская периодика» на сайте www.arpk.org. Телефон для справок: (499) 152-04-90.

ПРИГЛАШАЕМ АВТОРОВ!

Научно-практическое издание «Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал» (ISSN 2075-1990) приглашает авторов.

Издание включено в Перечень ВАК по группе научных специальностей 08.00.00 (экономические науки), зарегистрировано с 2009 г. в Российском индексе научного цитирования, пятилетний импакт-фактор РИНЦ — 1,263. Журнал занимает 30-е место среди 374 журналов в рейтинге SCIENCE INDEX за 2017 г. по тематике «Экономика. Экономические науки».

Учредитель и издатель журнала — федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский финансовый институт» (НИФИ) Минфина России.

Издание выходит шесть раз в год (февраль, апрель, июнь, август, октябрь, декабрь) и публикует научные статьи и обзоры по проблематике государственных финансов России: бюджетная, денежно-кредитная и налоговая политика, межбюджетные отношения, финансовый рынок, страхование, банковская система, бухгалтерский учет и аудит, а также по тематике международных финансов.

Статьи публикуются БЕСПЛАТНО. Всем статьям присваиваются цифровые идентификаторы объектов — DOI (Digital Object Identifier). Полные тексты статей, опубликованных в «Финансовом журнале», размещаются в открытом доступе на сайтах www.nifi.ru и www.elibrary.ru.

С правилами рецензирования и публикации статей, стандартами издательской этики и требованиями по оформлению материалов можно ознакомиться на сайте НИФИ, на странице «Финансовый журнал».

Редакция «Финансового журнала»
Веб-сайт: www.nifi.ru
E-mail: finjournal@gmail.com
Тел. (495) 699-76-83

Редакция:

Главный редактор В. С. Назаров

Ведущий редактор Т. М. Захарова

Корректор И. П. Белова

Дизайн и верстка А. С. Лухин

Адрес редакции:

Настасьинский пер., д. 3, стр. 2, Москва 127006, Россия

Тел. (495) 699-76-83

E-mail: finjournal@gmail.com

Сайт: www.nifi.ru

Подписано в печать 19.06.2018 г. Свободная цена. Тираж 300 экз. Заказ №357-18/19068

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит»

410004, г. Саратов, ул. им. Чернышевского, 88, литер У

Тел. (8452) 24-86-33, e-mail: 248633a@mail.ru